



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ARTUR XAVIER MOREIRA JUNIOR

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) DE FORTALEZA-CE SOB A
PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

FORTALEZA

2024

ARTUR XAVIER MOREIRA JUNIOR

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) DE FORTALEZA-CE SOB A
PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Território e Cultura.

Orientadora: Prof.^a Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M836a Moreira Junior, Artur Xavier.
Avaliação do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) de Fortaleza-CE sob a perspectiva da gestão democrática / Artur Xavier Moreira Junior. – 2024.
97 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

1. Avaliação de políticas públicas. 2. Gestão democrática escolar. 3. Financiamento público educacional. 4. PMDE. 5. Avaliação em profundidade. I. Título.

CDD 378

ARTUR XAVIER MOREIRA JUNIOR

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) DE FORTALEZA-CE SOB A
PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Território e Cultura.

Aprovado em 29/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero (examinador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Maria Adaiza Lima Gomes (examinadora)
Secretaria Municipal de Educação (SME) / Fortaleza-CE

A Deus.
À minha amada esposa.
Aos meus queridos filhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela luz, força, inspiração, por sempre estar ao meu lado em todos os momentos.

À minha família, pelo afago, respeito, apoio e valor que tanto tem me dado durante todos os anos de minha vida em que estamos juntos, em especial, à minha esposa, que sempre festeja com minhas conquistas.

À Prof.^a Dra. Milena Marcintha Alves Braz, pela orientação, que esteve presente durante esses dois anos da minha vida acadêmica, nessa caminhada do mestrado. Obrigado pelo acolhimento, por todas as nossas conversas, pela força nos momentos de desalento e do respeito nas horas mais turbulentas. Sua confiança e créditos me apoiaram intensamente para que eu chegasse até aqui.

Aos meus professores do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC, que com suas competências e comprometimentos contribuíram efetivamente para o enriquecimento tanto do meu lado profissional quanto pessoal.

Aos professores que participaram da banca de qualificação, pelas sugestões e direcionamentos.

Aos gestores participantes deste estudo, que se constituíram na essência deste trabalho, sendo protagonistas e atores do ambiente no qual se desenvolveu a pesquisa. Aprendi muito com todos vocês, que participaram espontaneamente deste trabalho, permitindo, com sua generosidade e sabedoria, que esta dissertação se concretizasse. Vocês merecem meu eterno agradecimento!

À banca de defesa, pela disponibilidade em contribuir com sugestões e encaminhamentos.

E, por fim, a todos que, de alguma forma, colaboraram para a realização deste trabalho! Durante esses anos, eu tenho muito a agradecer àqueles que passaram pelo meu caminho, e, com certeza, deixaram um pouco de si em mim. Os momentos de alegria, e também os de sofrimento, contribuíram para meu crescimento pessoal, acadêmico e profissional em momentos inesquecíveis. Ninguém vence sozinho... OBRIGADO!

RESUMO

Para financiar a política de educação, o Estado instituiu, no artigo 212 da CF/1988, o financiamento dos recursos destinados à educação, garantindo percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino público brasileiro. Considerando esses fatores, a presente pesquisa objetiva perceber o significado do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar. Salienta-se que a perspectiva adotada para este estudo é a avaliação em profundidade, que nos termos de Rodrigues (2011), configura-se numa avaliação ampla, detalhada e densa, cuja referência fundamental é desenvolver abordagens interpretativas ao buscar significados da política em estudo. Sob o viés da gestão democrática, levamos ainda em conta analisar como se dá o acesso à informação e à transparência na escola, a autonomia da unidade escolar, a participação da escola e dos órgãos colegiados do Programa em estudo. De forma específica, objetivamos: a) analisar o processo técnico de composição e aplicação do PMDE referente à sua implantação e implementação durante o período de 2015-2024; b) averiguar, através dos dados documentais, se as práticas da gestão escolar evidenciam a autonomia escolar, a informação, a transparência e a participação democrática de segmentos relacionados à execução do PMDE; e por fim, c) avaliar os possíveis efeitos do repasse e sistematização do PMDE na educação pública municipal fortalezense, bem como se estes interferem de forma positiva ou negativa nos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos das unidades escolares analisadas. Com o intuito de alcançar os objetivos propostos para este trabalho, optamos por realizar uma abordagem metodológica que se caracteriza como qualitativa, de consulta à legislação pertinente e à literatura especializada. Além da revisão bibliográfica, para a coleta e análise de dados, direcionamos aos gestores das escolas da amostra um questionário on-line com perguntas abertas e fechadas. A partir dos resultados, constatou-se que o PDME configura-se como uma importante fonte suplementar de recursos, caracterizando-se como uma das principais políticas de financiamento da educação municipal fortalezense. Ao refletir sobre as contribuições da gestão democrática dos recursos financeiros educacionais destinados ao ensino público do município de Fortaleza-CE, verificamos que a legislação municipal vigente propõe dar maior autonomia à gestão escolar, habilitando a própria escola a equacionar pequenas demandas cotidianas, favorecendo, desse modo, o processo de ensino-aprendizagem. Diante disso, pode-se concluir que o conjunto de ações democráticas por parte da gestão, tais como a apropriação de conhecimentos técnicos e procedimentais sobre a gestão do recurso público, a ampliação dos saberes sobre aspectos

relativos a orçamento, regras de aquisição e prestação de contas, são fatores imprescindíveis para que as ações de aplicação do PMDE favoreçam, sim, uma educação de qualidade a todos os que dele se beneficiam.

Palavras-Chave: avaliação de políticas públicas; gestão democrática escolar; financiamento público educacional; PMDE; avaliação em profundidade.

ABSTRACT

In order to finance education policy, article 212 of the Federal Constitution of 1988 establishes the financing of education resources, guaranteeing minimum percentages of tax revenue for the maintenance and development of Brazilian public education. Considering these factors, this research aims to understand the significance of the Fortaleza-CE Education Maintenance and Development Program (PMDE) when it is guided by democratic school management. It should be noted that the perspective adopted for this study is in-depth evaluation, which, according to Rodrigues (2011), is a broad, detailed and dense evaluation whose fundamental reference is to develop interpretative approaches when searching for meanings of the policy under study. From the point of view of democratic management, we also took into account how access to information and transparency in the school, the autonomy of the school unit, the participation of the school and the collegiate bodies of the Program under study. Specifically, we aimed to a) analyse the technical process of composition and application of the PMDE relating to its implantation and implementation during the period 2015-2024; b) ascertain, through documentary data, whether school management practices show school autonomy, information, transparency and the democratic participation of segments related to the execution of the PMDE; and finally, c) evaluate the possible effects of the transfer and systematization of the PMDE on municipal public education in Fortaleza, as well as whether they interfere positively or negatively in the administrative, financial and pedagogical aspects of the school units analysed. In order to achieve the objectives set for this work, we opted to carry out a methodological approach that is characterized as qualitative, consulting the relevant legislation and specialized literature. In addition to the literature review, for data collection and analysis we sent the managers of the schools in the sample an online questionnaire with open and closed questions. The results showed that the PDME is an important supplementary source of funding and is one of the main policies for financing municipal education in Fortaleza. Reflecting on the contributions of the democratic management of educational financial resources earmarked for public education in the municipality of Fortaleza-CE, we found that the current municipal legislation proposes giving greater autonomy to school management, enabling the school itself to deal with small daily demands, thus favoring the teaching-learning process. In view of this, it can be concluded that a set of democratic actions on the part of the management, such as the appropriation of technical and procedural knowledge about the management of public resources, the broadening of knowledge about aspects relating to the budget, procurement rules

and accountability, are essential factors if the actions implemented by the PMDE are to promote quality education for all those who benefit from it.

Keywords: public policy evaluation; democratic school management; public educational financing; PMDE; in-depth evaluation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Escolas que compõem a amostra da pesquisa.....	38
Figura 1 –	Mapa dos bairros de Fortaleza com cores distinguindo as Secretarias Executivas Regionais e marcações com suas respectivas numerações	48
Quadro 2 –	Distribuição das escolas públicas municipais de Fortaleza por Distritos de Educação e Regionais	49
Quadro 3 –	Distribuição das escolas da amostra por Regionais	60
Quadro 4 –	Perfil dos sujeitos/participantes	61
Quadro 5 –	Arranjos institucionais destinados à participação na gestão da educação da rede municipal de ensino de Fortaleza e alterações formalizadas – a partir dos anos de 1990	72
Quadro 6 –	Segmentos participantes nas tomadas de decisões	75
Quadro 7 –	Constituição e dinâmica de funcionamento da UEx das escolas pesquisadas	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Categorias e subcategorias de análise da pesquisa	62
Tabela 2 –	Repasse do PMDE às escolas da amostra para custeio e capital no período de 2015-2024	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
AP	Áreas Particulares
Apaec	Associação de Pais de Alunos do Estado de Ceará
CE	Conselho Escolar
CEI	Centro de Educação Infantil
CEM	Conselho de Educação de Fortaleza
CF	Constituição Federal
DOM	Diário Oficial do Município
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ETI	Escola de Tempo Integral
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funci	Fundação da Criança da Cidade
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGM	Procuradoria Geral do Município

PEMED	Prêmio Escola por Excelência em Desempenho
PMDE	Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
SAEB	Sistema da Educação Básica
SECON	Secretaria da Controladoria
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEPLAN	Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará
STN/MF	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMEF	Sistema Municipal de Educação de Fortaleza
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SSM	Secretaria de Saúde do Município
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UERF	Unidades Executoras dos Recursos Financeiros
UEx	Unidade Executora
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL	20
2.1	Avaliação de políticas públicas: percurso teórico	20
2.2	Políticas públicas em educação	22
2.3	Democracia no contexto das políticas públicas	24
2.4	Gestão democrática e participativa	27
2.4.1	<i>Gestão democrática escolar: avaliação dos recursos financeiros educacionais</i>	30
3	PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO	34
3.1	Perspectiva avaliativa	34
3.2	Método de pesquisa e abordagem de dados	36
3.3	<i>Locus da pesquisa e delimitação da amostra</i>	37
3.4	Coleta e Análise de dados	38
3.4.1	<i>Instrumento de coleta de dados (Questionário)</i>	40
4	RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	43
4.1	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE): histórico de uma política educacional em âmbito municipal	46
4.1.1	<i>Implicações do PMDE para a gestão democrática escolar</i>	54
5	ANÁLISE DO PMDE DE FORTALEZA A PARTIR DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	59
5.1	O questionário como técnica para coleta de dados empíricos	59
5.1.1	<i>Caracterização das escolas da amostra</i>	59
5.1.2	<i>Caracterização dos sujeitos/participantes</i>	60
5.2	Análise categorial dos dados	62
5.2.1	<i>Recurso financeiro destinado à escola – PMDE</i>	63
5.2.2	<i>Acesso à informação e à transparência</i>	67
5.2.3	<i>Participação da escola e dos órgãos colegiados</i>	71
5.2.4	<i>Autonomia escolar</i>	78
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
	REFERÊNCIAS	86
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO AOS DIRETORES/PARTICIPANTES DA PESQUISA	93

1 INTRODUÇÃO

Pensar em ações democráticas no interior das escolas nos dias atuais é um desafio constante para a gestão escolar, e quando o gestor estabelece uma direção coletiva e participativa, embasado na lei, a tendência é que sua gestão assuma as características de uma gestão democrática. Nesse sentido, é imprescindível o acesso à informação e à transparência de suas ações referente aos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros. Especialmente na dimensão financeira, podemos entender que esse acesso é fundamental a fim de que a comunidade fique ciente, não só de quais são os recursos destinados à escola, mas também de quais atos da gestão financeira são necessários para a utilização desses recursos.

Partindo destas premissas, destacamos que o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) da rede de ensino público de Fortaleza-CE foi instituído em 2014 pela Lei Complementar nº 169, e consiste na transferência de recursos financeiros consignados no Orçamento do Executivo, cujo propósito é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede municipal de Fortaleza que possuam alunos matriculados na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos (Sousa; Vidal; Vieira, 2020). Ressaltamos ainda que o estudo referente à aplicação financeira supracitada constitui-se, do nosso ponto de vista, como recorte de pesquisa, sempre tendo em vista a inter-relação desta aplicação com a gestão pedagógica e administrativa da escola.

Importa ressaltar que, falar sobre avaliação de políticas públicas na gestão democrática de recursos financeiros destinados à educação, mesmo que de forma abrangente, é trazer à tona considerações relevantes que nos remetem a reflexões sobre o olhar atencioso dos órgãos governamentais aos investimentos no ensino público brasileiro. Vale ressaltar que, para financiar a política de educação, o Estado instituiu, no artigo 212 da CF/1988, o financiamento dos recursos destinados à educação, garantindo percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino público brasileiro. E ainda no artigo 206, ao listar os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, é definido o princípio da gestão democrática como instrumento de construção pedagógica e controle social dos recursos na área educacional.

Para analisar a gestão democrática do PMDE, levamos em conta abordar as características que visualizam sua implementação nas escolas públicas definidas quanto: 1) ao acesso à informação e à transparência; 2) à participação; 3) e à autonomia. Com base em tais características, buscamos analisar, através dos resultados, se a dimensão financeira das escolas públicas selecionadas nesta pesquisa é norteadas pela gestão democrática prevista em lei.

A primeira característica é o acesso à informação e à transparência. Acácio (2019) afirma que a comunidade como um todo precisa (e deve) ter o acesso garantido a todas as informações do cotidiano escolar em todas as dimensões: administrativa, pedagógica e financeira. Em se tratando da dimensão financeira, foco desta pesquisa, esse acesso é fundamental a fim de que a comunidade fique ciente, não só de quais são os recursos destinados à escola, como também sobre quais atos da gestão financeira incidem para a utilização democrática destes recursos.

Logo, pressupomos que a comunidade escolar, tendo acesso aos atos da gestão financeira da escola pública, tende a sentir-se motivada em aumentar sua participação. Por conseguinte, subentende-se que, aumentando a participação de mais sujeitos atuantes na gestão de uma escola, esta pode, então, adquirir características de uma gestão democrática.

Quanto à autonomia, é através dela que cada unidade escolar exerce sua gestão em todas as dimensões acima descritas: pedagógica, administrativa e financeira. Ademais, é pertinente destacar que a autonomia nas escolas é um preceito legal, previsto no art. 15 da LDBEN 9394/96. Quanto a esse aspecto, Luck (2000) define a autonomia como fator condicionante para que as decisões, em âmbito escolar, sejam tomadas de forma coletiva. De certa forma isso se relaciona com as proposições de Libâneo (2008, p.141), ao estabelecer relações entre a autonomia e a gestão democrática, ao afirmar que “a autonomia é o fundamento da concepção democrática – participativa de gestão escolar, razão de ser do projeto pedagógico curricular”.

Acreditamos que as temáticas que envolvem gestão e financiamento educacional são fundamentais, no presente texto, para podermos interpretar as dimensões democráticas apresentadas, que vêm assumindo um importante papel na compreensão da organização da educação, principalmente partindo de estudos e análises que englobam a relação destes com as políticas educacionais implementadas.

Salientamos ainda que as iniciativas governamentais, com relação ao investimento financeiro na educação pública, é fator preponderante para que haja melhoria no ensino público brasileiro. Para tanto, o Estado elaborou diversos programas e projetos voltados à aplicação de recursos financeiros na educação brasileira. Sendo assim, consideramos oportuno, por meio deste estudo, buscar resultados de uma pesquisa avaliativa referente às ações de políticas públicas do PMDE, bem como suas implicações para a gestão democrática das escolas analisadas pertencentes a este município.

Feitas essas ponderações, a problemática deste trabalho se dá a partir dos seguintes questionamentos:

- i) De que forma a gestão democrática contribui para a autonomia escolar, informação, transparência e participação referentes ao PMDE?
- ii) Como o repasse e a sistematização do PMDE, à luz da gestão democrática escolar, contribuem para a melhoria da educação pública municipal de Fortaleza?

Para responder a questionamentos dessa ordem, esperamos que este estudo encontre novas evidências com vistas a obter resultados significativos para uma melhor compreensão sobre as políticas públicas do PMDE. Diante disso, esta investigação tem, como objetivo central, perceber o significado do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar.

De modo específico, objetivamos:

- a) analisar o processo técnico de composição e aplicação do PMDE referente à sua implantação e implementação durante o período de 2015-2024;
- b) averiguar, através dos dados documentais, se as práticas da gestão escolar evidenciam a autonomia escolar, a informação, a transparência e a participação democrática de segmentos relacionados à execução do PMDE; e por fim,
- c) avaliar os possíveis efeitos do repasse e sistematização do PMDE na educação pública municipal fortalezense, bem como se estes interferem de forma positiva ou negativa nos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos das unidades escolares analisadas.

Tendo em vista avaliar a gestão democrática do referido programa, cumpre-nos apresentar a perspectiva avaliativa que adotamos para o presente estudo. Assim, tomamos a avaliação em profundidade nos termos de Rodrigues (2008; 2011), haja vista que, nesta perspectiva, o intuito não é restringir “um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa” (RODRIGUES, 2011, P. 57), mas sim propor, segundo Rodrigues (2011), uma avaliação em profundidade visando desenvolver uma avaliação ampla, detalhada e, ao mesmo tempo, densa, pois, dessa forma, consideramos ser fundamental fazer abordagens interpretativas na busca de significados sobre o PMDE.

Feitas estas considerações, é válido esclarecer as razões que nos motivam a pesquisar sobre o PMDE em Fortaleza, conforme mencionamos. Primeiramente, nos interessa analisar o referido Programa, mais precisamente, no período de 2015-2024. Nesta perspectiva, nos interessa desenvolver uma análise de conteúdo, proposta por Rodrigues (2008; 2011), como uma dimensão da avaliação em profundidade, considerando averiguar, no decurso deste Programa implementado na rede pública de ensino de Fortaleza, os seguintes critérios:

- a formulação deste programa social, dando atenção aos objetivos presentes nos documentos de institucionalização desta política, bem como naqueles que compõem todo o processo de sua formulação (Rodrigues, 2011);
- os fatores apresentados para a implantação do PMDE, bem como o acompanhamento e a avaliação deste nas escolas analisadas¹.

A partir disso, consideramos que a avaliação em profundidade, perspectiva avaliativa adotada no presente estudo, pode expressar, “num sentido metafórico, a imersão em uma particularidade do campo de investigação,” (Rodrigues, 2008, p. 10), e com base nisso, tencionamos mergulhar em nossas análises, conforme proposto por Rodrigues (2008), olhando para todas as direções, referente ao PMDE, à luz da gestão democrática escolar.

Assim sendo, a estrutura geral de nossa pesquisa toma a forma de cinco capítulos. O primeiro inclui este capítulo introdutório. No segundo capítulo, apresentamos as bases teóricas que fundamentam a avaliação de políticas públicas e a gestão democrática, participativa e escolar. O terceiro capítulo trata do percurso metodológico e da perspectiva avaliativa que direcionam as ações desta pesquisa, evidenciando: o método de pesquisa adotado, a abordagem escolhida para a coleta, o *locus* da pesquisa, a delimitação da amostra, e por fim, a coleta e análise de dados.

O quarto capítulo, por sua vez, trata de aspectos referentes aos recursos financeiros educacionais, bem como as políticas públicas em educação e, é claro, uma abordagem a respeito do objeto de estudo deste trabalho, apresentando o histórico do PMDE e suas implicações para a gestão escolar.

No quinto e último capítulo, propomos a análise do PMDE de Fortaleza a partir da gestão democrática, considerando as categorias de análise mencionadas neste estudo, visando averiguar se os recursos financeiros oriundos deste Programa constituem-se: a) como fonte adicional ou suplementar de recursos para as escolas; b) como instrumento de regulação das políticas descentralizadoras das instituições de ensino analisadas; e também c) como contribuição para o fortalecimento de ações democráticas nas escolas públicas. Ainda neste capítulo, apresentamos as seções referentes à análise de dados da pesquisa.

¹ As instituições de ensino selecionadas para o presente estudo são seis escolas que compreendem as seguintes etapas e modalidades de ensino: Creche, Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Escola de Tempo Integral (ETI).

2 MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

Neste capítulo, apresentamos pressupostos conceituais, bem como princípios necessários à construção inicial do subsídio teórico que embasará as questões, os objetivos e a análise dos dados obtidos e produzidos com a coleta de dados documentais e empíricos desta pesquisa. Privilegiaremos alguns conceitos que consideramos centrais nesta investigação, tais como: avaliação de políticas públicas, gestão democrática (participativa e escolar) e políticas públicas em educação.

2.1 Avaliação de políticas públicas: percurso teórico

Nesta seção, delineamos em traços gerais os pressupostos conceituais de avaliação e políticas públicas para um melhor entendimento do percurso teórico da presente pesquisa. Como ponto de partida, apresentamos o conceito de **avaliação**, definido por Costa e Castanhar (2003, p.972), no qual afirmam que

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

No que diz respeito a avaliações de programas, tendo em conta que nosso trabalho visa avaliar o PMDE, os autores citados explicam que são estudos sistemáticos conduzidos periodicamente ou de maneira *ad hoc*, cujo intuito é examinar a performance dos programas referente ao alcance de seus objetivos, bem como o contexto em que isto ocorre. Tais avaliações, segundo eles, podem ser conduzidas tanto por especialistas externos como por gerentes de programas.

Nessa perspectiva, Cunha (2018) assinala que a atividade de avaliação não é uma atividade isolada e autossuficiente. Pelo contrário, ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, na medida em que gera informações que possibilitam novas escolhas, e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

Ainda no cenário conceitual da avaliação, Garcia (2001) a define como uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro

referencial ou padrão comparativo previamente definido. Para o autor, ela também pode ser considerada como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base ou um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. Em outras palavras, é um termo que compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos, e nesse sentido, Silva e Costa (2002) esclarecem que as políticas públicas tornam-se programas quando, por ação de uma autoridade, as condições iniciais para sua implementação se concretizam.

Em relação ao termo **política pública**, é uma expressão que visa definir uma situação específica da política, e a melhor forma de entendermos essa definição é compreender cada palavra, separadamente, em seu sentido etimológico. Oliveira (2010) explica que **política** é uma palavra de origem grega, *politikó*, que exprime a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre os rumos da cidade, a *pólis*. Por sua vez, a palavra **pública** é de origem latina, *publica*, e significa povo, do povo.

Diante disso, podemos inferir que “política pública” diz respeito à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Porém, segundo o autor, em seu sentido histórico, essa participação assumiu feições distintas, no tempo e no lugar, podendo ter acontecido por representação direta ou indireta. Nesse cenário, vale destacar um agente que sempre foi fundamental no acontecimento da política pública: o Estado.

Nesta direção, uma política pública ainda pode ser entendida

[...] como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir de quais escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (Kingdon, 2003, *apud* Capella, 2005, p. 2).

O autor acrescenta que políticas públicas são um processo baseado em três fatores: a) argumentação; b) debate em torno das ideias; c) formas distintas de entender e interpretar os problemas, e por esta razão, elas encontram-se em movimento e em transformação.

Consoante ao que foi delineado pelos teóricos citados, política pública se configura como a atuação do Estado a partir do que foi decidido na agenda e, anteriormente a isso, do problema pautado como relevante pelos atores e formuladores de política. De acordo com Santos (2019), são vários os autores que estudam e definem o que é uma política pública, envolvendo diferentes áreas do conhecimento, como a ciência política, a sociologia, a economia, a gestão e a administração públicas, a antropologia, o direito, dentre outras.

Vale destacar que a discussão acerca das políticas públicas tomou, nas últimas

décadas, uma dimensão muito ampla, haja vista o avanço das condições democráticas em todos os recantos do mundo, como também a gama de arranjos institucionais de governos que se tornou necessário, segundo Oliveira (2010), para se fazer a *governabilidade*. O autor explica que governabilidade são as condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis, e quando essas condições são adequadas, enquanto atitudes de governos (sejam eles de âmbito nacional, regional/estadual ou municipal), se caracterizam como políticas públicas.

Por esse viés, contudo, ao designar a política pública como pública e, conseqüentemente, representativa da ação do Estado, podemos entender que a avaliação de uma política não se legitima somente em uma etapa do ciclo da política. Considerando essa perspectiva teórica, fica evidente a necessidade de haver políticas públicas educacionais que priorizem a qualidade do ensino-aprendizagem na instituição pública brasileira, e este princípio é pertinente levar em conta a fim de que alcancemos resultados satisfatórios no presente estudo.

Uma vez que as escolas buscam resultados, isso implica que haja uma ação racional, estruturada e coordenada. Ao mesmo tempo, sendo uma atividade coletiva, entendemos que não depende apenas das capacidades e responsabilidades individuais, mas de objetivos comuns e compartilhados, de ações coordenadas e controladas dos agentes do processo, fundamentados nas Políticas Públicas Educacionais. Portanto, passemos, então, à discussão da importância destas práticas políticas no ambiente escolar – critérios estes que apresentamos a seguir.

2.2 Políticas públicas em educação

Nesta seção, pretendemos situar as configurações das políticas públicas de educação no Brasil nos contextos do direito social à educação, bem como as responsabilidades da ação pública federativa no setor. Nesta perspectiva, visamos analisar o processo de democratização da educação e sua intencionalidade com o alargamento dos direitos à educação.

Embora tenhamos explicitado anteriormente os conceitos de políticas públicas, vale aqui lembrar que estas têm um caráter de construção social, uma vez que comportam variáveis com distintos significados para diferentes grupos sociais quanto a valores, ideologias e contextos. Destarte, as políticas públicas envolvem o contexto no qual operam o setor privado e a sociedade civil, ou seja, atores importantes na sua definição como influenciadores e influenciados, muito embora, de acordo com Correia (2019), estes não formulem diretamente as políticas públicas.

Considerando a temática desta seção, compreendemos que a expressão políticas públicas educacionais, em linhas gerais, diz respeito a tudo aquilo que o governo faz ou deixa

de fazer em termos de educação escolar, ou seja, são as decisões do governo que incidem no ambiente escolar enquanto local de ensino/aprendizagem. Nesse sentido, podemos entender que as políticas públicas voltadas para a educação, formadas pelo conjunto de normas, leis, regulamentos, diretrizes, planos e orçamentos do poder público, segundo Carvalho (2005), referem-se às metas e ações que provocam mudanças nos sistemas educacionais, consubstanciadas em planos de ações, programas e projetos que levem à sua efetivação.

Nesta mesma direção, Freitas (2020) pontua que o campo das políticas públicas educacionais é extremamente amplo, pois abrange a estrutura curricular, os financiamentos, as avaliações de desempenho, os fluxos escolares, e também a formação e capacitação docente. Ademais, este campo relaciona-se intimamente com outros direitos fundamentais e direitos humanos, gerando, dessa forma, os termos de uma educação inclusiva.

Cabe aqui salientar a relevância de conhecer os efeitos da implementação das políticas públicas educacionais para que o direito ao acesso à educação seja exercido efetivamente, tendo em vista que os processos de formulação e execução de tais políticas podem se configurar como um instrumento mediador da democratização do ensino. Nesse contexto, as políticas públicas educacionais compreendem a relação entre o povo e o governo, com o objetivo de encontrar soluções viáveis para as questões educacionais.

Na tentativa de identificar os problemas e também meios legais para solucioná-los, as políticas públicas educacionais buscam dirimir esses problemas respaldando-se das leis e dos programas vigentes, e caso algum programa ou lei não consiga abranger a questão, a partir daí podem ser criadas novas medidas para que o problema, enfim, seja resolvido.

No que tange à legislação educacional brasileira, Correia (2019) afirma que cabe aos Estados e Municípios a responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental. No entanto, a autora ressalta o papel da União na assistência técnica e financeira às demais esferas governamentais, a fim de que a oferta da escolaridade obrigatória seja garantida. Nesse sentido, a política pública educacional surge para atender a uma política pública social, visando, desse modo, cumprir com alguma ação do Estado e as suas atribuições perante a sociedade. Em outros termos, essencialmente esse é ponto fundamental de toda política pública: atingir uma finalidade que vise a coletividade, no caso da educacional, a garantia de uma educação de qualidade para todos.

Quanto ao processo de formulação das políticas públicas, Pedone (1986) afirma que o sistema político, por sua vez, é responsável pelo que ocorre no processo de formulação e decisão, e do que ocorre na implementação de programas públicos. Segundo o autor, essa implementação, quando efetuada no contexto educacional a partir do processo de políticas

públicas, e através do ministério e das secretarias da educação, favorece o benefício da sociedade – benefícios estruturais e financeiros que visam uma melhor democratização do acesso à educação.

Como já apontado anteriormente, as políticas públicas passam por processos de avaliação, cuja finalidade é examinar as intervenções públicas sob diversos aspectos, podendo, então, ser realizada por meio de diferentes metodologias. Nessa perspectiva, a avaliação possui um papel examinador das ações públicas, cujo papel é o de identificar falhas e acertos, bem como apontar soluções necessárias para determinadas situações. No que se refere à esfera educacional, não é de forma diferente, pois é de extrema importância que o governo invista no desenvolvimento de tais políticas a fim de legitimar e democratizar o processo de formulação e aperfeiçoamento das políticas públicas com fins educacionais. (Pedrosa; Matos, 2018, n.p.).

Conforme já expusemos, a atual estrutura e o funcionamento da educação brasileira decorrem da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96), que, por sua vez, vincula-se às diretrizes gerais da Constituição Federal de 1988, bem como às respectivas Emendas Constitucionais em vigor. No entendimento de Sousa, Vidal e Vieira (2020), o financiamento da educação pública, previsto em lei, é essencial, não só para assegurar uma educação de qualidade a todos, como também para a redução das desigualdades sociais em nosso país.

Para tanto, é importante ressaltar o papel do Estado no que tange às políticas públicas que envolvem planejamento participativo e distributivo dos orçamentos, e que as ações, por parte de seus representantes, possibilitem, de fato, a construção de uma democracia alicerçada em práticas libertadoras capazes de amenizar não só as desigualdades sociais citadas anteriormente, como também as econômicas e políticas. Reflexões nessa direção são tecidas na seção a seguir.

2.3 Democracia no contexto das Políticas Públicas

O conceito de democracia, conforme Trindade (2018), vem sofrendo uma variação de sentidos no decorrer da história. Para a autora, a democracia é entendida não como valor universal e atemporal, mas como valores diferentes que existem em alguns espaços e épocas. Contíguo a essas premissas, entendemos que a democracia vem ganhando seu espaço ao longo do tempo atrelada a um contexto histórico-político-social, e nesse sentido, julgamos pertinente, no presente estudo, abordar o termo democracia voltado ao contexto das políticas públicas.

Conforme aponta Carrillo (2013, p. 25), “a democracia deve ser um objeto de interesse para as políticas públicas”, e nesse contexto, ela deve “ser tratada sistematicamente como um fenômeno que se materializa por meio de um amplo conjunto de políticas e programas públicos” (p. 26). O autor argumenta que, para fortalecer a democracia, isso requer visão e vontade política, e além disso, a capacidade de resolver as questões práticas de desenho institucional e construção de programas.

Sobre a visão política mencionada por Carrillo (2013), referente ao fortalecimento da democracia no campo das políticas públicas, Arretche (1996) destaca que, qualquer que seja a visão de democracia em questão, a possibilidade de apreender sua efetiva concretização pressupõe que seja adotado o respeito a determinados princípios que devem, obviamente, ser compatíveis com a visão democrática que pretende-se adotar. Alguns destes princípios nos quais há relativo consenso e que foram elencados pela autora, dizem respeito: à igualdade de voto, oportunidade de participação efetiva no processo decisório, oportunidade de esclarecimento para formação de opinião a propósito do objeto de decisão, dentre outros. Arretche (1996) complementa que tais princípios, bem como valores políticos, só podem ser concretizados em instituições políticas concretas, e é através da análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se estes princípios, de fato, estão efetivamente sendo respeitados.

Partindo desses pressupostos, destacamos que, no momento em que a democracia passa a se expandir, ela também corre o risco de se corromper, haja vista que ela se encontra continuamente diante de obstáculos imprevisíveis, ocasionados pelas interações humanas, e que precisam, obviamente, ser superados sem que se altere a sua própria natureza. (Bobbio, 2000).

Vale salientar que a presente pesquisa não busca entender a gênese da democracia em suas perspectivas historiográficas, mas sim, busca analisar alguns conceitos a seu respeito que se entrecruzam entre os sujeitos relacionados ao espaço da gestão escolar, conforme veremos em etapa ulterior do presente estudo. Também não é intenção deste trabalho aprofundar as contradições do regime democrático, tendo em vista que nosso objetivo principal é refletir conceitos e diretrizes presentes no mesmo, para que, no decorrer deste estudo, possamos situar as políticas públicas em educação, particularmente o PMDE, dentro do contexto democrático em que emerge nossa Constituição.

Ainda no plano conceitual do termo democracia, a concepção defendida por Bovero (2002, p. 87, grifos do autor) remete-nos à memória historiográfica da terminologia resultante da composição de dois substantivos gregos: “*dêmos*” e “*krátos*”, nos quais

krátos significa força, solidez, mas ao mesmo tempo também superioridade capacidade de afirmar-se e, portanto, parece indicar uma força subjugadora, preponderante, que se impõe: poderíamos dizer, a força do mais forte; mas como componente de palavras tais como democracia ou aristocracia, *krátos* passa a designar o poder político, ou seja, o poder de tomar decisões coletivas, portanto o poder atribuído àquele sujeito que em uma comunidade determina as escolhas públicas, e é por isso supremo ou soberano. [...] *Dêmos*, de forma genérica, significa “*povo*”.

Diante do exposto, podemos considerar que a democracia é o regime político no qual o povo exerce o poder, entendida também como um direito que os cidadãos têm ao escolher as pessoas que tomarão decisões que devem valer para toda a coletividade. Nesse contexto, a democracia é considerada representativa no Brasil, tendo em vista que a escolha desses representantes se dá através do sufrágio universal, e o conjunto de procedimentos e regras que normatizam nosso regime democrático está expresso na Constituição e em legislação correlata.

A expressão “democracia representativa”, segundo Bobbio (1986, p. 44),

[...] significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Considerando a coletividade como premissa básica para o exercício democrático, Campelo (2011) afirma que a democracia corre o risco de perder-se em si mesma, haja vista que uma gestão autoritária corrói e destrói a autoestima dos colaboradores, minando qualquer possibilidade de participação. Segundo o autor, fica evidente que o processo de sedimentação da democracia vai muito além, abrangendo vários outros aspectos, e entre eles, está a participação. De qualquer forma, o cenário democrático não é tão desalentador no que tange à confiança das nações que persistem com a democracia, tendo em vista que a característica principal dela é estar sempre em transformação.

A partir destas reflexões, cabe aqui salientar que esses pressupostos básicos apresentados neste estudo nos dão um vislumbre sobre a importância da prática, participação, coletividade, ação e diversidade que estão presentes na definição da democracia, e estes princípios devem nortear toda e qualquer gestão pública, inclusive, a gestão escolar, conforme veremos posteriormente.

Diante destas contribuições teóricas aqui apresentadas, e considerando os princípios sobre democracia abordados nesta seção, ressaltamos a importância de debruçarmo-nos sobre a contextualização das categorias de gestão democrática e participativa. A seguir, tratamos com maior critério os conceitos sobre a referida gestão, pertinentes, a nosso ver, aos propósitos deste trabalho.

2.4 Gestão democrática e participativa

Antes de iniciarmos propriamente a discussão sobre os conceitos de gestão democrática e participativa, tomamos como parâmetro a gestão democrática como princípio, e dessa forma, a definimos estabelecendo seus marcos legais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF – 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN 9394/96). Tendo em vista que o objetivo central de nosso estudo é perceber o significado do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar, abordaremos nesta seção os pressupostos teóricos sobre gestão democrática e participativa no âmbito educacional.

A Gestão Democrática, segundo Acácio (2019), passou a ser considerada como princípio a partir de sua descrição no texto constitucional de 1988 e, posteriormente, consagrada na legislação infraconstitucional na LDBEN 9394/96. O autor pontua que essa inovação, inserida na Constituição, relaciona-se à época da elaboração da atual Constituição Federal, e de importantes movimentos nacionais voltados para a redemocratização do país.

Para que o termo Gestão Democrática fosse cunhado e inserido na CF/88, Acácio (2019) explica que lutas e embates foram travados entre dois grupos. Segundo o autor, o primeiro grupo, ligado ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, tinha ideais que priorizavam a defesa do direito à participação de todos os usuários na definição das políticas públicas a que estariam expostos. Para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino.

Em contrapartida, Acácio afirma que um segundo grupo, ligado aos interesses privados do campo e empresariado educacional, estabeleciam um chamado grau aceitável de participação, que resumia-se apenas à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino. A partir desse confronto e choque de ideias, foi aprovada uma redação final para um artigo da CF/88: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (Brasil, 1988, p. 123).

Por conseguinte, Acácio esclarece que os princípios estatuídos na Constituição Federal de 1988 foram seguidos na formulação do artigo terceiro da LDBEN de 1996, que regulamenta os princípios para a organização da oferta do ensino já descritos no artigo 206 da CF de 1988, como vimos. Este mesmo artigo, em seu inciso VIII, regulamenta a forma de gestão democrática do ensino público de acordo com a Carta de 1988 e com a legislação

infraconstitucional que rege o funcionamento dos sistemas de ensino: “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. (Brasil, 1996, p. 09). Dessa forma, a LDBEN propõe e enfatiza o princípio da gestão democrática como modelo a ser seguido e alcançado na instituição escolar, e ao mesmo tempo, descentraliza sua operacionalização de acordo com cada sistema de ensino.

À luz dos princípios legais que norteiam a gestão democrática educacional, vale aqui lembrar que a democracia é realmente um ponto desafiador que, articulada à participação de fato e de direito, mostra novos caminhos para a construção social. Nesse sentido, Bezerra (2007) salienta que a gestão democrática requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais – exige mudanças de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente para além dos padrões vigentes autoritários, desenvolvidos pelas organizações burocráticas.

A autora argumenta que administrar a educação nessa nova forma exige um fazer coletivo, permanentemente em processo, e isso significa mudança contínua e continuada. E esta mudança, segundo Bezerra, está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, que fundamentam a concepção de qualidade na educação.

Nessa perspectiva, para entender a gestão democrática do PMDE e seus processos participativos, levamos em consideração as abordagens de Luck (2010). Segundo a autora, a gestão é um processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, a partir de sua participação ativa e competente, promovam a realização dos objetivos de sua unidade de trabalho (neste caso, os objetivos educacionais) de forma plena e eficiente. O entendimento do conceito de gestão, portanto, já pressupõe a ideia, em si, de participação, ou seja, do trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisão sobre seu encaminhamento e na ação sobre elas, em conjunto, a partir de objetivos organizacionais, entendidos e abraçados por todos.

A referida autora assinala que o conceito de gestão, portanto, parte do pressuposto de que o êxito de uma organização social depende da mobilização da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um “todo”, sempre orientado por uma vontade coletiva – esta, aliás, é condição fundamental para que a educação se processe de forma efetiva no interior da escola, haja vista a complexidade e a importância de seus objetivos e processos.

Diante desse cenário, podemos compreender que uma escola é o que são seus gestores, os seus educadores, os pais dos estudantes, os estudantes, enfim, a comunidade. Gerir

democrática e participativamente significa, a nosso ver, usar todas as oportunidades que a escola oferece para realizar práticas, como também aprender condutas com elas. Nesse contexto, vale salientar que a aprendizagem para a vida pessoal e social é bem mais importante do que os resultados práticos imediatos da gestão democrática, pois a escola é lugar de aprendizagem e desenvolvimento. E para que esse desenvolvimento seja, de fato, associado à qualidade do ensino-aprendizagem, são necessárias ações conjuntas que estabeleçam a democratização escolar.

Em realidade, vale destacar que o conceito de gestão democrática também assume outro sentido. Tendo Paro (2007) como referência, podemos compreender que a gestão vai muito além do que resolver problemas de forma imediata – consiste em distribuir autoridade nos vários setores da escola, nas tomadas de decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, como também ouvir e ser ouvido, e, a partir dos conflitos surgidos, buscar consensos para a solução dos problemas.

Em vista disso, percebe-se que a diferença entre a gestão compartilhada e a gestão democrática consiste no modo de participação dos atores educativos envolvidos nos processos decisórios. Primeiramente, eles agem como coadjuvantes e, no segundo caso, atuam como protagonistas ativos no processo de transformar a escola numa instituição democrática. Em nosso entendimento, consideramos válido ampliar a compreensão sobre o processo de gestão democrática, haja vista que, conforme tem-se disseminado na literatura educacional do país, ela é apresentada como a mais adequada para a gestão da escola pública.

Sendo assim, a participação e a democracia na escola pública são um meio prático de formação para a cidadania – daí a importância da gestão democrática e participativa como cumpridora de sua função social. A partir disso, inferimos que realizar uma gestão democrática significa acreditar que todos juntos têm mais chances de encontrar caminhos para entender as expectativas da sociedade e da atuação da escola.

Um destes caminhos diz respeito à gestão financeira da Educação, e a LDBEN/96, em nove artigos (do art. 69 ao 77) trata de ampliar legalmente o que a CF/88 já explicitava sobre os recursos financeiros disponíveis para o custeio da Educação no Brasil e sua divisão de responsabilidades por sistema e modalidades. Para tanto, consideramos relevante abordar, deste ponto em diante, de que forma a gestão democrática dos recursos financeiros educacionais, amparada por lei, é implementada nas escolas – conceitos que detalhamos logo a seguir.

2.4.1 Gestão democrática escolar: avaliação dos recursos financeiros educacionais

Atualmente, muito se fala sobre a gestão escolar democrática nas escolas públicas, e compreendê-la implica visualizar a perspectiva social, em que os sujeitos da comunidade escolar participam do processo de formulação e avaliação de políticas públicas educacionais, bem como a fiscalização de sua execução, principalmente no que concerne à gestão democrática de recursos financeiros destinados à educação.

Sendo a gestão considerada um fator primordial no desempenho das organizações modernas, todavia, é no âmbito educacional que sua prática se torna mais complexa, principalmente no que diz respeito à escola pública, uma vez que administrá-la não se reduz (apenas) à aplicação de alguns métodos e técnicas importados, que na maioria das vezes vêm de empresas que nada têm a ver com os propósitos educacionais. Assim, com base nessas premissas, a presente seção trata da gestão escolar no bojo do processo de democratização vivido pelo país visando sua repercussão no campo educacional.

Tendo em conta que o foco deste estudo diz respeito aos recursos financeiros descentralizados transferidos diretamente para as escolas públicas de educação básica, os quais exigem que sua gestão ocorra de forma democrática, importa-nos trazer algumas discussões sobre a gestão democrática escolar, considerando que ela deve promover no espaço público condições de igualdade – condições estas que propiciem um ambiente de trabalho coletivo, visando superar o individualismo e a educação excludente, possibilitando a inter-relação do todo, e que a produção do conhecimento auxilie na preparação dos sujeitos para a vida, contribuindo, desse modo, para que os estudantes, mediante uma educação pública de qualidade, tenham expectativas de vida digna, de trabalho e de exercício da cidadania. (Cóssio, 2006).

Cabe aqui salientar que a gestão democrática possui embasamento legal para ser instituída no meio escolar. A CF/1988 em seu artigo 206, bem como a LDBEN no artigo 3º, apresentam, como um dos princípios da educação, a gestão democrática do ensino público, na forma da lei – princípio este que deve ser exercido na prática, em toda a sua essência, a fim de que o ensino de qualidade seja uma realidade para cada cidadão brasileiro.

Para que um projeto de escola pública de qualidade seja efetivado, no caso da gestão escolar, Paro (2007) assinala que seus objetos de estudo devem considerar tanto a realização dos fins educativos quanto as mediações necessárias para concretizá-los. O autor destaca que a finalidade democrática intrínseca ao empreendimento educacional não deve se limitar, apenas, ao consumidor portador de direitos, mas deve se caracterizar pela participação ativa dos

cidadãos na vida pública, seja como titulares de direitos, seja como criadores de novos direitos. Nessa acepção, levar em conta a qualidade do ensino é considerar até que ponto se alcança essa formação, tendo presentes, portanto, duas dimensões:

A individual, que se refere à constituição da personalidade do educando enquanto ser que se autocria e transcende necessidades naturais em sua postura ética de modo a propiciar sua realização e bem-estar; e a social, que deriva da pluralidade do homem, não se tratando de educar apenas para o bem viver individual, mas que o sujeito seja capaz de contribuir para o bem viver de todos – dado o momento da história em que são criados e sustentados valores sobre carências e possibilidades de convívio livre e pacífico entre os vários sujeitos (individuais e coletivos), ou seja, democrático – pode-se dizer que a dimensão social do ensino deve referir-se, obrigatoriamente, à formação para a democracia. Educar-se, portanto, é realizar-se como indivíduo componente de determinada sociedade. (Paro, 2007, p. 110).

Sob essa perspectiva, entendemos que a educação de qualidade começa a ser uma realidade presente no ambiente escolar público quando a gestão democrática é expressa em ações práticas. Sendo assim, a escola deve sempre buscar meios para melhor atingir esse padrão de qualidade no ensino, contando, é claro, com a participação de todos os envolvidos nesse processo, seja de forma direta ou indireta. Segundo Fontana (2011), quando se busca a gestão escolar democrática que tenha como base o princípio da participação, há mais chances de serem minimizadas a distância entre a teoria e a prática, o discurso e a ação, sendo possível haver tanto uma prática de gestão escolar comprometida com os seus sujeitos, quanto uma prática educacional transformadora no processo de ensino/aprendizagem.

Na visão de Barroso (2003), a gestão democrática deve procurar concretizar cinco grandes princípios como forma de reforçar a autonomia das escolas: legitimidade, participação, liderança, qualificação e flexibilidade. Quanto à legitimidade, o autor explica que ela é transferência de competências de órgãos de administração central e regional do Estado para órgãos de gestão das escolas. Em relação à participação, ela serve para a integração dos sujeitos de forma horizontal.

No que se refere à liderança, o autor afirma que ela é necessária para garantir o desenvolvimento da gestão na organização e funcionamento da escola, empreendendo, desse modo, as mudanças que a autonomia exige. Por sua vez, a qualificação, do ponto de vista do autor, define-se como a aprendizagem organizacional por parte dos membros, ou seja, a formação dos sujeitos. E no que concerne à flexibilidade, o autor destaca que ela permite margens de ajustamento nas práticas de gestão, o que a torna parte do próprio conceito de autonomia.

Isso nos leva a entender que todos esses elementos favorecem o fortalecimento da

gestão democrática na escola, contribuindo, desse modo, para que os sujeitos se sintam não apenas parte da escola, mas também corresponsáveis pelas ações que dela derivam. Diante disso, depreendemos que para se ter uma gestão democrática atuante, todos os segmentos inseridos nela devem estar interligados, buscando alcançar os objetivos do bem comum, apesar das peculiaridades e interdependências de cada um deles, a fim de que o ensino/aprendizagem transcorra de maneira favorável rumo à meta de todos: uma qualidade de ensino, resultante de uma gestão democrática eficaz.

Sob esse viés, percebemos que a autoridade, a diplomacia, a responsabilidade, a decisão, a disciplina e a iniciativa também são fatores e características peculiares de um gestor educacional comprometido com a educação como um todo, e é muito importante ele tenha uma visão de conjunto, articulando e integrando setores, vislumbrando resultados para a instituição educacional, reunindo todos os esforços necessários para realizar ações que visam a melhoria da qualidade de ensino.

Partimos do pressuposto básico de que administrar um órgão público não é tarefa fácil, principalmente sendo uma instituição escolar. Por conseguinte, cabe à gestão educacional a árdua tarefa de buscar o equilíbrio entre os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros do ensino público escolar, conforme prescreve a Lei Complementar nº 169, de 12 de setembro de 2014, em seu art. 1º. No que diz respeito aos recursos financeiros, o gestor precisa ter visão para perceber as principais dificuldades que há na escola, bem como resolver, principalmente, as situações que demandam ações na administração financeira dos recursos escolares.

Administrar tais recursos destinados à escola de forma democrática e transparente, é um desafio constante, e a gestão adequada do financiamento à educação, como vimos, também é condição necessária para a consagração do direito à educação no Brasil, visto que a gestão democrática destes recursos exige planejamento, execução, controle e transparência em todas as ações.

A concepção de transparência e publicidade dos atos públicos referentes à administração dos recursos financeiros, defendida por Bobbio (2000), pressupõe que

a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (Bobbio, 2000, p. 20).

A partir da discussão aqui sustentada pelo autor, é importante ressaltar que os atos

públicos de gestão escolar devem ser conduzidos pelo viés democrático, tendo como condição primordial, o acesso à livre informação, principalmente no que refere aos recursos financeiros que chegam à escola, e como são gastos. E para que este acesso, previsto na CF/1988 em seu art. 5º seja efetivado, cabe à gestão escolar divulgar e explicitar a informação, tornando-a acessível a todos que desejarem se utilizar desse direito. Em vista disso, é fundamental que a escola caminhe na direção da democratização da informação, o que implica, de acordo com Libâneo (2008), o acesso de todos, não só às informações, como também aos canais de comunicação, visando, desse modo, agilizar a tomada de conhecimento das decisões, bem como a sua execução.

Além destes fatores supracitados, retomamos a discussão quanto ao conceito de transparência dos atos da gestão escolar, previsto no art. 3º da Lei 12.527/11, também conhecida como lei de acesso à informação. De acordo com a referida legislação, o direito fundamental de acesso à informação deve ser executado conforme os princípios básicos da administração pública seguindo algumas diretrizes. Entre elas, destacamos: a) a observância da publicidade como preceito geral; b) a divulgação de informações de interesse público; e c) o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

No que se refere ao princípio da transparência, é imprescindível que a gestão escolar reconheça a importância do cumprimento da lei, buscando, dessa forma, garantir a transparência de suas ações como meio condicionante para a comunicação de seus atos com a sociedade, bem como seu consequente envolvimento com os propósitos que envolvem a instituição escolar. Nesse sentido, o conceito de transparência sustentado por David *et al.* (2012) visualizam a necessidade de transparência como forma de gerir e, principalmente, a prestação de contas de modo claro e objetivo nas informações relativas à gestão escolar. Para os autores, esta exigência formal dos órgãos de controle é primordial, tanto para a comunicação, quanto para a satisfação do principal envolvido no processo da gestão pública – a sociedade.

Diante do exposto, podemos inferir que a transparência na gestão democrática se consolida como um compromisso do gestor ao assumir responsabilidades, inclusive a prestação de contas de todos os seus atos de gestão, principalmente aqueles que demandam a implementação dos recursos financeiros destinados ao ensino público. Para tanto, existem órgãos colegiados previstos em lei com a finalidade de assegurar a gestão democrática da escola, especialmente aquela que diz respeito à gestão dos recursos financeiros. Assim sendo, o gestor escolar tem papel preponderante na gestão dos recursos financeiros da escola, visto que, administrar esses recursos, como vimos, não é tarefa simples, principalmente diante de tantos desafios que cotidianamente a escola pública enfrenta.

3 PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia da pesquisa, do ponto de vista teórico, inclui não só o método (a teoria da abordagem), como também as técnicas e a criatividade do pesquisador, ou seja, sua experiência, sua capacidade pessoal e a sua sensibilidade, articulando, dessa forma, as concepções teóricas com os pensamentos sobre a realidade (Minayo, 1993). Considerando essas premissas, abordamos a seguir os procedimentos metodológicos do presente estudo.

Vale destacar que, para a consecução do objetivo deste trabalho, julgamos ser necessário traçar uma metodologia de pesquisa que dê conta de abarcar todos os nossos objetivos, como também responder aos questionamentos que sustentam o nosso estudo. Assim, no presente capítulo, buscamos descrever as etapas metodológicas que foram realizadas ao longo deste trabalho.

Isso posto, a presente pesquisa tem por finalidade perceber o significado do PMDE de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar, para tanto, este capítulo subdivide-se em seções que relatam sobre: a perspectiva avaliativa escolhida para o presente estudo, o método e a abordagem de pesquisa, o *locus* e a delimitação da amostra, e por fim, a coleta e análise de dados. Enfatizamos ainda que, por meio destes instrumentos, buscamos captar informações que nos possibilitem a compreensão de nosso objeto de estudo na perspectiva avaliativa adotada neste trabalho – discussões nesse sentido apresentamos no tópico a seguir.

3.1 Perspectiva Avaliativa

É pertinente, para os fins deste trabalho, compreender que uma avaliação de políticas públicas conjuga, entre outros fatores, aspectos qualitativos, que no caso do presente estudo, analisou os dados oriundos de um questionário semiestruturado enviado para os gestores participantes da pesquisa, conforme será explicitado em seção ulterior deste trabalho. E para que uma política pública seja compreendida, no que diz respeito aos objetivos propostos, como também os resultados alcançados, a avaliação desta constitui, a nosso ver, um instrumento fundamental. Grosso modo, a avaliação possibilita o conhecimento da viabilidade de programas e projetos visando o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo a reformulação de suas propostas e atividades.

Partindo destas observações, a perspectiva avaliativa adotada neste trabalho tem como foco central uma avaliação ampla, detalhada e densa, cuja referência fundamental seja

desenvolver abordagens interpretativas ao buscar significados da política em estudo (Rodrigues, 2011). Isso se relaciona com a concepção de avaliação descrita por Lejano (2006), o qual preconiza que a avaliação da política deve ser realizada levando em consideração as fases de formulação e implantação como um processo coeso e sequencial. Para tanto, o autor defende um modelo de análise da política por meio de uma descrição densa, integrando diferentes tipos de conhecimentos.

Com base nesses pressupostos, a pesquisa avaliativa deste estudo configura-se, portanto, numa avaliação em profundidade, fundamentada em Rodrigues (2008; 2011), ao considerar que esta perspectiva avaliativa, em sua formulação, toma por base quatro grandes eixos de análise: a) análise de conteúdo da política e/ou do programa (contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna); b) trajetória institucional (de programas e políticas); c) espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa; e d) análise de contexto de formulação dos mesmos.

Conforme mencionado no capítulo introdutório desta pesquisa, o eixo escolhido para perceber o significado PMDE de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar sob a perspectiva da avaliação em profundidade, é o eixo da análise de conteúdo, uma vez que o referido eixo, nos termos de Rodrigues (2008), trata de aspectos que dizem respeito: aos objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação do PMDE; aos paradigmas orientadores, aos conceitos e noções centrais que sustentam essa política; e à formulação da implementação do PMDE, bem como os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Essa modalidade de avaliação, nos termos de Torres Jr. *et al.*, (2020, p. 156 e 157),

assume uma matriz teórico-metodológica que amplia os sentidos da construção do conhecimento em avaliação de políticas públicas, tendo como foco central, não a lógica da política pensada formalmente em seus próprios termos, mas sim, articulações entre as políticas e os sentidos e significados, a ela atribuídos, pelos sujeitos.

Dentro da perspectiva da avaliação em profundidade, os autores citados evidenciam que esta avaliação, na verdade, intenciona compreender a trajetória da política como um todo, considerando, assim, todas as fases do ciclo de políticas públicas partindo da experiência dos diversos atores envolvidos na política. E isso se relaciona com os propósitos de nosso estudo, haja vista que buscamos encontrar, através de nossas análises, os significados sobre o PMDE, ou seja, os significados que envolvem este Programa, sejam para os sujeitos que a formulam, sejam para aqueles que a vivenciam.

Reiteramos, portanto, que é nesta perspectiva avaliativa que trouxemos à tona debates sobre a gestão dos recursos do PMDE na rede pública municipal de ensino de Fortaleza-CE, a partir das análises das ações advindas do gasto público à luz da gestão democrática escolar.

A adoção desta perspectiva, a nosso ver, articula-se aos objetivos propostos nesta pesquisa avaliativa, cujo foco é perceber o significado do PMDE de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar. Assim, entendemos que, para a realização de uma avaliação em profundidade e compreensiva, definida anteriormente por Rodrigues e Lejano, é necessário que seja desenvolvida uma metodologia específica que dê conta de todas as dimensões apresentadas neste texto, e que estejam envolvidas na gestão democrática do referido Programa.

3.2 Método da pesquisa e Abordagem de dados

A metodologia é o caminho que trilhamos para não nos perdermos na investigação. Desse modo, buscamos tornar clara a trilha da pesquisa e da coleta de dados para melhor compreender o objeto de nossa pesquisa. Daí a necessidade e importância do método, como postula Minayo (1993, p.16), sendo este, na visão da autora, “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”.

Partindo desses pressupostos, o método adotado para este estudo configura-se como descritivo, tendo em vista que “os resultados escritos da investigação contêm citações feitas com base nos dados para ilustrar e substanciar a apresentação” (Bogdan; Biklen, 1994, p. 48), e por meio deste método, seguindo a recomendação dos autores citados, buscamos analisar os dados em toda a sua riqueza, respeitando, tanto quanto possível, a forma em que estes foram registrados.

Isso posto, na realização desta pesquisa, julgamos imprescindível desenvolver uma abordagem qualitativa na interpretação dos dados. A articulação dessa abordagem justifica-se pela necessidade de desvendar os múltiplos aspectos analíticos que envolvem o nosso objeto de estudo na perspectiva da gestão democrática, que abarcam as seguintes categorias de análise: autonomia escolar, acesso à informação, acesso à transparência e a participação da escola e dos órgãos colegiados.

Nesse sentido, o pesquisador/avaliador amplia a dimensão compreensiva do processo avaliativo, pois entende que, dentro de uma perspectiva metodológica de avaliação (qualitativa), o pesquisador alarga a dimensão do olhar avaliativo da política em uma

perspectiva qualitativa, ampla e multidimensional (Torres Jr. *et al.*, 2020), considerando que, nesse tipo de abordagem, é possível perceber, por meio de dados extraídos das vozes dos sujeitos/participantes, como é a aplicação do PMDE à luz da gestão escolar na rede municipal de ensino de Fortaleza-CE.

Tendo como referência os dados coletados atinentes à gestão democrática da aplicação do PMDE pelo período que compreende a sua implantação e implementação (2015-2024), analisamos, ainda, em nossa pesquisa, como se sucedeu o repasse deste recurso financeiro nas escolas analisadas. Vale aqui salientar que as observações e análises dos dados da pesquisa nos ofereceram condições para investigar o processo de gestão democrática do PMDE do município de Fortaleza, tanto por parte do sistema quanto pelas escolas selecionadas em nossa amostra.

3.3 Locus da pesquisa e delimitação da amostra

O campo de análise pensado para perceber o significado PMDE de Fortaleza-CE ao ser norteado pela gestão democrática escolar é composto por seis escolas da capital do estado do Ceará. As razões pelas quais priorizamos ter escolhido as escolas descritas a seguir para compor a amostra do nosso estudo deve-se ao fato de analisar como se dá a gestão democrática do PMDE nas instituições que possuem as seguintes etapas e modalidades de ensino: Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Escola de Tempo Integral (ETI).

Levando em conta a grande quantidade de estabelecimentos de ensino da rede municipal de Fortaleza, a escolha das escolas foi feita de forma intencional, tendo em conta que a amostra cobre todas as etapas e modalidades de ensino ofertadas pela rede de forma não homogênea, e por isso, importa-nos analisar a gestão do PMDE sob esta ótica. Além disso, tal escolha justifica-se tendo em vista realizar comparações com a finalidade de verificar as similitudes e/ou divergências que possam surgir no percurso avaliativo de nosso objeto de estudo.

A seguir, o Quadro 1 nos apresenta, de forma sucinta, as escolas selecionadas² para a amostra de nosso estudo.

² Por razões éticas, optamos em identificar as escolas de nossa amostra através de numeração: E1 (Escola 1), E2 (Escola 2), e assim por diante.

Quadro 1 – Escolas que compõem a amostra da pesquisa

Identificação das escolas	Bairro	Modalidades de ensino	Períodos de Funcionamento	Alunos regularmente matriculados (ano/base - 2023)	Período de ensino ofertado
E1	Cj. Palmeiras	EI, EF I	Manhã e Tarde	530	parcial
E2	Jd. União	EI, EF I, EJA	Manhã, Tarde e Noite	1.600	parcial
E3	Pq. Dois Irmãos	EF I	Manhã e Tarde	506	parcial
E4	Pq. Dois Irmãos	EI, EF I	Manhã e Tarde	729	parcial
E5	Passaré	EF II	Manhã e Tarde	665	parcial
E6	Paupina	EF II	Manhã e Tarde	300	integral

Fonte: Elaborado pelo autor.

A fim de coletar dados sobre a gestão democrática do PMDE que compreende o período de 2015-2024, para cada um dos gestores das escolas selecionadas foi encaminhado um questionário cuidadosamente elaborado com a finalidade de levantar informações (Apêndice A) para coletar concepções, ideias, perfil dos gestores, referenciais em relação ao trabalho, o sistema de ensino, as regras de funcionamento da instituição, questões sobre recursos financeiros destinados à escola, e a contribuição de sua prática e da gestão escolar no desempenho escolar no que diz respeito ao acesso à informação e à transparência, à participação e autonomia na escola.

Tivemos a preocupação de construir perguntas claras, utilizando um vocabulário adequado e adaptado para se evitar a ambiguidade, e também para que o respondente soubesse, exatamente, o que se esperava dele. Na seção a seguir, tratamos com mais critérios sobre a coleta e análise de dados pertinentes ao objeto de estudo desta pesquisa.

3.4 Coleta e Análise de dados

A pesquisa que desenvolvemos, de caráter qualitativo, constitui-se de uma investigação que foi executada por meio da realização de estudo bibliográfico e documental, trazendo-nos elementos que viabilizam perceber o significado do PMDE do município de Fortaleza ao ser nortado pela gestão democrática escolar. Em relação à pesquisa bibliográfica, consideramos que é uma técnica importante no sentido de buscar a contribuição de autores que trabalham a temática, em referências teóricas de livros, dissertações e teses, revistas especializadas e/ou artigos científicos publicados. Nesse sentido, Marconi e Lakatos (2001, p.71) assinalam que:

A pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema em estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicações orais [...] e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.

No que concerne à pesquisa documental, ela é uma importante fonte de coleta de dados, com apanhados de documentos, considerada uma fonte primária de dados. A escolha dessa técnica é interessante porque nos permite consultar documentos oficiais como leis, pareceres, resoluções, manuais, normas técnicas, decretos, estatísticas, dentre outros, que possam explicitar as orientações necessárias que nos forneceram informações para entendermos como funciona o PMDE à luz da gestão escolar, no município de Fortaleza-CE. Este tipo de pesquisa, complementada pela pesquisa bibliográfica, é caracterizada, na opinião de Lüdke e André (1996, p. 39), como “uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas as evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador”. Nesse sentido, Gil (2008, p. 51) destaca que:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Para Lüdke e André (1996, p. 45), são considerados documentos quaisquer materiais escritos que podem ser usados pelo pesquisador como fonte de informação. Acrescentam ainda que “estes incluem desde leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas [...] até livros, estatísticas e arquivos escolares”.

Ademais, além dos documentos oficiais, tivemos como fonte de investigação para perceber o significado do PMDE na perspectiva da avaliação em profundidade à luz da gestão democrática, as repostas do questionário enviado aos gestores das escolas selecionadas para a amostra de nossa pesquisa, como já mencionado, no período que compreende a sua implantação e implementação (2015-2024), posto que os mesmos “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto”. (Lüdke; André, 1986, p. 45).

Assim sendo, como atividades principais definidas para o desenvolvimento desta pesquisa, podemos destacar: a) a revisão bibliográfica, documental e conceitual de publicações que tratam da temática abordada; b) a construção de um breve resgate histórico sobre o PMDE; c) a revisão bibliográfica sobre o sistema de financiamento educacional no Brasil; d) o levantamento e a análise documental da legislação educacional vigente, das Leis Municipais que versam sobre a educação e de outros documentos relacionados à Política Educacional, implementados e executados no período que compreende a implantação e implementação do PMDE (2015-2024); e) a análise documental e legal do PMDE; e por fim, f) a análise qualitativa dos dados empíricos obtidos através do instrumento de coleta de dados (questionário) enviado aos gestores participantes.

Considerando que uma análise, do ponto de vista de Yin (2001), deve deixar claro que foi baseada em todas as evidências relevantes, a análise deve considerar, em suas interpretações, todas as evidências sem deixar, de modo algum, nenhuma indefinição. Assim, com base nesta acepção, salienta-se que as observações e análises dos dados extraídos das fontes da pesquisa outrora apresentadas (bibliográfica/documental/empírica), nos forneceram condições para fazer algumas considerações importantes sobre o processo de gestão democrática do PMDE, tanto por parte do sistema quanto por parte das escolas da amostra.

Para tanto, importa ressaltar a relevância de avaliarmos a gestão democrática do PMDE, os resultados dessa gestão, bem como sua importância para o município de Fortaleza na perspectiva da avaliação em profundidade, considerando as categorias de análise mencionadas, buscando averiguar se os recursos financeiros oriundos deste Programa constituem-se tanto como fonte adicional ou suplementar de recursos para as escolas, quanto como instrumento de regulação das políticas descentralizadoras das instituições de ensino analisadas, e também se contribuem para o fortalecimento de ações democráticas das escolas públicas do município estudado – ações estas que, a nosso ver, devem resultar em qualidade de ensino público.

3.4.1 Instrumento de coleta de dados (Questionário)

Conforme mencionado, além da revisão bibliográfica e documental, realizamos um outro procedimento na coleta de dados: a aplicação de um questionário on-line com perguntas abertas e fechadas, tendo em vista que esse procedimento também serviu de suporte para a compreensão do objeto de estudo a partir do olhar dos sujeitos-participantes diretamente envolvidos no processo gestão democrática do PMDE que envolvem as escolas selecionadas

para a amostra do presente estudo. O questionário foi aplicado a seis gestores participantes da pesquisa.

Vale salientar que Marconi e Lakatos (2003) conceituam o questionário como um instrumento essencial para recolher informações, constituindo-se, portanto, numa técnica de investigação composta por questões apresentadas, por escrito, às pessoas/participantes da pesquisa. Na perspectiva dos autores, o questionário é um instrumento de investigação que visa recolher informações baseando-se, geralmente, na inquirição de um grupo representativo da população em estudo, colocando-se, para tal, uma série de questões que visam abranger um tema de interesse do pesquisador, não havendo, para as respostas, interação direta entre este e os inquiridos.

De acordo com Gil (2008):

O questionário apresenta uma série de vantagens. A relação que se segue indica algumas dessas vantagens, que se tornam mais claras quando o questionário é comparado com a entrevista:

- a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio;
- b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores;
- c) garante o anonimato das respostas;
- d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente;
- e) não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado. (Gil, 2008, p.121-122).

Assim, o instrumento de recolha desta pesquisa foi estruturado de forma a se obter, inicialmente, informações que permitissem fazer uma caracterização dos sujeitos/diretores/participantes com base em dados sociodemográficos como idade, gênero, formação acadêmica, além da situação funcional (tempo de trabalho na gestão e na escola pesquisada) e trajetória profissional.

O questionário foi constituído por partes organizadas em seis blocos, contemplando um total de 54 itens descritivos. O primeiro bloco se destinou à caracterização do pesquisado – seu perfil, sua formação superior e sua trajetória profissional. O segundo bloco abordou características da(s) escola(s) da amostra: nome, endereço, períodos de funcionamento, níveis de ensino, número de alunos matriculados, ambientes de apoio pedagógico e tipos de unidades executoras.

O terceiro bloco, por sua vez, tratou de abordar questões sobre recursos financeiros destinados à escola, em especial, o PMDE. Os demais blocos seguintes, trataram de questões referentes aos critérios de análise que dizem respeito à gestão democrática escolar. No quarto

bloco, as perguntas destinadas foram sobre o acesso à informação e transparência, e como se aplicam à escola analisada no período de implantação e implementação do PMDE (2015 – 2024).

Por conseguinte, o quinto bloco levantou questionamentos sobre a participação – como esta se aplicou na escola do participante, também partindo de quais mecanismos. E por fim, o sexto e último bloco ressaltou a autonomia escolar e como esta foi aplicada na escola, sendo feita uma abordagem de como foi delineada a dimensão financeira escolar no referido período de pesquisa.

Quanto ao tipo de perguntas, optou-se tanto por questões objetivas quanto por questões subjetivas, com a pretensão de se obter respostas apresentadas, sejam elas marcadas diretamente ou textualmente e de forma livre.

4 RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Quando nos dispomos a trazer debates sobre o financiamento na área educacional, percebemos que toda essa discussão e reflexão tem a ver diretamente com as condições materiais, e também com os recursos financeiros que possibilitam a viabilização, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao investimento da educação brasileira.

Além disso, Viana e Camargo (2021) acentuam que os destinos e usos destes recursos financeiros implica e uma maior possibilidade de avanço prático e eficiente da instituição escolar, seja no sentido operacional, em que torna-se capaz de realizar despesas necessárias para o funcionamento cotidiano, estrutural e de equipamentos da escola, seja no sentido pedagógico, ao passo em que se tomam decisões referentes aos usos destes recursos para implementação de projetos pedagógicos diversos que contribuam para a qualidade da educação pública.

No que diz respeito ao setor educacional, em sentido amplo, são as ações voltadas à educação escolar. É um vasto campo que abrange vários fatores, como por exemplo, a estrutura curricular, as avaliações de desempenho, os fluxos escolares, e também, é claro, dentre estes, os financiamentos para a educação pública brasileira. Para tanto, os princípios, as normas e as diretrizes que diretamente orientam as políticas públicas aplicadas à educação brasileira podem ser encontrados na legislação do país: a Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, bem como nas legislações específicas, nos planos e nos programas educacionais do governo federal.

Cumprir ainda esclarecer que faz parte da garantia do direito à educação a promoção de políticas que necessitem da utilização de meios financeiros. Dessa forma, o orçamento público passa, então, a desempenhar um papel importante na alocação destes recursos públicos, e à vista disso, a questão orçamentária passa a ser consideravelmente relevante para cumprir o propósito constitucional que assegura tal direito aos cidadãos (Conti, 2014). Assim,

[...] o Estado tem o dever de implementar políticas públicas que pressupõem o uso de recursos públicos para se concretizarem. Uma particularidade da Constituição brasileira é que nela também se estabelece que o acesso ao ensino público obrigatório (isto é, ao ensino básico e fundamental) e gratuito é “direito público subjetivo” (art. 208, §1º). O significado deste dispositivo é bastante relevante. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é juridicamente exigível (por ser direito subjetivo) por todos (sendo direito público). Com relação ao ensino básico e fundamental, o Estado tem o dever de fornecê-los a quem deles deseje fazer uso. (Conti, 2014, p. 482).

Em vista disto, Fonteles (2018) salienta que a constatação da educação como um direito público subjetivo, conforme apontado anteriormente por Conti (2014), transfere para o poder público a obrigação de direcionar recursos que permitam sua concretização, garantindo, desse modo, que o direito de todos seja, de fato, usufruído por aqueles que o desejem.

Vale destacar que, para financiar a política de educação, o Estado instituiu no artigo 212 da CF/1988 o financiamento dos recursos destinados à educação, garantindo percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino público brasileiro. E ainda no artigo 206, ao listar os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, é definido o princípio da gestão democrática como instrumento de construção pedagógica e controle social dos recursos na área educacional. Sendo assim, podemos depreender que a gestão adequada dos recursos financeiros educacionais é também condição necessária para a consagração do direito à educação no Brasil.

Nesse sentido, Sousa, Vidal e Vieira (2020) reforçam que os recursos públicos destinados à educação têm origem sim, na receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme mencionamos anteriormente. Além destes, os recursos também são oriundos de receita de transferências constitucionais e outras transferências, bem como a receita da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais.

Considerando esse contexto, Freitas (2020) explica que a execução das receitas é aplicada na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), os quais englobam investimentos nas seguintes áreas: a) remuneração e aperfeiçoamento do magistério; b) aquisição, manutenção, construção de instalações e equipamentos para o ensino; c) manutenção de bens e serviços para o ensino; d) concessão de bolsas de estudo para estudantes de escolas públicas e privadas; e) aquisição de material didático e manutenção de transporte escolar; e por fim, g) outros gastos articulados diretamente à atividade de ensino.

Além das aplicações que os entes federados têm que obrigatoriamente investir na educação, conforme recomenda a Constituição, há uma política de fundos considerados relevantes para a manutenção e desenvolvimento da educação básica. Entre eles, destacamos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, o FUNDEB é composto por 20% das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das

Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios³.

Cabe aqui salientar que o Governo Federal atua junto aos estados e municípios com programas suplementares, cujos recursos são oriundos do salário-educação, conforme vimos, sob a gestão do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e que destina, em alguns casos, recursos financeiros diretamente para as escolas públicas de ensino. Quanto ao salário-educação, trata-se de uma contribuição social recolhida pelas empresas, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da CF/1988.

As iniciativas governamentais com relação ao investimento financeiro na educação pública, sejam na esfera, sejam na estadual ou municipal, é fator preponderante para que haja melhoria no ensino público das escolas brasileiras. Para tanto, conforme mencionamos, o governo federal elaborou diversos programas e projetos voltados à aplicação de recursos financeiros na educação brasileira. Entre eles, está o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Iniciado em 1995, foi denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)⁴, e foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas. Só a partir da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, passou, então, a ser denominado PDDE. Em 2009, este programa foi oficializado pela Lei 11.947, e até hoje é uma das importantes fontes de financiamento escolar. Sua regulamentação acontece através de resoluções anuais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Importante observar que, apesar dos recursos financeiros, tanto federais quanto municipais, serem especificamente distintos, faz-se necessário um conhecimento apropriado

³ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento>. Acesso em: 21 jul. 2022.

⁴ As explicitações sobre o PMDE, objeto de estudo do presente trabalho, será abordado em seção ulterior. No entanto, o referido Programa aqui apresentado com nomenclatura semelhante refere-se a um Programa no âmbito federal que inspirou a criação do mesmo no âmbito do município de Fortaleza. Campelo (2011) explica que o governo Federal, através do Ministério da Educação e Cultura (MEC), criou, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com denominação alterada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmada pela Medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001. De acordo com o autor, a justificativa do governo é a necessidade de adotar medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas, conforme resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 12, de 10 de maio de 1995, e a cada ano é elaborada uma nova resolução que revoga a anterior. Atualmente, a Resolução em vigor é a de nº 3 de 1º de abril de 2010.

sobre a gestão destes recursos, no tocante a orçamento, planejamento e prestação de contas. Sendo assim, podemos inferir que, administrar todos estes recursos financeiros destinados à escola é um desafio constante, e uma gestão adequada, transparente e democrática destes recursos é também condição necessária para a consagração do direito à educação no Brasil. Portanto, consideramos oportuno, conhecer o percurso histórico-político-educacional do programa objeto de estudo do presente trabalho, conforme apresentamos na seção seguinte.

4.1 Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE): histórico de uma política educacional em âmbito municipal

O objetivo deste item é discorrer sobre o processo de criação e implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) no município de Fortaleza, apontando as alterações expressas na legislação alusiva ao Programa. Assinalamos ao longo deste tópico as principais modificações ocorridas tanto no âmbito legal quanto no aspecto administrativo, financeiro e pedagógico. O intuito inicial desse estudo foi situar e explorar o atual contexto educacional de Fortaleza com o recorte de análise que vai de 2015 (ano de repasse deste recurso para as escolas municipais) até 2024, o que envolve a primeira (2013-2016) e segunda (2017-2020) gestão do então prefeito Roberto Cláudio, e a atual gestão de Sarto Nogueira.

No cenário da educação fortalezense até o ano 2000, as escolas da rede pública municipal de ensino de Fortaleza eram mantidas através de uma rígida centralização financeira. Os materiais, bens e serviços realizados nas instituições de ensino passavam por um processo licitatório que geralmente destinava-se às escolas, isto é, ocorriam as compras dos materiais através do trâmite de licitação – um processo que demandava tempo, e tornava mais burocrática a resolução de aquisições públicas. (Fonteles, 2018).

Quanto ao Sistema Municipal de Educação de Fortaleza (SMEF), este foi criado pela Lei Municipal nº 9.317/2007, alterado pela Lei Ordinária nº 11.200, de 13 de dezembro de 2021, no período de sua criação, houve uma ampla alteração na estrutura da gestão da educação fortalezense. Por conseguinte, a Lei Complementar nº 39, de 10 de julho de 2007 (alterado(a) pelo(a) Lei Complementar nº 97, de 22 de dezembro de 2011) criou a Secretaria Municipal de Educação (SME), na qual separou as pastas da Assistência Social e Educação, e esta constituição fez parte do início dessas mudanças. Ainda como parte dessas inovações, tem-se a instituição do Conselho Municipal de Educação (CME) e a regulamentação do Plano Municipal de Educação (PME) por meio da Lei Municipal nº 9.441/2008. Ademais, os recursos

direcionados à educação passaram a ser administrados pela SME, encerrando o ciclo em que a distribuição do montante público para a educação era dividida entre as seis regionais de educação. (Andrade, 2017).

Com a absorção de todas as matrículas do Ensino Fundamental para a rede pública municipal a partir de 1997, ampliando, desse modo, o atendimento por parte do município, gerando um crescimento elevado no número de matrículas de escolas desta instância, um grupo de técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), conhecida atualmente como Secretaria Municipal de Educação (SME), reuniu-se com a finalidade de idealizar um Programa que atendesse às demandas das escolas, conferindo-lhes autonomia financeira e tornando-as corresponsáveis pela sua manutenção e desenvolvimento a partir dos anos 2000. (Fonteles, 2018).

E foi assim que surgiu o PMDE, um Programa específico de Fortaleza, instituído em 2014 pela Lei Complementar nº 169. Consiste na transferência de recursos financeiros consignados no Orçamento do Executivo, cujo propósito é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede municipal de Fortaleza que possuam alunos matriculados na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos. (Sousa; Vidal; Vieira, 2020).

No tocante à administração da Prefeitura de Fortaleza, esta passou por reformas que mudaram sua distribuição e atribuições. A primeira reforma, de acordo com Campelo (2011), ocorreu em 1º de janeiro de 1997, com a lei nº 8.000. Na referida lei, houve uma mudança geral na gestão da cidade, que foi dividida em seis regiões administrativas (Secretaria Executiva Regional – SER I; SER II; SER III; SER IV; SER V; e SER VI), formadas, individualmente, por bairros circunvizinhos que apresentavam semelhanças em termos de necessidades, demandas e problemas.

De acordo com o Art. 2º da Lei supracitada, a reforma na organização administrativa tinha o objetivo de garantir o acesso do cidadão aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vivia e atuava. Além disso, a finalidade, também, era ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal, bem como a responsabilização de seus agentes mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal.

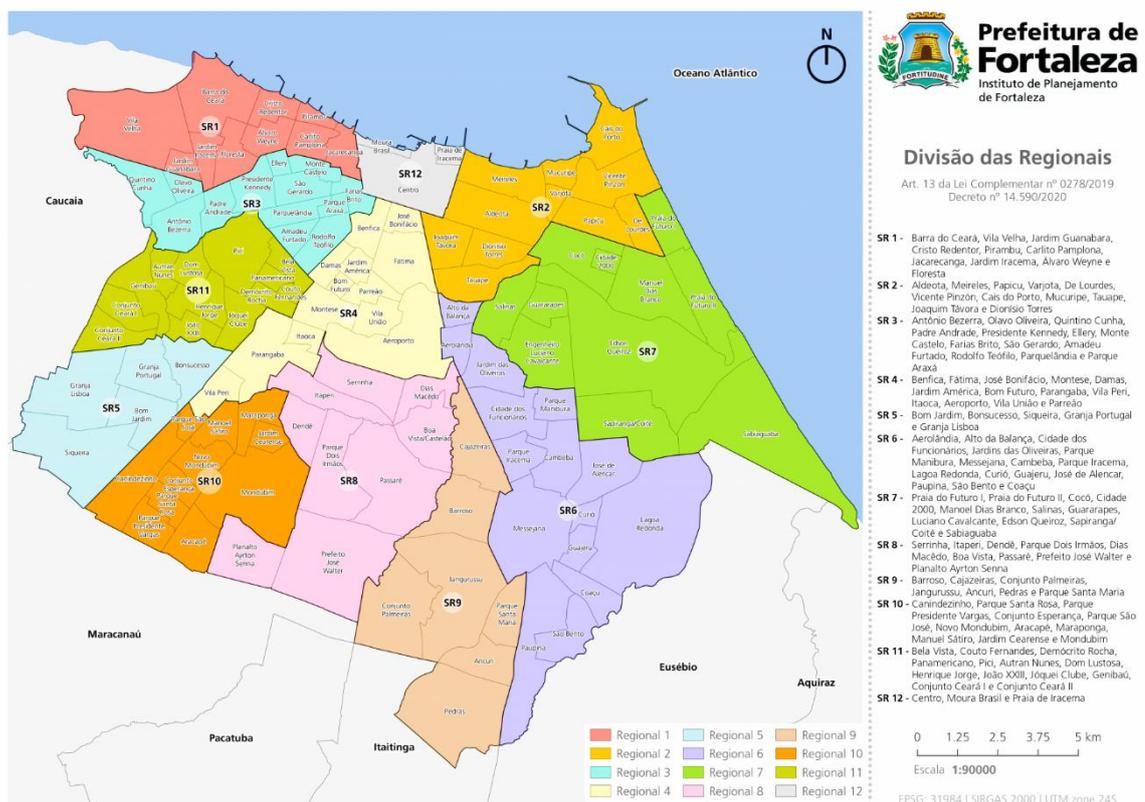
Vale salientar que, desde 1997, durante a gestão do prefeito Juraci Vieira de Magalhães (PMDB-CE), a administração executiva da prefeitura esteve dividida em subprefeituras, como já dito, chamadas de Secretarias Executivas Regionais (SER), que foram sete ao todo (SER I, SER II, SER III, SER IV, SER V, SER VI e a regional do Centro, sendo

esta última criada apenas em 2011.

A partir de 2008, as SER foram ainda subdivididas em Áreas Particulares (APs), cujo intuito era melhorar a demanda por serviços básicos de infraestrutura, saúde, educação, segurança e meio ambiente em cada secretaria. As SER não tinham área sobreposta a dos antigos distritos, que não tinham mais função administrativa, porém, as sedes das SER eram próximas aos núcleos desses cinco distritos históricos. Todavia, essa divisão administrativa ficou vigente até 2020, e com o decreto municipal nº 14.899 de 31 de dezembro de 2020, assinado pelo prefeito Roberto Cláudio, Fortaleza passou a ter 12 Secretarias Executivas Regionais e 39 Territórios Administrativos, suspendendo, então, a divisão anterior.

Atualmente, os bairros de Fortaleza estão distribuídos nas 12 regionais administrativas conforme apresentado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Mapa dos bairros de Fortaleza com cores distinguindo as Secretarias Executivas Regionais e marcações com suas respectivas numerações



Fonte: Jornal O Povo (2021).⁵

⁵ Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/01/05/fortaleza-passa-a-ter-12-regionais--voce-sabe-qual-e-a-sua.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

Como pode-se observar, a partir da nova organização territorial e administrativa, cada regional passou a ter um poder executivo para além das suas atuais funções de acolher e direcionar demandas das comunidades, incluindo aquelas que correspondem às instituições escolares. Assim, a partir de 2021, as 581 unidades escolares que compõem a Rede Municipal de Fortaleza passaram a adotar a divisão de uma nova territorialização administrativa de Fortaleza, e com isso, as unidades ficaram divididas por 12 Regionais conforme o bairro de localização. Os Distritos de Educação também foram ajustados à nova divisão, respondendo, desse modo, pelas unidades de duas Regionais cada um.

Com a nova regionalização, os Distritos de Educação ficaram divididos de modo que não houve alteração em relação ao local das sedes dos Distritos. O Quadro 2 ilustra a distribuição das unidades escolares nos referidos distritos.

Quadro 2 – Distribuição das escolas públicas municipais de Fortaleza por Distritos de Educação e Regionais

Distritos de Educação	Regionais	Distribuição das escolas
Distrito 1	Regionais 1 e 12	76 unidades de ensino
Distrito 2	Regionais 2 e 7	66 unidades de ensino
Distrito 3	Regionais 3 e 11	96 unidades de ensino
Distrito 4	Regionais 4 e 8	110 unidades de ensino
Distrito 5	Regionais 5 e 10	134 unidades de ensino
Distrito 6	Regionais 6 e 9	99 unidades de ensino

Fonte: Intranet SME/Fortaleza (2021).

Importa ressaltar que o PMDE se propõe a dar maior autonomia à gestão escolar, na medida em que habilita a própria escola a equacionar pequenas demandas cotidianas, favorecendo, desse modo, o foco no processo de ensino e aprendizagem de todas as unidades de ensino distribuídas nas regionais acima apresentadas. Para tanto, foram criadas as Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (URF) em todas as escolas públicas municipais, uma instância diferenciada do Conselho Escolar, responsável pelo gerenciamento dos recursos recebidos pela escola.

Em 23 de dezembro de 1996 foi publicada a Lei Nº 7.990, que dispõe sobre a criação do Conselho Escolar (CE) nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências. Conforme o estabelecido no art. 8º, da Medida Provisória Nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o município de Fortaleza, através do Decreto Nº 10.851, de 18 de agosto de 2000, instituiu o CE como sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, delegando-lhe a função de Unidade Executora (UEX), dando-lhe a competência

para receber e gerenciar os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive os recebidos do FNDE. (Campelo, 2011).

À vista disso, o sistema municipal de ensino de Fortaleza fez a opção jurídica de instituir os Conselhos Escolares como Unidades Executoras (UEX), de todos os programas de dinheiro direto na escola. Desse modo, o CE passou a ser o responsável direto pelo planejamento e execução do PMDE (criado e financiado pelo município), e também dos demais programas de dinheiro direto na escola, criados e financiados pelo Estado e pela União.

A câmara municipal de Fortaleza aprovou e sancionou uma legislação específica para normatizar os princípios e diretrizes do PMDE – a lei complementar nº 169, de 12 de setembro de 2014, conforme referido anteriormente, que dispõe sobre a gestão democrática e participativa da rede pública municipal de ensino de Fortaleza, que institui o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), modifica o estatuto do magistério de Fortaleza e dá outras providências.

No estudo de Campelo (2011), o documento que normatizou o repasse do Programa foi um convênio assinado a cada ano pelo representante da pasta da secretaria de educação e pelos gestores das unidades escolares que compõem o sistema municipal de educação. O autor esclarece que todos os convênios referentes aos repasses anuais do Programa eram publicados no Diário Oficial do Município – DOM, conforme estabelecido no princípio da publicidade dos atos públicos. Após a efetivação da lei que regulamenta o PMDE, estes convênios continuam sendo publicados em portarias específicas nos diários oficiais do município, com a finalidade de publicizar as devidas ações previstas em lei.

À luz da CF/88, destacamos que o artigo 34, inciso VII faz referência à essencialidade do princípio constitucional da autonomia político-administrativa dos Estados, Distrito Federal e municípios, aludindo à obrigação da prestação de contas da administração pública direta e indireta. Haja vista que o presente estudo busca avaliar o PMDE, consideramos pertinente ressaltar a importância da transparência das ações de políticas públicas quanto ao repasse, implementação e manuseio deste recurso financeiro na escola objeto de estudo deste trabalho. Sendo assim, continuamos a discorrer sobre os marcos legais que direcionam esta política pública.

Cabe aqui salientar que o parágrafo único do artigo 70 (Brasil, 1988) zela pela obrigatoriedade da prestação de contas por qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. Por sua vez, o parágrafo 1º do artigo 74 da CF/88 respalda a obrigação que incide sobre os responsáveis pelo controle interno, pois, uma vez tomando conhecimento de qualquer irregularidade ou

ilegalidade, devem comunicar oficialmente tais atos ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Ainda na CF/88, em seu artigo 205, temos a declaração de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Por seu turno, o inciso VI do artigo 206 (Brasil, 1988), conforme vimos anteriormente, estabelece a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Vale esclarecer que estes princípios da CF/88, como já dito, importa-nos aqui ressaltar tendo em vista a relevância destes para nossa pesquisa, uma vez que é a partir destes que pretendemos perceber o significado do PMDE ao ser norteado pela gestão democrática escolar.

Em relação ao educando no Ensino Fundamental, está assegurado na CF/88 o atendimento através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, conforme consta no inciso VII do capítulo 208 (Brasil, 1988). Já o parágrafo 3º do artigo 212 da CF/88 vem assegurar a prioridade na distribuição dos recursos públicos ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE. No que concerne ao artigo 213 (Brasil, 1988), temos o destaque claro de que os recursos públicos são destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei. E por fim, o inciso III do artigo 214 da CF/88 faz alusão à obrigação do poder público buscar a melhoria da qualidade do ensino.

Estes fatores outrora mencionados, embasados na CF/88, é de nosso interesse abordar no presente texto levando em consideração que parte da Carta Magna as diretrizes que asseguram à educação básica o financiamento público que atenda às demandas necessárias das instituições escolares públicas brasileiras a fim de que se possa garantir a qualidade de ensino prevista em lei. Apesar de tratar-se de uma lei federal, como já dito, parte dela os princípios norteadores para outras leis e programas que destinem recursos financeiros diretos à escola, inclusive, o Programa municipal foco deste estudo.

No que tange à prestação de contas dos orçamentos públicos financeiros, a Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal - DF, estabelece em seu artigo 15, parágrafo 2º, a natureza econômica do orçamento público dividida

em duas categorias: custeio⁶ (corrente) e capital⁷ (permanente). Por conseguinte, o artigo 84 da referida lei estabelece que, ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a tomada de conta dos agentes responsáveis por bens ou dinheiro público deve ser realizada ou superintendida pelos serviços de contabilidade.

Contíguo a esses princípios legais, destacamos ainda o artigo 6º da Lei n.º 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Esta lei deixa claro que a autoridade responsável pela prestação de contas, que inserir ou fazer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com a intenção de alterar a verdade sobre o fato, será penalizada civil, penal e administrativamente.

Tendo em conta as leis que dispõem outras obrigações de manuseio e prestação de contas dos recursos financeiros, conforme estamos analisando até então, destacamos ainda outras disposições legais para este fim, a saber:

- a) o Decreto nº 2896/98, que dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do PDDE e dá outras providências;
- b) a Lei municipal 7.990, que dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências;
- c) o decreto municipal nº 10.851, que obriga os Conselhos Escolares aos ditames do Decreto Federal nº 2896/98, o qual delega a competência aos Conselhos Escolares de Unidades Executoras na forma que indica;
- d) e o Parecer nº 080/00 da Procuradoria Geral do Município – PGM, que traz indicações fundamentadas e entende como democrática a descentralização financeira de recursos destinados às escolas municipais de forma a solidificar na comunidade envolvida com a escola e o apreço ao exercício democrático da cidadania.

Encerrando, portanto, a fundamentação legal descrita sucintamente até aqui, a Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF de 13 de setembro de 2002 divulga o detalhamento da natureza de despesa para material de corrente (custeio) e para material permanente (capital) respectivamente, para fins de utilização pela

⁶ A Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF de 13 de setembro de 2002, define no Artigo 2º que Material de Consumo (custeio) é aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos. (Campelo, 2011).

⁷ A Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF de 13 de setembro de 2002 define no Artigo 2º que Material Permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. (Campelo, 2011).

União, Estados, DF e Municípios, cujo objetivo é auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona. Destarte, a despesa pública que constitui o repasse do PMDE é dividida em despesas de custeio e capital.

Como podemos observar, esse embasamento legal serve, a nosso ver, como pano de fundo para um melhor entendimento da aplicação do PMDE na rede municipal de ensino de Fortaleza, tendo em vista o caráter de gestão democrática do repasse deste Programa. Do ponto de vista de Campelo (2011), significa que a unidade escolar, ao planejar os gastos e eleger as prioridades da execução do Programa, deverá fazê-lo promovendo a democratização dos processos de tomada de decisão, conforme discutido anteriormente, baseada no diálogo e no consenso, com ações gestoras que possibilite a participação efetiva de toda a comunidade escolar, desde a identificação das necessidades, priorização de gastos e execução, até a prestação de contas e sua aprovação.

Vale ressaltar que, este caráter democrático e participativo presente no contexto do Programa, a constituição do Conselho Escolar como pessoa jurídica sem fins lucrativos e a autonomia da escola, constituem os aspectos principais que alicerçam a presente pesquisa avaliativa.

Campelo (2011) ainda acrescenta que o Sistema de Contabilidade do Orçamento Público do Município de Fortaleza demonstra várias fontes de recursos para as despesas com educação⁸. No entanto, o repasse do recurso do PMDE, segundo o autor, tem sua origem na Fonte 101, que resguarda os recursos para as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Desse modo, a Cláusula sétima procura obedecer ao disposto no artigo 70 da LDBEN, que deixa claro quais as ações que constituem despesas que serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, compreendendo as que se destinam a:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários;
- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

⁸ Fonte 100 – Recursos Ordinários; Fonte 101 – Recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Fonte 104 – Transferências do FUNDEF; Fonte 105 – Contribuição do Salário Educação; Fonte 109 – Transferências do FNDE; Fonte 146 – Operações de Crédito internas; Fonte 181 – Recursos de Convênios; e Fonte 187 – Recursos de Convênios da Educação. (Campelo, 2011).

VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (Brasil, 1996, p. 164).

Com base no que vimos até então, concernente ao PMDE, é necessário observar que, embora a execução do Programa obedeça ao disposto no Artigo 70 (Brasil, 1996), nem todas as despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino previstas neste artigo podem ser realizadas com o Programa. Sendo assim, o Convênio (Fortaleza, 2010) que Campelo (2011) aborda em seu estudo proíbe a realização de serviços de grande porte que caracterizem construção e/ou demolição do prédio escolar, e também a aquisição de materiais de custeio e/ou capital que sejam objeto de financiamento por outros programas educacionais, como por exemplo, a aquisição de livros didáticos e a compra de alimentos e despesas com transporte escolar de qualquer natureza.

Em termos gerais, a deliberação do Convênio quanto às despesas permitidas com o repasse do recurso são:

- a) a aquisição de materiais de capital necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino observadas as limitações expressas no mesmo;
- b) a aquisição de material de custeio (material pedagógico, de limpeza, de escritório, elétrico, hidráulico, etc.);
- c) e a contratação de serviços de capacitação, pequenos reparos na manutenção da rede física, dos móveis e equipamentos.

Por hora, salientamos que, além das análises documentais outrora apresentadas sobre o PMDE de Fortaleza-CE à luz da gestão democrática escolar, levamos ainda em consideração as análises dos dados empíricos desta pesquisa. Sendo assim, é válido ressaltar que faz-se necessário uma gestão democrática e participativa do PMDE não apenas no discurso legal, mas sim, efetivada em ações práticas cujas implicações visem beneficiar a coletividade da instituição pública escolar.

4.1.1 Implicações do PMDE para a gestão democrática escolar

As discussões sobre a gestão nas escolas públicas perpassam as últimas três décadas do pensamento educacional no Brasil. A LDBEN (9.394/96), conforme vimos, estabelece os princípios da gestão da educação que consiste na participação da comunidade e dos profissionais da escola, e delega aos sistemas de ensino a implementação da gestão democrática e participativa (Art. 14). Para Sousa e Vidal (2020), pelo fato de não existir um normativo nacional sobre as condições mínimas que orientem o modelo proposto, coube aos estados e

municípios, a partir de critérios próprios, definir seus entendimentos e direcionamentos.

Desse modo, a gestão democrática e participativa, segundo as autoras, passa a adquirir um caráter polissêmico, que abriga desde processos diversos a respeito da escolha dos diretores escolares a mecanismos de implementação da gestão escolar, e que asseguram: maior ou menor liberdade de ação aos gestores, graus distintos de autonomia administrativa e financeira, e autoria ou não do projeto político-pedagógico da escola.

Tendo por base a CF/88, que expressa os princípios e valores subjacentes à manutenção, à proteção e ao desenvolvimento da democracia no Brasil, e estabelece no inciso VI, do Art. 206, o princípio da “gestão democrática do ensino público” como base para o ensino ministrado, Sousa e Vidal (2020) afirmam que nesse percurso, emerge no país um modelo de gestão baseado nos princípios da Nova Gestão Pública⁹, no qual o gerencialismo assume protagonismo, considerando a busca por eficiência, eficácia e produtividade as novas marcas de referência das políticas públicas.

Considerando a forma genérica que a nossa Carta Magna trata da Gestão democrática da escola pública, Campelo (2011) nos remete à necessidade de aproveitar a experiência democrática acumulada no país para, a partir daí, procurar regulamentar o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, previsto no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal. Segundo o autor, os princípios e diretrizes da gestão democrática da escola também seguem seu caminho na LDBEN, no Plano Nacional de Educação – PNE e, possivelmente, nos planos estaduais e municipais de educação.

No que diz respeito ao Plano Municipal de Educação – PME/2015-2025 (Fortaleza, 2015), esta legislação traz como uma de suas estratégias para o referido decênio, garantir o repasse de recursos financeiros para as escolas municipais, sistematicamente, no intervalo de no máximo seis meses, vinculado ao respectivo ano letivo, por meio do PMDE, de forma a atender as reais necessidades das escolas para cumprimento do seu Projeto Político-Pedagógico (PPP).

Embora as unidades escolares alicerçadas pelos princípios da descentralização, gestão democrática, participação e autonomia, recebam e executam o PMDE desde o ano de 2001, Campelo (2011) esclarece que somente em 2008 o município de Fortaleza, através da Lei 9.441¹⁰, elaborou e aprovou seu Plano Municipal de Educação (PME). Esse importante instrumento legal traça as diretrizes, objetivos, metas e ações da política municipal de educação, considerada como diretriz de gestão educacional, estabelecendo transparência na gestão,

⁹ Cf. Dale, 2010; Rosar, 2015; Pereira, 2017.

¹⁰ Essa lei foi revogada integralmente pela Lei Ordinária nº 10.371, de 24 de junho de 2015.

execução e prestação de contas dos recursos públicos pelo sistema de ensino e unidades escolares. Somado a isso, promete ainda aprimorar os mecanismos de descentralização, transparência e participação democrática no planejamento, execução e acompanhamento do financiamento da educação municipal.

O Plano Municipal de Educação de Fortaleza segue as diretrizes e objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação (PNE) para a gestão do ensino público, também visando assegurar progressiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas. Para tanto, estabelece como ação de financiamento da educação:

- a) fortalecer a autonomia financeira das escolas mediante a garantia de repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos da rede municipal, conforme os dispositivos legais (art. 15, LDBEN);
- b) garantir o repasse de recursos para as escolas municipais por meio do PMDE;
- c) e garantir o repasse de recursos de forma sistemática, no início de cada semestre letivo para as escolas municipais por meio do PMDE, de forma a atender às reais necessidades das escolas diagnosticadas pelo PPP (Projeto Político Pedagógico).

O PMDE (Fortaleza, 2014), em seu art. 8º, dispõe sobre a gestão democrática a ser efetivada por intermédio dos seguintes mecanismos de participação, regulamentados pelo Poder Executivo:

I - Órgãos colegiados:

- a) Conferência Municipal de Educação;
- b) Conselho Municipal de Educação de Fortaleza;
- c) Assembleia Geral Escolar;
- d) Conselho Escolar;
- e) Grêmios estudantis;
- f) Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) das unidades escolares.

II - Direção da unidade escolar.

O referido documento especifica, em seus artigos e alíneas, as competências de cada um dos órgãos supracitados no que tange à sua implementação, avaliação, fiscalização, dentre outros. No que diz respeito à fiscalização, nos debruçaremos, deste ponto em diante, sobre as competências do Conselho Escolar e suas atribuições em relação ao PMDE.

Tendo em conta os programas de dinheiro direto na escola como forma de descentralização de recursos, e atendendo aos princípios da gestão democrática e autonomia da

unidade escolar, estes, por sua vez, fortalecem e ampliam as funções de um órgão colegiado muito importante no âmbito do cotidiano escolar – o Conselho Escolar. Nardi e Boiago (2018) trazem à tona a ideia de que o Conselho Escolar se configura numa gestão participativa capaz de abrir e fortalecer outras instâncias de participação operacional, com funções definidas, e desse modo, canalizam o envolvimento de membros da comunidade por meio de instrumentos de ação coletiva dentro da escola.

O MEC define os conselhos escolares como “[...] órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. (Brasil, 2004, p. 34). Como já mencionado, o Conselho Escolar é um órgão representativo que tem as funções deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, tem como objetivo contribuir para que a escola cumpra o seu papel de oferecer uma educação de qualidade.

Vale ressaltar que, conforme o disposto na Lei n.º 7.990, de 23 de dezembro de 1996, o município de Fortaleza passou, então, a criar os Conselhos Escolares nas escolas públicas municipais, estabelecendo, desse modo, que eles sejam órgãos colegiados de natureza jurídica, bem como organização democrática, constituição paritária e participativa dos diversos segmentos escolares. Estabelecem ainda a sua constituição a estrutura e o funcionamento, atribuindo-lhes funções de natureza consultiva, deliberativa, normativa e avaliativa.

Ainda sobre a política de fortalecimento dos Conselhos Escolares, e também sobre a política de descentralização de recursos financeiros na educação pública tendo como uma de suas ações os programas de dinheiro direto na escola, Campelo (2011) pontua que o município de Fortaleza, por meio do Decreto n.º 10.851 de 18 de agosto de 2000, considera que é imprescindível adotar medidas racionalizadas visando a ampliação do repasse de recursos financeiros diretamente aos Conselhos Escolares. O referido decreto ainda considera que os diversos segmentos que compõem a comunidade escolar são os que têm melhores condições para definir e priorizar as necessidades da escola.

Destarte, sob a égide de princípios democráticos, participativos, transparentes e autônomos presentes na legislação educacional, o Conselho Escolar, enquanto Unidade Executora, reúne atribuições dispostas na Lei Complementar nº 169/2014, a saber:

- I - elaborar seu regimento interno;
- II - analisar, modificar e aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela direção da escola, sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e à conservação da escola;
- III - garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

- IV - divulgar, periódica e sistematicamente, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, à qualidade dos serviços prestados e aos resultados obtidos;
- V - estabelecer normas de funcionamento da Assembleia Geral e convocá-la nos termos desta Lei;
- VI - estruturar o calendário escolar, no que competir à escola, observada a legislação vigente;
- VII - fiscalizar a gestão da escola;
- VIII - promover, anualmente, a avaliação da escola nos aspectos técnicos, administrativos e pedagógicos;
- IX - analisar e avaliar projetos elaborados ou em execução por quaisquer dos segmentos que compõem a comunidade;
- X - intermediar conflitos de natureza administrativa ou pedagógica, esgotadas as possibilidades de solução pela equipe escolar;
- XI - propor mecanismos para a efetiva inclusão, no ensino regular, de alunos com deficiência;
- XII - debater indicadores escolares de rendimento, evasão e repetência, e propor estratégias que assegurem aprendizagem significativa para todos. (Fortaleza, 2014, p. 6).

Tendo em vista todas essas competências e atribuições, levando em conta, nesse contexto, a dimensão da importância da gestão democrática da educação, na democratização mais ampla da sociedade, o Conselho Escolar dá uma contribuição altamente relevante para que a educação desenvolvida pela escola possa realmente ser instrumento tanto para a emancipação dos sujeitos sociais como para o cumprimento de seu papel social, que, em última instância, visa à construção de uma sociedade justa, solidária e igualitária.

5 ANÁLISE DO PMDE DE FORTALEZA A PARTIR DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Neste capítulo, é apresentada a análise sobre o PMDE de Fortaleza-CE à luz da gestão democrática escolar na perspectiva da avaliação em profundidade, considerando as categorias de análise mencionadas neste estudo, visando averiguar se os recursos financeiros oriundos deste Programa constituem-se: a) como fonte adicional ou suplementar de recursos para as escolas; b) como instrumento de regulação das políticas descentralizadoras das instituições de ensino analisadas; e também c) como contribuição para o fortalecimento de ações democráticas nas escolas públicas. Para tanto, apresentamos nas seções a seguir, a análise e interpretação dos dados.

5.1 O questionário como técnica para coleta de dados empíricos

Foi direcionado um questionário (Apêndice A) para os seis gestores/participantes da pesquisa, conforme mencionado, e cada diretor das escolas da amostra contribuiu, de forma espontânea, respondendo aos questionamentos realizados, cuja finalidade foi obter informações sobre as percepções dos inquiridos, relativamente à gestão do recurso financeiro destinado à escola: o PMDE. Vale destacar que as categorias e subcategorias das perguntas estão em consonância com os objetivos geral e específicos propostos para este estudo.

Na investigação qualitativa, para cada escola pública municipal em análise, foram direcionadas perguntas aos gestores de cada uma delas, sendo-lhes assegurado o anonimato e a confidencialidade dos dados pessoais destes participantes, como também das escolas da amostra, garantindo-lhes, portanto, que as informações fornecidas seriam utilizadas exclusivamente para fins de análise e discussão dos resultados. Assim sendo, o gestor de cada escola será representado, nesta pesquisa, da seguinte forma: G1/E1 (Gestor 1 da Escola1), G2/E2, e assim sucessivamente. A seguir, a caracterização das escolas selecionadas para a amostra da pesquisa.

5.1.1 Caracterização das escolas da amostra

Para o desenvolvimento da pesquisa foram selecionadas seis escolas para compor a amostra. Assim, para a análise representativa mencionada, tivemos o zelo de selecionar as instituições escolares que apresentam etapas e modalidades de ensino diferentes (EI, EF I, EF

II, EJA e ETI) para perceber o significado do PMDE ao ser norteado pela gestão democrática. Nessa abordagem analítica, pretendemos compreender como essa gestão ocorre na prática, buscando analisar, em profundidade (Rodrigues, 2008; 2011), as informações coletadas pelos gestores destas escolas.

O Quadro 3 mostra, ainda, a relação das escolas participantes da pesquisa, seus respectivos bairros e Secretarias Executivas Regionais (SER) onde se situam.

Quadro 3 – Distribuição das escolas da amostra por Regionais¹¹

Escolas da amostra	Tipo ¹²	Regional	Bairro
E1	ETP	9	Conjunto Palmeiras
E2	ETP	8	Jardim União
E3	ETP	8	Parque Dois Irmãos
E4	ETP	8	Parque Dois Irmãos
E5	ETP	8	Passaré
E6	ETI	6	Paupina

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto às etapas e modalidades da educação básica ofertadas nestas unidades escolares, as escolas pesquisadas oferecem o Ensino Fundamental Anos Iniciais (1º ao 5º ano) em quatro delas; três ofertam Educação Infantil (creche e pré-escola); duas ofertam Ensino Fundamental Anos Finais (6º ao 9º ano); e apenas uma possui a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Com o objetivo de contextualizar e caracterizar as escolas pesquisadas, o campo de investigação apresentado no quadro acima identifica as escolas investigadas com a representação E1, E2 etc., para preservar o anonimato destas e de seus respectivos gestores, conforme outrora mencionado. Dessa forma, pode-se discorrer livremente sobre a atual situação das escolas no que concerne à gestão do PMDE, que serviram de cenário para a pesquisa.

5.1.2 Caracterização dos sujeitos/participantes

De cada unidade escolar da amostra, como já referido, foi encaminhado ao gestor um questionário com seis blocos de questões, sendo o primeiro deles referente às informações do diretor/participante no que tange: à idade, ao gênero, ao estado civil, à formação superior e à trajetória profissional.

¹¹ Ressalta-se que a amostra da pesquisa contempla as escolas que ofertam, de modo geral, todas as etapas e modalidades de ensino mencionadas ao longo do estudo (EI, EF I, EF II, EJA e ETI).

¹² ETP: Escola de Tempo Parcial; ETI: Escola de Tempo Integral.

A partir da leitura das respostas dos inquéritos, buscou-se uma unidade de significados que pudesse ser destacada e, a partir disso, ser relacionada com os focos de análise propostos. A referida análise buscou, também, estabelecer no material coletado, a existência de relações entre a concepção de formação de gestores escolares e a gestão democrática do PMDE. Quando pertinente, esses dados foram analisados em conjunto com os obtidos na pesquisa bibliográfica, e também aquela efetuada sobre a legislação e os documentos oficiais.

Com o intuito de preservar a identidade dos participantes da pesquisa, os gestores foram caracterizados da seguinte forma:

Quadro 4 – Perfil dos sujeitos/participantes

Gestor/ participante	Escola selecionada	Nível de formação		Tempo de trabalho		
		Graduação	Pós- graduação	Na Educação	Na Gestão Escolar	Na Gestão da escola selecionada
G1	E1	Pedagogia	Especialização	Entre 16 e 25 anos	De 10 a 15 anos	De 1 a 3 anos
G2	E2	Educação Física	Especialização	Entre 16 e 25 anos	De 10 a 15 anos	De 4 a 9 anos
G3	E3	Pedagogia	Mestrado	Entre 16 e 25 anos	De 10 a 15 anos	De 1 a 3 anos
G4	E4	Filosofia/Pedagogia	Especialização	Mais de 25 anos	De 4 a 9 anos	De 4 a 9 anos
G5	E5	Letras	Especialização	Mais de 25 anos	De 10 a 15 anos	De 4 a 9 anos
G6	E6	Pedagogia	Especialização	Entre 16 e 25 anos	Mais de 25 anos	De 1 a 3 anos

Fonte: Elaborado pelo autor com base na consolidação das respostas do questionário aplicado.

Estas informações iniciais nos dão indícios de que o cargo de diretor escolar tem sido ocupado por educadores com experiência profissional – indício este que é confirmado quando nos debruçamos sobre os dados referentes ao tempo de carreira na educação, pois dois dos gestores analisados têm mais de 25 anos na trajetória da educação pública (G4 e G5), sendo que a maioria deles tem experiência na área educacional entre 16 e 25 anos (G1, G2, G3 e G6).

Quanto ao tempo de trabalho em suas respectivas funções, o G6 é o único que exerce o cargo há mais de 25 anos. Por outro lado, o G4 é o diretor que menos tempo possui de experiência na referida função. Os demais, por sua vez, possuem experiência na gestão escolar pelo período entre 10 e 15 anos (G1, G2, G3 e G5).

Tendo em conta que a maioria dos gestores/participantes possuem mais de dez anos de experiência na função de gestão escolar, entendemos que estes (entre 10 e 15 anos de atuação como diretores escolares) têm ciência do período de implantação e implementação do PMDE (2015-2024), bem como o gestor que possui mais de 25 anos na função. Quanto ao que possui

menos tempo, de 4 a 9 anos no referido cargo, apesar de sua pouca experiência em comparação aos demais, este, juntamente com os outros e por unanimidade, atestou em seus inquéritos que conhece a lei 169/2014 que modifica a execução do PMDE.

A análise das informações sobre o perfil dos gestores ainda nos permite verificar que, do ponto de vista da formação profissional, todos os gestores possuem nível superior completo, mas somente o G3 mencionou ter Mestrado, enquanto que os demais declararam possuir pós-graduação em nível *lato sensu*. Fica assim demonstrado, quanto à qualificação profissional, que estes gestores mostram-se capacitados para o exercício da função, confirmando o cumprimento da Lei nº 9.394/96 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – que considera e define, como profissional da Educação, o indivíduo dotado de uma formação específica para o trabalho educativo em suas diversas modalidades, cujos caminhos da formação dar-se-ão, preferencialmente, em cursos próprios de Ensino Superior.

5.2 Análise categorial dos dados

Para a análise de dados, levamos em conta as indicações de Yin (2001) quando afirma que esta ação consiste em examinar, categorizar, tabular e, muitas vezes, recombina as evidências com o intuito de atender às proposições iniciais do estudo. E assim, é baseada na releitura das proposições teóricas, seguido pelo desenvolvimento da descrição dos dados, a fim de proceder às conclusões cabíveis no confronto entre as realidades teóricas e práticas.

Na intenção de melhor compreender o conteúdo inerente às respostas dos sujeitos participantes desta pesquisa, classificamos e agrupamos as perguntas do instrumental em categorias e subcategorias, conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Categorias e subcategorias de análise da pesquisa

Categorias	Subcategorias	Total de perguntas por categoria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos financeiros destinados à escola 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDE (custeio e capital); ▪ Execução do Programa; ▪ Participação da Unidade Executora; ▪ O PMDE e a condução das atividades nas escolas. 	11
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso à informação e à transparência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importância do acesso à informação na escola; ▪ Efetivação do acesso à informação e à transparência na escola de 2015-2024. 	07
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação na escola 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Segmentos escolares participantes nas tomadas de decisão; ▪ Conselho Escolar; ▪ Dinâmica e Funcionamento da Unidade Executora na escola. 	09

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomia na escola 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomia no período de 2015-2024; ▪ Autonomia dos organismos colegiados na gestão dos recursos à escola; ▪ Prestação de contas dos recursos financeiros alocados à escola. 	09
---	---	----

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tendo por base analisar as respostas das categorias supracitadas na tabela acima, é importante destacar o papel essencial de cada sujeito/participante envolvido na gestão do PMDE, assim como a análise em profundidade e as interpretações sobre o mesmo, bem como estes sujeitos avaliam tal Programa a partir dos inquéritos realizados no questionário respondido por cada um deles.

Por meio da abordagem qualitativa, esperamos apreender as principais concepções das vivências cotidianas dos espaços em análise, assim como perceber os desafios e dilemas que perpassam os referidos espaços. E para chegar a esses caminhos, é pertinente que os próprios atores envolvidos no processo se expressem, sem pressão e medo, o que veem na instituição como participantes do processo educacional. É no âmbito destas análises que realizaremos discussões propostas nas seções a seguir.

5.2.1 Recurso financeiro destinado à escola – PMDE

De acordo com Fonteles (2018), as escolas da rede pública municipal de ensino de Fortaleza eram mantidas, até o ano 2000, por meio de uma rígida centralização financeira. As compras dos materiais ocorriam através do trâmite de licitação – um processo que demandava tempo e tornava a resolução de aquisições públicas mais burocrática.

Diante disso, convém ressaltar que, se todo o processo de aquisição de materiais apenas chegasse às escolas por meio das licitações (sem contar com os imprevistos e necessidades diárias enfrentados no cotidiano escolar), haveria interferência na resolução de problemas e, conseqüentemente, na qualidade do ensino. Assim sendo, faltariam recursos para solucionar estes problemas, cabendo aos gestores esperar até a próxima licitação, ou buscar, por conta própria, solucionar as demandas.

Com o intuito de idealizar um Programa que atendesse às demandas das unidades escolares conferindo-lhes autonomia financeira e tornando-as corresponsáveis pela sua manutenção e desenvolvimento, foi instituído o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) de Fortaleza como modelo de execução e nome inspirados no Programa Federal Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que deu forma ao PMDE

no âmbito municipal de Fortaleza, como já abordamos em capítulo anterior.

Tais premissas são importantes levar em consideração, uma vez que, deste ponto em diante, pretende-se analisar a categoria que diretamente diz respeito ao repasse e gestão do PMDE nas escolas da amostra, e por meio dos inquéritos dos gestores e do acesso aos documentos como as portarias do município, convém-nos analisar, em profundidade, como se dá a gestão deste recurso nas referidas instituições.

Para Campelo (2011), o repasse do Programa segue os mesmos critérios para todas as escolas que integram o sistema municipal de ensino. Assim, a variação do montante financeiro por escola, segundo o autor, ocorre de acordo com a quantidade de matrículas, uma vez que o valor *per capita* por aluno é único para todas as unidades escolares. Sob esse viés, teceremos uma reflexão inicial na Tabela 2 sobre quanto cada escola da amostra recebeu o repasse do PMDE para custeio e para capital durante o período de 2015-2024.

Tabela 2 – Repasse do PMDE às escolas da amostra para custeio e capital no período de 2015-2024¹³

Escolas da amostra	Repasse do PMDE por 1.000 / 2015-2024										Total do repasse
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
E1	43,9	43,2	45,1	45,1	47,6	47,8	48,4	75,0	46,7	45,1	487,9
E2	67,3	67,7	64,3	64,3	65,7	67,1	70,1	88,0	80,0	90,8	725,3
E3	25,2	24,7	25,8	25,8	25,7	25,7	21,9	23,5	24,0	31,3	253,6
E4	51,8	61,3	53,8	53,8	54,5	58,7	63,2	80,4	71,6	68,7	617,8
E5	31,5	27,7	29,2	29,2	32,0	28,7	29,8	44,4	49,2	36,7	338,4
E6	22,7	21,1	40,8	40,8	37,7	34,1	34,9	40,8	35,4	33,4	341,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas portarias dos DOM/Fortaleza 2015-2024.

A partir da análise dos números referentes ao repasse do PMDE no período de 2015-2024, é possível constatar que houve uma variação quanto ao volume financeiro que cada escola recebeu ao longo do referido período. Por exemplo, a E4 apresentou uma elevação gradual de valores dos recursos do PMDE entre 2015 e 2022, como pode ser observado na tabela acima. No entanto, percebe-se que houve uma quebra nesse processo gradativo, haja vista que, em 2023 e 2024, o repasse de valores apresenta-se de forma decrescente.

Em ambas as situações, isso ocorre devido ao fato de haver um aumento no número de matrículas (no caso da elevação gradual de recursos) ou um decréscimo da quantidade de alunos matriculados – o que explica, portanto, a diminuição dos valores no período mencionado,

¹³ Para fins de esclarecimento, a análise do repasse do PMDE se dá a partir de 2015 tendo em conta que a Lei Complementar 169/2014 entrou em vigor a partir de 12 de setembro de 2014. Até esse período, o repasse do PMDE era feito com base na norma anterior a esta lei.

uma vez que o valor do repasse do recurso é proporcional à quantidade destes alunos.

Além destes fatores observados, outro ponto a destacar diz respeito a todas as escolas da amostra terem recebido os mesmos valores de repasse do PMDE nos anos de 2017 e 2018, sem apresentar, portanto, nenhuma alteração quanto aos valores do repasse, nem para mais, nem para menos, no período acima citado. A nosso ver, tal situação ocorreu porque a base de referência do censo para o repasse nos dois anos foi o mesmo.

É importante ainda salientar que a variação de valores observada no repasse do recurso do PMDE pode impactar direta e/ou indiretamente no que diz respeito à execução do Programa no cotidiano escolar, principalmente em se tratando de despesas com manutenção e desenvolvimento – situações estas que demandam uma abrangência de gastos muito maior, permitindo despesas diversas como: a) aquisição de materiais de custeio imprescindíveis ao funcionamento da escola referente aos aspectos de estrutura física, administrativos e pedagógicos; b) aquisição de bens de capital também necessários para o funcionamento da escola em relação aos termos pedagógicos, administrativos e de manutenção; e por fim, c) a contratação de pequenos serviços essenciais para reparos na manutenção da estrutura física, como também na manutenção de equipamentos.

Considerando esses fatores, ao serem questionados sobre as principais dificuldades encontradas na execução do Programa, os gestores destacaram as seguintes situações:

G1: contratação de serviços.

G2: burocracia na prestação de contas.

G3: elencar as prioridades.

G4: a burocracia quanto à documentação.

G5: não tenho dificuldades.

G6: a quantia destinada às ETIs, pois temos menos alunos, porém, ficam em três turnos, o porquê é que contamos com o horário do almoço, consideramos o terceiro turno. Muito gasto.

Fica evidente, nos depoimentos da maioria dos gestores, que algumas situações adversas surgem no percurso da execução do PMDE, sendo a burocracia um dos entraves destacados por dois deles, G2 e G4. Nesse sentido, Weber (1978) acentua que a burocracia compõe um modo racional e impessoal pelo qual alguém pode aparelhar a atividade humana através de processos sistemáticos e hierarquias organizadas. Para este autor, as atividades burocráticas estão no âmago das organizações públicas e atingem, diretamente, os diretores das escolas, haja vista a necessidade de conhecer os processos administrativos, pedagógicos, educacionais e estruturais para, a partir disso, gerir adequadamente os recursos destinados à escola.

Quanto ao fator gasto, elencado pelo G6, este item foi preponderante nas dificuldades expostas pelo referido gestor, pois, em suas palavras, o recurso não é totalmente suficiente para atender às demandas dos alunos (mesmo sendo poucos), principalmente no que se refere às refeições dos discentes, por tratar-se de uma escola em período integral. Sobre esse aspecto, ao serem questionados se os recursos provenientes do PMDE eram suficientes para suprir as necessidades da escola, três gestores afirmaram que o recurso cumpre, em parte, com esta suficiência.

Percebe-se ainda que apenas um dos gestores das escolas da amostra relatou ter de suficiência dos recursos do PMDE para corresponder às demandas diárias, enquanto que para dois gestores o referido recurso mostra-se não ser suficiente de forma alguma. Nesse sentido, Fonteles (2018) salienta que, para que de fato a educação de qualidade chegue às escolas respeitando o direito ao acesso e à qualidade do ensino, faz-se necessário haver uma demanda maior por recursos públicos, e que estes sejam suficientes para o cumprimento do dispositivo legal. Para isso, a maneira como o diretor escolar gere os recursos que chegam às escolas é fundamental para impactar negativa ou positivamente a oferta educacional.

Ainda de acordo com os gestores, a manutenção e o funcionamento das escolas se dá através de recursos públicos, todavia, conforme foi ressaltado pelo G6, esses recursos não são suficientes por terem muito gasto. Além do mais, não existem outras fontes de recursos que não sejam aquelas repassadas pelos governos federal, estadual e municipal, e este fato foi relatado por unanimidade pelos gestores de todas as escolas da amostra.

Ressalta-se ainda que, no que estabelece a lei, esses recursos destinam-se: à aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola, avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento das atividades educacionais (Luck, 2009).

Essa administração dos recursos financeiros, conforme aponta Correia (2019), pode ser entendida como uma particularidade no processo de gestão das escolas, uma vez que passam a lidar com a definição do uso desses recursos para a implementação de projetos, bem como alterações nos espaços físicos, entre outras ações. Contudo, vale lembrar que as escolas podem captar recursos por meio das Unidades Executoras (UEs), definidas como entidades jurídicas de direito privado, sendo órgãos de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral. Elas possuem autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos recebidos tanto de órgãos governamentais, como de entidades públicas e privadas, doações e outros. (Correia, 2019, p. 76).

Ao serem indagados quanto à Unidade Executora ter dificuldade em fazer Tomada de Preços, Compra de Produtos e Prestação de Contas do PMDE, cinco dos gestores negaram haver esse tipo de dificuldade; em contrapartida, um gestor respondeu afirmativamente. Sobre esse aspecto, Correia (2019) enfatiza que, na possibilidade de ocorrer falta de recursos, ou ainda se eles se tornarem insuficientes a cada ano, dadas as demandas da escola pública, as unidades de ensino, na maioria das vezes, se veem obrigadas a captar recursos privados a partir de diferentes formas que lhe são asseguradas no PDDE, haja vista que as despesas da comunidade escolar exigem soluções, até mesmo, imediatas. Para a referida autora, essa possibilidade de captação de recursos privados é legalmente assegurada às UExs, que podem obtê-los mediante: “a) contribuição voluntária de sócios; b) convênios; c) subvenções diversas; d) doações; e) promoções escolares; f) outras fontes” (p. 77).

A autora citada ressalta que, à medida que o Estado concede autonomia às escolas, transferindo-lhes não apenas recursos, como também funções e atribuições embasadas na lei, sem, contudo, garantir recursos financeiros suficientes para que as instituições de ensino realizem os serviços de educação, estas, por sua vez, são obrigadas a resolver, por si mesmas, os problemas decorrentes da escassez. E é nesse ponto que incide a gestão adequada destes recursos, que no caso do presente estudo, diz respeito ao PMDE.

5.2.2 Acesso à informação e à transparência

Como já abordado no capítulo dois desta dissertação, a gestão democrática é um princípio constitucional que deve pautar os atos de gestão de uma unidade escolar. E para que se possa afirmar que as ações da gestão de uma escola são conduzidas pelo viés democrático, uma das primeiras condições a ser observada é o acesso à livre informação e à transparência destes atos, principalmente no que tange à gestão dos recursos financeiros que chegam à escola e como são gastos.

A CF/88, por sua vez, não apenas aborda o princípio da gestão democrática, como também cita e conceitua esse acesso à informação – um acesso que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão concernente ao funcionamento e atendimento dos órgãos públicos, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º do texto constitucional:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse

particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, 1988, p. 13 e 14).

Ademais, importa ressaltar que, para se efetivar o acesso constitucionalmente previsto, a gestão escolar deve, ao menos, divulgar e explicitar a informação, tornando-a de fácil acesso para quem quiser fazer uso desse direito. Nesse sentido, faz-se necessário que a escola caminhe para uma democratização da informação, pois, de acordo com Libâneo (2008, p.146), “a democratização da informação implica o acesso de todos às informações e aos canais de comunicação que agilizem a tomada de conhecimento das decisões e de sua execução”. Com base no que o autor propõe, visamos inferir, a partir das análises aqui expostas, se as escolas pesquisadas já se encontram no caminho de democratização do acesso à informação, verificando e descrevendo se as decisões tomadas e executadas pela gestão escolar e órgãos colegiados estão ao alcance de todos.

Ao serem questionados sobre o entendimento por acesso à informação dentro do contexto escolar, os gestores/participantes conceituaram este princípio da seguinte forma:

- G1: a divulgação das ações realizadas utilizando os recursos financeiros da escola.
- G2: o fato da informação chegar a todos e com o mesmo entendimento.
- G3: divulgação ampla para toda comunidade escolar.
- G4: que os colaboradores da instituição devem conhecer e ter acesso às informações nos aspectos administração, legais, financeiros e pedagógicos.
- G5: divulgação e orientação sobre as normas e portarias.
- G6: ter livre acesso às prestações. Trabalhar de forma transparente.

Podemos perceber através das respostas dos gestores que cada um deles considera importante o acesso à informação e à transparência, reconhecendo, inclusive, que este princípio, previsto em lei, deve ser divulgado de forma ampla (G1; G3; G5), transparente (G6), de modo que todas as ações condizentes, em especial, aos recursos financeiros destinados à escola (G1) cheguem à população através de divulgação legal por meio de normas e portarias (G5), e este acesso de prestação de contas sobre os aspectos administrativos, legais, financeiros e pedagógicos (G4) deve ser livre (G6) para toda a comunidade escolar (G3).

Estas conceituações estão apoiadas nas proposições de Angélico (2012), ao afirmar que “o acesso a informações públicas, garantido através de uma legislação específica, teria o condão de tornar os governos mais eficientes e promover os direitos humanos” (p. 32). Quanto à transparência, o referido autor assinala que esta não depende, apenas, do quão visível seja a informação, mas, principalmente, de quão bem esta é disponibilizada, e se ela é conduzida a

inferências corretas. Em outras palavras, um regime realmente transparente “deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas” (Angélico, 2012, p. 26).

Em relação à importância do acesso à informação nas escolas pesquisadas, os gestores afirmaram que:

G1: serve para que a comunidade tenha acesso e participe das decisões no contexto escolar.

G2: é essencial para que as ações aconteçam a tempo e com qualidade.

G3: é parte da gestão democrática, transparente e com responsabilidade.

G4: o acesso à informação é para dar à comunidade a sensação de transparência em relação às ações desenvolvidas pela escola.

G5: deixa todos os envolvidos cientes e participativos antes, durante e depois dos processos.

G6: trabalhar de forma transparente e com a participação de todos.

Os gestores consideram que este princípio de gestão democrática (acesso à informação e transparência) é essencial para a efetividade das decisões e ações no contexto escolar. Ações estas que, conforme relataram, demandam participação de todos durante o percurso dos processos que envolvem a gestão dos recursos, e estes processos devem ser publicizados de forma transparente e com responsabilidade, a fim de não comprometer tais ações, colaborando, desse modo, para que aconteçam “a tempo e com qualidade” (G2).

Ainda referente à transparência, os gestores entendem que ela “garante a divulgação ampla das ações e recursos financeiros à comunidade escolar” (G3), e consiste na “publicização das ações e a prestação de contas dessas ações, assim como a justificativa da não execução” (G4), sendo que esta publicização corresponde “à divulgação de tudo que é adquirido com os recursos ao longo do ano” (G1), tendo em conta que, com a transparência, “todas as ações são discutidas com a eleição das prioridades, com todos que fazem o conselho escolar e a comunidade como um todo, apresentando as prestações para toda a comunidade” (G6).

Tais depoimentos vão na direção do que afirma Angélico (2012), de que a transparência não é um fim em si mesmo justamente por tratar-se de um meio utilizado para que se conheçam melhor o que se passa no interior das organizações. Dito de outro modo, a transparência, assim executada, será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, resultando, portanto, em inferências corretas de cada ação pública desse sistema.

Importa ressaltar que os atos de gestão escolar precisam ser pautados pela transparência em consonância com o que está descrito no art. 3º da Lei 12.537/11, conhecida

como lei de acesso à informação:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
 I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (Brasil, 2011, [n.p.]).

Como o objeto de nosso estudo é a gestão democrática do PMDE das escolas públicas municipais de Fortaleza-CE, elas estão submetidas à referida lei. Assim, além da obrigatoriedade de prestar as informações necessárias à população, também é preciso que a instituição de ensino, por meio do seu gestor, certifique-se que tais informações sejam de fácil entendimento e compreensão para todo o público a quem ela se direciona. Ainda referente à Lei 12.537/11, seu art. 5º avalia que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011, [n.p.]).

Sobre esse aspecto, Acácio (2019) considera que, apesar de o cumprimento da lei ser de vital importância na busca pela garantia da transparência, o gestor escolar precisa reconhecer a importância de guiar suas ações por esse princípio de forma que este seja utilizado como condicionante para a comunicação da referida gestão com a sociedade e seu consequente envolvimento na escola.

Partindo destas premissas, pode-se inferir que, fornecer informações a respeito da execução do PMDE para a comunidade escolar fortalezense pode ser compreendido como uma estratégia de aprendizagem para a democracia. Por outro lado, a falta ou a insuficiência tanto do acesso à informação quanto à transparência, pode gerar, na concepção de Acácio (2019), uma segregação, e uma vez que a informação é replicada na escola, ela pode resultar e suscitar em uma ação e participação coletivas.

Ao serem questionados se o acesso à informação e à transparência foram efetivados na escola no período de 2015-2024, todos os gestores, em unanimidade, responderam afirmativamente, por compreenderem a importância destes princípios para que a efetivação da gestão democrática no meio escolar seja possível e real na escola pública.

Quando indagados de que forma o acesso à informação e à transparência foram

efetivados no referido período, eles destacaram que foi da seguinte forma: a) “mediante a divulgação ampla das ações, a prestação de contas e a participação nas tomadas de decisões” (G3); b) “a partir das modificações solicitadas pela comunidade escolar e implementadas pelo poder público” (G2); c) “através de reuniões mensais com o conselho escolar, reunião de pais e professores e ainda exposição das prestações de contas em locais de fácil acesso a comunidade” (G4); d) “através de reuniões e exposições” (G5); e) “as prestações são expostas num flanelógrafo e apresentadas pelos diversos segmentos, e o conselho escolar”(G6); e por fim, f) “na entrada da escola temos um quadro de prestação de contas onde são divulgados os valores que a escola recebeu de cada programa e com que foram gastos” (G1).

Pode-se depreender que, a partir disso, a comunidade vai entender que se há transparência da gestão em seus atos, os canais de comunicação e democracia desta escola vão se abrir com maior facilidade. Em decorrência disso, a gestão precisará se atentar ao fato de que a comunidade, com base no acesso à informação e à transparência, vai querer participar de uma escola mais democrática, haja vista que as ações de ampliação desse acesso serão, assim, bem recebidas, repercutindo favoravelmente no ambiente escolar.

5.2.3 Participação da escola e dos órgãos colegiados

O quinto bloco de perguntas do instrumental refere-se à participação – como esta se aplicava na escola pesquisada, em especial, no período de 2015-2024, e também, partindo de quais mecanismos. Ressalta-se que a participação é um dos mecanismos da gestão democrática previsto constitucionalmente, e aborda, inclusive, a possibilidade de uma participação ativa dos cidadãos.

Para tanto, a CF/88 define em seu artigo 10 que “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (p. 20). Pode-se notar, a partir desse artigo, que a participação apresenta-se como fundamental para conceber uma gestão com viés mais democrático. Assim, neste trabalho, a fim de analisar a gestão do PMDE, levamos em conta discorrer, com base nos inquéritos dos gestores/participantes, sobre a importância de uma gestão participativa como instância de representação e de tomada de decisões.

A Lei Complementar nº 169 de 12 de setembro de 2014, dispondo sobre a gestão democrática e participativa da rede municipal de ensino de Fortaleza, estabelece os seguintes princípios:

Art. 1º [...]

I – participação da comunidade na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados;

II – respeito à pluralidade, à diversidade, ao caráter laico da escola pública e aos direitos humanos em todas as instâncias da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza;

III – autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira;

IV – transparência da gestão da escola pública de Fortaleza, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros;

V – garantia de qualidade, traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da elevação permanente do nível de aprendizagem dos alunos;

VI – democratização das relações pedagógicas e de trabalho e criação de ambiente seguro e propício ao aprendizado e à construção do conhecimento;

VII – valorização do profissional da educação;

VIII – escolha de Diretor Escolar, Vice-Diretor Escolar, Superintendente Escolar, Secretário Escolar e Coordenador Pedagógico através de Seleção Pública, garantida ampla publicidade. (Fortaleza, 2014, [n.p.]).

Como pode ser observado, assim como são apresentados os princípios e diretrizes de gestão democrática do ensino público, em que vemos afirmada a participação e, em alguma medida, o controle social, percebe-se ainda que a legislação local também dispõe sobre mecanismos institucionalizados de participação. Nardi, Lagares e Bearzi (2023) acentuam que o exame da legislação, tendo como referencial o conjunto de mecanismos focado no princípio de participação, possibilitou a identificação de arranjos institucionais, bem como das alterações ocorridas ao longo do tempo. Os dados levantados por estes autores constam do Quadro 5.

Quadro 5 – Arranjos institucionais destinados à participação na gestão da educação da rede municipal de ensino de Fortaleza e alterações formalizadas – a partir dos anos de 1990

Conselho Municipal de Educação Lei n. 7.991, de 23 de dezembro de 1996	
Alterações introduzidas	
Composição e mandato	
Lei n. 8.213/1998	(De 12 para 14 membros) ↑ Representante da Fundação da Criança da Cidade (Funci). ↑ Representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), ligado à Coordenadoria de Educação. ↑ Representante das seis secretarias executivas regionais, do Distrito de Educação. ↑ Representante dos institutos e/ou universidades privadas. ↑ Representante das organizações não governamentais ligadas ao trabalho com crianças e adolescentes. ↑ Mandato de 2 anos. ↓ Representante da Secretaria de Educação e Cultura do Município (Seduc). ↓ Representante da Secretaria de Saúde do Município (SSM). ↓ Representante da Associação de Pais de Alunos do Estado de Ceará (Apaec). ↓ Mandato de 4 anos.

Lei n. 8.620/2002	(De 14 para 10 membros) <ul style="list-style-type: none"> ↑ Representante da Procuradoria Geral do Município. ↑ Representante da Universidade Federal do Ceará (UFC), da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e das universidades devidamente credenciadas pelo Ministério da Educação e Cultura. ↑ Representante da Associação dos Diretores e Vice-Diretores das escolas municipais de Fortaleza. ↑ Representante da associação de creches do município de Fortaleza. ↑ Mandato de 4 anos. ↓ Representante do Ministério da Educação e Cultura, no Ceará (Demec). ↓ Representante da Universidade Federal do Ceará (UFC). ↓ Representante da Universidade Estadual do Ceará (UECE). ↓ Representante da Fundação da Criança da Cidade (Funci). ↓ Representante do sindicato dos professores da rede particular de ensino. ↓ Representante das escolas comunitárias de Fortaleza. ↓ Representante dos institutos e/ou universidades privadas. ↓ Representante das organizações não governamentais ligadas ao trabalho com crianças e adolescentes. ↓ Mandato de 2 anos.
Lei n. 9.317/2007	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Representante dos professores da Educação Infantil, em efetivo exercício na rede pública municipal. ↑ Representante dos professores do Ensino Fundamental, em efetivo exercício na rede pública municipal. ↑ Representante da direção das escolas da rede municipal de ensino. ↑ Dois representantes de entidades representativas de instituições privadas de Educação Infantil no município. ↑ Representante dos estudantes, com idade igual ou superior a 16 anos, das escolas da rede municipal, vinculado ao Conselho Escolar. ↑ Representante dos Conselhos Tutelares de Fortaleza. ↑ Representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. ↑ Representante do órgão executivo de cultura do município. ↑ Representante da Câmara Municipal. ↑ Parte dos representantes com mandato de 4 anos e parte com mandato de 3 anos, ↓ Representante da Procuradoria Geral do Município. ↓ Representante do sindicato dos professores da rede pública de Ensino Fundamental ou Educação Infantil. ↓ Representante da Associação dos Diretores e Vice-diretores das escolas municipais. ↓ Representante do sindicato dos estabelecimentos de ensino particular. ↓ Representante da associação de creches do município. ↓ Mandato de 4 anos.
Função	
Lei n. 9.137/2007	↑ Órgão normativo e representativo, de natureza técnico-pedagógica e de participação social.
Caráter	
Lei n. 9.137/2007	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Normativo, consultivo, deliberativo, avaliativo e fiscalizador. ↓ Normativo, consultivo, deliberativo, avaliativo.
Atribuições	
Lei n. 8.213/1998	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Elaborar e reformular o seu regimento, a ser aprovado por Decreto do chefe do Poder Executivo. ↑ Propor ao Chefe do Poder Executivo, a estrutura de sua organização, funcionamento e políticas a serem traçadas em favor do ensino. ↓ Elaborar e reformular seu Regimento. ↓ Dispor sobre sua organização, funcionamento e política.

Lei n. 8.620/2002	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Elaborar, reformular e aprovar seu Regimento. ↑ Dispor sobre a estrutura de sua organização e funcionamento. ↑ Acompanhar, avaliar e emitir parecer trimestralmente sobre o plano de aplicação anual e plurianual dos recursos financeiros destinados à educação, provenientes da União, estado e município. ↑ Acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef. ↑ Acompanhar, avaliar e emitir parecer sobre a aplicação dos recursos públicos na área da educação, repassados a entidades conveniadas. ↑ Estabelecer normas para organização e funcionamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos estabelecidos sob sua jurisdição. ↑ Autorizar, reconhecer, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino do município de Fortaleza sujeitos à sua jurisdição. ↑ Organizar fóruns e debates públicos sobre as questões referentes à educação no município de Fortaleza, com o apoio da Coordenadoria de Educação do Município. ↑ Resolver, em plenária, os casos omissos de seu Regimento Interno, por maioria absoluta dos conselheiros. ↓ Elaborar e reformular o seu regimento, a ser aprovado por Decreto do chefe do Poder Executivo. ↓ Propor ao Chefe do Poder Executivo a estrutura de sua organização, funcionamento e políticas a serem traçadas em favor do ensino. ↓ Aprovar e acompanhar os planos e projetos de aplicação de recursos financeiros destinados à educação, elaborados pela Administração Municipal, para fins de obtenção de auxílio financeiro por parte do estado, da União e/ou organismos internacionais.
Lei n. 9.137/2007	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Propor políticas para a educação escolar pública e privada de Fortaleza no âmbito do sistema municipal de ensino. ↑ Acompanhar a elaboração e apreciar o anteprojeto do Plano Municipal de Educação e suas alterações. ↑ Acompanhar e avaliar o desenvolvimento da política pública municipal de educação, destacando-se, dentre outros instrumentos, a execução do Plano Municipal de Educação. ↑ Dispor acerca das seguintes matérias: [...] parte diversificada do currículo escolar; recursos em face de critérios avaliativos escolares; autonomia e gestão democrática das escolas públicas municipais; outras matérias mediante solicitação do Poder Público ou entidades representativas da sociedade civil organizada. ↑ Responder a consultas e emitir parecer em matéria de educação, no âmbito do sistema municipal de ensino. ↑ Estabelecer critérios que orientem a elaboração da proposta pedagógica das instituições escolares que compõem o sistema municipal de ensino. ↓ Dispor sobre a estrutura de sua organização e funcionamento. ↓ Traçar políticas para o ensino público e privado de Fortaleza. ↓ Aprovar o plano municipal de educação. ↓ Acompanhar e avaliar as políticas desenvolvidas pela Coordenadoria de Educação da SMDS, de forma a garantir a execução plena e transparência das ações. ↓ Acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef. ↓ Estabelecer normas para organização e funcionamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos estabelecimentos sob sua jurisdição. ↓ Fixar critérios de credenciamento dos estabelecimentos de ensino da rede privada, para efeitos de alocação de recursos públicos. ↓ Promover sindicância e emitir parecer sobre matéria de sua competência nos estabelecimentos sujeitos à sua jurisdição e aplicar medidas correccionais adequadas. ↓ Apreciar planos, programas, projetos e diretrizes para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, destinados aos estabelecimentos de ensino do município. ↓ Publicar, anualmente, relatório de suas atividades. ↓ Resolver, em plenária, os casos omissos de seu regimento interno, por maioria absoluta dos conselheiros.
Conselho Escolar Lei n. 7.990, de 23 de dezembro de 1996 Lei Complementar n. 169, de 12 de setembro de 2014 (arts. 14 a 22)	
Sem alterações	
Fórum Municipal de Educação	
Sem ato oficial específico	

Legenda: ↑ Inclusão ↓ Exclusão

Fonte: Nardi, Lagares e Bearzi (2023, p. 8).

De acordo com os dados apresentados no quadro acima, fica evidente que as alterações ocorridas no período recaíram sobremaneira no Conselho Municipal de Educação. Os autores citados relatam que, ao longo de pouco mais de vinte anos, desde a criação do órgão,

ocorreram três grandes modificações, indicadas como: (1) reestruturação; (2) reformulação; e (3) reestruturação, respectivamente. Conforme apontado, as alterações incidiram na composição, mandato, função, caráter da atuação e atribuições do órgão.

Julgamos pertinente, para os fins deste trabalho, trazer à discussão este resgate legal e histórico apresentado por Nardi, Lagares e Bearzi (2023) por considerar essencial, no que tange à participação da gestão democrática, compreender como esse princípio ocorre na prática através das vozes dos gestores/participantes, especialmente, no que se refere à participação da comunidade e dos órgãos colegiados na tomada de decisões, como por exemplo, o conselho escolar.

Vale destacar que os conselhos escolares, que foram criados pela Lei n. 7.990/1996, conforme apresentado no Quadro 5, possuem natureza consultiva, deliberativa, normativa e avaliativa, acrescida através da Lei Complementar nº 169/2014, de natureza fiscalizadora, mobilizadora e representativa da comunidade. A referida lei estabelece que cada escola possua um conselho, do qual participem dele representantes dos segmentos que compõem a comunidade. (Nardi; Lagares; Bearzi, 2023).

Quanto aos segmentos escolares participantes nas tomadas de decisão das escolas da amostra, os gestores definiram que são compostos por:

Quadro 6 – Segmentos participantes nas tomadas de decisões

Segmentos	Escolas da amostra					
	E1	E2	E3	E4	E5	E6
Professores	X	X	X	X	X	X
Funcionários		X	X	X	X	
Pais		X				X
Alunos					X	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário aplicado.

Percebe-se que em todas as escolas pesquisadas, os professores são a maioria em participação na tomada de decisões, seguido dos funcionários, pais e alunos, respectivamente. Vale salientar que, à medida em que se ganha destaque a participação de mais atores da comunidade escolar, por certo, essa gestão vai tomando novos contornos. Nessa perspectiva, Libâneo (2008) frisa a importância de haver esse tipo de gestão, denominando-a de “gestão da participação”, pois através dela a escola vai se tornando um ambiente participativo e democrático.

Quanto ao conselho escolar, os diretores afirmaram que cada escola da amostra possui um, haja vista que a atuação desse órgão colegiado é relevante para o processo de

democratização do ensino público. As respostas dos gestores foram unânimes quanto ao reconhecimento da importância do conselho escolar. Para eles, este órgão colegiado atua juntamente com a gestão da escola, com o intuito de “garantir a participação, a gestão democrática e a divisão de responsabilidade” (G3), uma vez que estes órgãos “sugerem, criticam e ajudam na tomada das decisões” (G2), e isso, na visão do G5, “torna a gestão transparente e democrática”.

Partindo dessas considerações, entendemos com Vargas (2018) que a gestão democrática, prevista pela legislação, aponta perspectivas e espaços de organização sedimentados em discussões e decisões realizadas de forma coletiva pela comunidade escolar, através de conselhos representativos que participem ativamente e de forma comprometida com a construção da imagem, concepção e identidade da escola. Segundo a autora, somente a participação social amplia, fortalece e consolida a democracia direta, dando assim, legitimidade às questões de relevância para a comunidade.

Ressalta-se ainda que a gestão colegiada aponta para uma mudança de paradigma, passando de uma gestão centralizadora, verticalizada e burocrática (Libâneo, 2008) para uma gestão democrática da escola, na qual a participação e o envolvimento da comunidade são meios importantes para assegurá-la no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Vargas (2018) acrescenta que a gestão democrática não deve ser vista apenas sob o aspecto legal, e sim como um instrumento de tomada de decisão coletiva, visando avançar no sentido de tornar a escola um espaço público onde as relações e as tomadas de decisões sejam efetivadas de forma transparente, como já discutido anteriormente.

Ao serem inquiridos sobre a constituição e a dinâmica de funcionamento da Unidade Executora da escola, os gestores declararam conforme disposto no Quadro 7:

Quadro 7 – Constituição e dinâmica de funcionamento da UEx das escolas pesquisadas

Gestores/ Escolas pesquisadas	Constituição e dinâmica de funcionamento da UEx quanto:			
	À sistemática de reuniões	À composição	À forma de escolha dos participantes	Às questões/assuntos discutidos
G1/E1	mensais	diretor, secretário, presidente da UERF, 1º membro efetivo, 2º membro efetivo e 2 suplentes	por aclamação, escolhidos dentre os membros do Conselho Escolar	execução de recursos, definição de prioridades, assuntos diversos, algumas decisões de cunho interno, etc.
G2/E2	mensais	professores, alunos, funcionários e pais	eleição	serviços, problemas com alunos, aquisição de materiais, dentre outros
G3/E3	mensais	Diretoria e	eleição	depende da demanda

		Conselho Fiscal		necessária
G4/E4	mensais	representantes de cada segmento	eleição	são assuntos financeiros, pedagógicos e administrativos, além de conflitos que muitas vezes a gestão precisa do colegiado para resolver dentro do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência
G5/E5	mensais	professores, funcionários e alunos	eleição	reuniões ordinárias e extraordinárias
G6/E6	mensais	representantes de cada segmento	eleição	financeiros, administrativos e pedagógicos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário aplicado.

Percebe-se, nas informações concedidas pelos gestores, que em todas as escolas pesquisadas há reuniões sistemáticas mensais com a UEx para tratar de assuntos diversos, que vão desde a execução dos recursos financeiros destinados à escola até assuntos referentes a serviços e aquisição de materiais, conflitos internos envolvendo alunos, e, além destes, aqueles referentes às questões administrativas e pedagógicas de modo geral.

Esta periodicidade de reuniões, a nosso ver, é relevante para a dinâmica da escola, tendo em conta que são inúmeras as demandas a serem resolvidas por parte da gestão, e a participação ativa das UEx nas questões acima descritas, bem como em outras que surgem no cotidiano escolar, é imprescindível para que os problemas e dilemas do dia a dia sejam sanados com legitimidade, atendendo aos princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (G4).

Ao se analisar as respostas dos diretores escolares da rede pública municipal de Fortaleza, constata-se que nelas há clareza de que a democracia não é algo estanque; muito pelo contrário, é algo que está presente em muitos trechos dos inquéritos, reforçando que só é possível pensar em práticas democráticas por meio do debate (daí a importância das reuniões sistemáticas), da inserção nos espaços de discussão (inserindo representantes de todos os segmentos da comunidade escolar) buscando favorecer o diálogo, e construindo, coletivamente, o bem de todos – objetivo central de uma gestão democrática.

As proposições de Libâneo (2008) relacionam a participação à autonomia, deixando claro que o conceito de participação se fundamenta no de autonomia, pois, se há uma chamada de participação para a escola ser gerida democraticamente, é porque houve uma autonomia concedida que possibilitou tal gestão. E para haver autonomia, é preciso, antes, ter participação. Assim, diante do que foi exposto, pode-se afirmar que a autonomia escolar deve ser concretizada com uma participação qualificada de toda a comunidade escolar. Como bem

destaca Libâneo (2008), a autonomia fundamenta a participação, e através dela, pode se tornar concreta. Assim, para ampliar o foco de nossas análises e discussões sobre a autonomia enquanto característica de gestão democrática, esta será mais detalhada na seção em seguida.

5.2.4 *Autonomia escolar*

Iniciamos as discussões desta seção reforçando que é por meio da autonomia que cada instituição escolar exerce sua gestão em todas as dimensões acima descritas: pedagógica, administrativa e financeira. No que se refere à autonomia pedagógica e financeira, o artigo 15 da LDB prevê que “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” (Brasil, 1996, p. 12). Por via de regra, tal autonomia financeira ocorre através do repasse de recursos diretamente às escolas pelas secretarias municipais e estaduais de educação e pela execução de programas financeiros, conforme vimos.

Contudo, faz-se necessário ressaltar que somente a força de uma lei não é capaz de instaurar, via decreto, a autonomia na escola. Alinhado a esse pensamento, Conceição *et al.* (2006, p. 9), alertam que:

[...] de nada adianta uma Lei de Gestão Democrática do Ensino Público que "concede autonomia" pedagógica, administrativa e financeira às escolas, se os principais interessados, que compõem a comunidade educativa, não sabem o significado político da autonomia, a qual não é dádiva, mas sim uma construção contínua, individual e coletiva que de forma concreta, voltada para dentro da escola e para além dela, poderá contribuir com o seu processo de crescimento e mudança.

Nas escolas pesquisadas, os respondentes afirmaram que sabem o que é autonomia e como esta pode ser aplicada, e a grande maioria destes (cinco gestores) afirmou que foi possível exercê-la no período 2015-2024. No entanto, chama a atenção a não atribuição do exercício dessa autonomia apontada por um dos gestores.

Diante desse contexto de baixo exercício da autonomia, seja na dimensão administrativa, seja na pedagógica e, principalmente, financeira (foco de nossas análises), faz-se oportuno salientar o que Conceição *et al.* (2006) afirmam ao conferir uma conotação política e de construção coletiva para o significado e aplicação da autonomia. Assim, é possível inferir que, na escola que afirmou não ter autonomia, essa construção praticamente inexistente.

Também foi indagado àqueles que afirmaram que a autonomia foi exercida no período supracitado, em qual das dimensões foi possível exercê-la – administrativa, pedagógica

e/ou financeira. Os gestores afirmaram que exercem a autonomia em todas as dimensões acima descritas. Logo, pode-se inferir que, aqueles que afirmaram exercer a autonomia nas dimensões apresentadas, em certa medida, exerceram cada uma delas em suas respectivas escolas no período acima descrito.

Como lembra Luck (2000), a autonomia é definida como um fator condicionante para que as decisões sejam tomadas de forma coletiva. Complementando esse pensamento, Oliveira (2014, p.85) pontua que “assim, a autonomia escolar significa a existência de um espaço para a tomada consciente das decisões sobre aspectos relativos a essa instituição”.

As proposições de Machado (2010) acentuam que a autonomia nas instituições educacionais está atrelada à ideia de autogestão, no qual o poder decisório está determinado pela lógica das relações internas. Na visão do autor, essa autogestão condiz à aplicação da possibilidade da autonomia enquanto forma de realização de gestão em pequenas comunidades, e esta capacidade de decisão é, portanto, resultado da participação interna do sistema, que por sua vez, é detentor de autorregulação.

No sentido de que a autonomia acontece quando todos a exercem, Lima (2014, p.51) conclui que:

Diante de todo o contexto abordado, a autonomia da escola pode ser entendida como ter poder de decisão sobre seus objetivos e suas formas de organização, manter-se relativamente independente do poder central e gerenciar livremente os recursos financeiros, administrativos e pedagógicos. Mas, para isso ser possível, cada um dos agentes diretos do ambiente escolar precisa cumprir com seu papel de forma articulada, democrática e autônoma.

Reportando à dimensão financeira das escolas pesquisadas, os gestores informaram que os principais recursos alocados às escolas no período 2015-2024 foram o PMDE e o PDDE. Nesse sentido, Rocha (2011) acrescenta que o PDDE visa incentivar a autonomia escolar, bem como a rapidez na execução das decisões da escola e a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões pela observância do princípio redistributivo dos recursos. Dito de outro modo, significa que cada região do país, em especial, as mais carentes, recebem um percentual maior que aquelas com índices mais elevados de escolarização.

Não temos a intenção de aprofundar uma análise sobre o PDDE, tendo em vista que sua menção aqui foi com o intuito de referenciá-lo como Programa que inspirou a criação do PMDE financiado pelo município de Fortaleza, e também por ter sido mencionado pelos gestores/participantes como um dos principais recursos alocados às escolas, e para tanto, fez-se necessário discutir, sumariamente, sua relevância para a educação pública fortalezense.

Como os processos de gestão financeira das escolas em pesquisa estão no centro deste trabalho, cabe aqui discutirmos sobre alguns instrumentos de autonomia que podem contribuir para a democratização desses processos financeiros em destaque. Souza (2017, p.52) assim define os chamados instrumentos de autonomia:

Desta forma, a criação e a atuação desses órgãos colegiados e de apoio na escola representam instrumentos de autonomia que podem permitir o exercício da gestão democrática, pois possibilitam a participação dos atores envolvidos no processo educativo, sendo eles os mais indicados a tomarem as decisões de forma coletiva, no que se refere ao melhor caminho que a escola deve seguir. Além disso, os órgãos colegiados são mecanismos apontados como possíveis aliados na prática democrática, uma vez que possibilitam espaços favoráveis para a constituição de relações mais autônomas na escola e para o exercício da cidadania.

A partir desse excerto, compreende-se claramente o papel dos organismos colegiados enquanto instâncias de gestão democrática e de validação da autonomia escolar. Assim sendo, na opinião da maioria dos gestores da pesquisa, o organismo colegiado que melhor foi utilizado como instrumento de autonomia favorecendo o exercício da gestão democrática, foi o Conselho Fiscal, haja vista que, com a participação deste, no depoimento do G1, “houve um melhor acompanhamento com relação às tomadas de decisões”.

Ressalta-se aqui que os organismos colegiados organizados de forma ordenada, representam espaços de exercício da democracia e valorização do sentimento tanto de pertencimento quanto de acolhimento da pluralidade das vozes da comunidade, da incorporação e da defesa dos direitos sociais. Enfim, é um dos instrumentos efetivos de participação e de tomada de decisões democráticas. (Silveira, 2016).

O grêmio estudantil, por sua vez, é também considerado um dos mais importantes mecanismos de participação e construção da gestão escolar democrática no interior da escola. De acordo com Silveira (2016), este constitui-se em um espaço coletivo de discussão, em que os estudantes têm a oportunidade de expor suas opiniões a respeito: da comunidade escolar, de suas necessidades, de seus desejos, funções, tanto nas questões administrativas quanto nas pedagógicas. É visto também como um espaço de participação ativo, direto, com aqueles a quem a escola deve mais atenção, que são os estudantes. Apesar de sua importância no meio escolar, apenas uma escola da amostra apontou este órgão colegiado como melhor instrumento de autonomia (E4).

Quanto à prestação de contas dos recursos financeiros alocados às escolas pesquisadas no período 2015-2024, indagamos aos gestores de que forma esta aconteceu. Em sua maioria, os referidos gestores afirmaram que tal procedimento foi feito através de: análise

dos documentos pelos membros do Conselho e exposição da prestação de contas, envio e divulgação à comunidade escolar, assim como, dentro de um determinado período, estabelecido pelo setor de prestação de contas, a escola organizou estes documentos, elaborou as atas de prestação de contas, reuniu a comunidade para aprovação da prestação de contas e a entregou.

Considerando que as escolas pesquisadas quase sempre recebem recursos financeiros suficientes para a manutenção e funcionamento escolares dentro das possibilidades, podendo usá-los conforme suas necessidades e prioridades, é possível observar, com base no que foi exposto até aqui, e tomando como referência o pensamento de Libâneo (2008), que estas escolas exercem relativa autonomia financeira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi percorrido até aqui, é válido tecer algumas considerações no que diz respeito à gestão democrática do PMDE de Fortaleza-CE. Assim, tendo como pano de fundo a trajetória bibliográfica e normativa que apresentamos, julgamos pertinente refletir sobre o que foi analisado até então para, a partir disso, trazer reflexões quanto à compreensão de como uma gestão escolar, ao desenvolver seus atos junto à comunidade, considera os princípios da gestão democrática, levando em conta as mudanças ocorridas na formulação e implementação das políticas públicas educacionais, especialmente aquelas relativas às conexões entre gestão democrática do ensino, autonomia da escola, participação e transparência.

Primeiramente, de acordo com o que foi levantado na literatura sobre políticas públicas, pôde-se notar que, avaliar estas ações, especificamente em âmbito educacional, pressupõe que as ações que o governo faz ou deixa de fazer podem incidir positiva ou negativamente na qualidade de ensino e aprendizagem das escolas públicas. Sendo assim, depreende-se que faz-se necessário que a atuação do Estado seja pautada no rigor da lei, manifesta em políticas públicas educacionais de ordem democrática e participativa.

Importa ressaltar que o presente trabalho objetivou, também, entender como uma gestão escolar desenvolve seus atos de gestão junto à comunidade escolar e, se no desenvolvimento desses atos, ela considera o princípio da gestão democrática, especialmente no que concerne à dimensão financeira. Salienta-se que a escolha em analisar as políticas públicas da gestão financeira escolar se justifica tendo em vista que, apesar da gestão escolar se concretizar em três principais dimensões – administrativa, pedagógica e financeira –, este trabalho buscou direcionar suas análises apenas na gestão financeira, conforme disposto ao longo do estudo.

A partir destas discussões, percebemos também que a gestão democrática da escola é um desafio que, quando assumido por todos, se configura num elemento de transformação social, tendo em conta que a gestão democrática, estabelecida em lei federal, é uma ferramenta importantíssima no ambiente escolar. Sob esse viés, pode-se inferir que o papel do gestor, nesse processo, deve ser efetivado em ações democráticas de forma comprometida, cuja liderança e postura estejam abertas ao diálogo, propiciando que estas ações, de fato, sejam executadas no contexto escolar.

No nosso entender, a análise da literatura específica, balizada no que preconiza a CF/1988 e a LDBEN/1996, ao estabelecer o princípio da gestão democrática e a grande contribuição que os referenciais teóricos trouxeram para este estudo, mostraram que, apesar dos

desafios que a educação pública brasileira enfrenta, é possível construir propostas e dinamizar ações que privilegiem o acesso à informação e à transparência, a participação, a autonomia e a democracia no que corresponde aos aspectos não só financeiros, mas também administrativos e pedagógicos da gestão escolar.

Em relação à gestão financeira dos recursos destinados ao ensino público, é sabedouro que esse processo não é algo fácil, uma vez que, ser gestor educacional de escola pública, em nosso país, é uma tarefa que exige muita responsabilidade e disposição para enfrentar lutas diárias em busca de uma qualidade na educação. Nesse sentido, é válido reiterar que os financiamentos governamentais que viabilizam recursos à educação pública devem ser implementados e geridos visando, acima de tudo, os benefícios para o ensino-aprendizagem, minimizando os prejuízos e as necessidades e maximizando melhorias à escola – ações que se configuram, do nosso ponto de vista, numa gestão democrática eficiente.

A partir das reflexões sobre as contribuições da gestão democrática dos recursos financeiros educacionais destinados ao ensino público do município de Fortaleza-CE, verificamos que a legislação municipal vigente propõe dar maior autonomia à gestão escolar, habilitando a própria escola a equacionar pequenas demandas cotidianas, favorecendo, desse modo, o processo de ensino-aprendizagem. Destarte, o gestor da escola tem papel preponderante para liderar as ações de investimento escolar, e deve contar com apoio e participação dos principais envolvidos nesse processo: a comunidade escolar, as Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF) e o Conselho Escolar, órgãos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos financeiros recebidos pela escola.

Por essa razão, o PMDE foi escolhido como objeto desta pesquisa visando analisar suas características intrínsecas, bem como avaliar a implantação do referido Programa em escolas públicas municipais como indutor de condições para a efetivação da gestão democrática do ensino, amparados, como vimos, na democracia, autonomia, transparência e participação da comunidade escolar.

Em relação às categorias de análise mencionadas, por meio de questionário, os gestores participantes contribuíram de forma significativa a fim de que, nesta etapa do trabalho, pudéssemos ter uma melhor compreensão sobre a gestão democrática do PMDE nas escolas selecionadas para este estudo. As respostas dos gestores participantes nos possibilitaram concluir que a manutenção e o funcionamento das escolas ocorrem de acordo com o que estabelece a lei, a qual lhes concede autonomia, transferindo não apenas recursos, mas também funções e atribuições.

Outro ponto a destacar, com base nas respostas dos gestores, diz respeito às

dificuldades enfrentadas pelas escolas públicas municipais de nossa amostra, principalmente diante da demanda significativa de matrículas em sua rede, na qual comporta um número significativo de alunos nas diferentes etapas e modalidades de ensino analisadas, além do aumento no número de escolas em tempo integral. Estes são fatores que, de certa forma, limitam a elevação da qualidade da educação assim como a do aumento dos recursos financeiros e estruturais para estas escolas, necessitando, então, de mais e novos recursos para atender as demandas do cotidiano escolar, conforme apontado por alguns dos gestores inquiridos.

Diante disto, pode-se constatar que o PDME configura-se como uma importante fonte suplementar de recursos, caracterizando-se como uma das principais políticas de financiamento da educação municipal fortalezense. É nessa direção que a política educacional de Fortaleza busca se enquadrar e se destacar, embora reconheça-se que ainda há muito o que avançar para que, verdadeiramente, se consiga elevar a qualidade de ensino almejada e prevista em lei.

Ainda sobre as responsabilidades, é preciso estar atento ao cumprimento das leis, das diretrizes e das normas educacionais vigentes, haja vista que, tanto a escola como a gestão não podem agir como uma organização isolada. As decisões tomadas na instituição escolar, principalmente no que concerne ao PMDE, precisam considerar e priorizar as necessidades da escola, garantindo, desse modo, que a mesma cumpra o seu papel de oferecer uma educação de qualidade.

Quanto ao princípio de gestão democrática referente ao acesso à informação e à transparência, os gestores apontaram que este princípio é essencial para a efetividade das decisões e ações de cada um deles no contexto escolar. Estas ações, conforme relataram, demandam participação de todos durante o percurso dos processos que envolvem a gestão dos recursos, e estes processos, segundo seus relatos, são publicizados nas escolas da amostra de forma transparente e com responsabilidade, com a finalidade de não comprometer tais ações.

Sobre a constituição e a dinâmica de funcionamento da Unidade Executora da escola, os gestores declararam que em suas escolas ocorrem reuniões sistemáticas mensais com a UEx para tratar de assuntos diversos, que vão desde a execução dos recursos financeiros destinados à escola até assuntos referentes a serviços e aquisição de materiais, conflitos internos envolvendo alunos, e, além destes, aqueles referentes às questões administrativas e pedagógicas de modo geral.

Esta periodicidade de reuniões, do nosso ponto de vista, é relevante para a dinâmica da escola, tendo em conta que são inúmeras as demandas a serem resolvidas por parte da gestão, e a participação ativa das UEx em relação às questões mencionadas pelos gestores é

imprescindível para que se resolvam os problemas e dilemas do dia a dia com legitimidade, atendendo, portanto, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Refletindo sobre estas observações, tendo em vista a necessidade de responder às perguntas da investigação, conclui-se que a gestão democrática é essencial numa instituição escolar, principalmente no que concerne à execução de recursos destinados à escola, que no caso do presente estudo, trata-se do PMDE. Pôde-se observar, também, que cada gestor participante é consciente desta responsabilidade, e busca, na medida do possível, a despeito das adversidades que surgem no trajeto escolar, fazer com que suas ações, práticas e decisões coletivas sejam expressas dentro dos princípios legais da gestão democrática.

Quanto ao repasse e sistematização do PMDE, observa-se que a gestão democrática é significativa, haja vista que a autonomia da escola exige a ação de sujeitos coletivos, interessados na sua manutenção, e para tanto, de forma democrática e pluralista, surge a necessidade de elaborar o próprio planejamento financeiro educacional a fim de não comprometer o bom andamento escolar.

Diante de tudo que foi exposto até aqui, é possível afirmar que o objetivo geral deste estudo foi cumprido, levando em consideração que foi possível fazer uma discussão a fundo sobre o PMDE, identificando os desafios enfrentados no contexto das escolas analisadas à luz da gestão democrática escolar. Além do mais, conclui-se que o conjunto de ações democráticas por parte da gestão, tais como a apropriação de conhecimentos técnicos e procedimentais sobre a gestão do recurso público objeto deste estudo, a ampliação dos saberes sobre aspectos relativos a orçamento, regras de aquisição e prestação de contas, são fatores que, a nosso ver, são imprescindíveis para que as ações de aplicação do PMDE favoreçam, sim, uma educação de qualidade para todos os que dele se beneficiam.

REFERÊNCIAS

- ACÁCIO, F. M. **Desafios e propostas para a implementação de uma gestão democrática dos recursos financeiros de uma escola estadual do município de Pentecoste – CE.** 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.
- ANDRADE, E. F. Gestão do sistema municipal de educação: a experiência de Fortaleza em foco. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 21, n. 2, p.155-163, maio/ago., 2017.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo. Cortez, 2003.
- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização. *In*: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**, São Paulo: Cortez, 2003. p. 11-32.
- BEZERRA, A. A. C. **Gestão democrática da construção de uma proposta curricular no ensino público.** UFAL, 2007.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto Codex, Portugal: Porto Editora, 1994.
- BOVERO, M. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia.** Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4320&ano=1964&ato=221c3Zq5UNVRVT2b4>. Acesso em: 23 jul. 2022.
- BRASIL. **Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995.** Ministério da Educação. Brasília: FNDE, 1995.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=87&ano=1996&ato=6b9oXSq1UMJpWTfd0>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19533.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.533%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Art. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. (1998). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1784-14-dezembro-1998-368872-norma-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2896-23-dezembro-1998-370206-norma-pe.html>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:8754. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania. Ministério da Educação. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Livro 1, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/institucional-leis/item/3345-lei-n-11947-de-16-de-junho-de-2009>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 3, de 1º de abril de 2010.** Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3385-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3-de-1%C2%BA-de-abril-de-2010-republicada-em-16-4-2010>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,** que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

CAMPELO, J. I. **Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal:** uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. **XXIX Encontro Anual da Anpocs:** GT19 - Políticas Públicas, Araraquara, 2005.

CARRILO, A. M. La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático. **Revista de Estudios Sociales,** Bogotá, n. 47, p. 25-38, set./dez., 2013.

CARVALHO, M. Avaliação de projetos sociais. *In:* CARVALHO, M. (Coord.). **Avaliação:** construindo parâmetros das ações socioeducativas. São Paulo: Cenpec, 2005. p. 47-75.

CONÇEIÇÃO, M. V.; ZIENTARSKI, C.; PEREIRA, S. M. Gestão democrática da escola pública: possibilidades e limites. **Educação Unisinos,** São Leopoldo-RS, v. 1, p. 1-11, 2006.
CONTI, J. M. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In:* HORVATH, E.; CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. **Direito Financeiro, Econômico e Tributário:** Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 482-496.

CORREIA, N. M. R. **Processo de gestão escolar:** das políticas públicas para a autonomia e uma educação de qualidade. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Educação, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, Lisboa, 2019.

CÓSSIO, M. de F. Gestão democrática da educação: retórica política ou prática possível. *In:* CAMARGO, I. de. **Gestão e políticas da educação.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 31, n.5, p. 969-992, set./out., 2003.

CUNHA, C. G. S. da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento,** Porto Alegre, n. 12, p. 27-57, dez., 2018.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, dez., 2010.

DAVID, M. V.; HORTA, E. D.; RAMIRES, E. M.; PONTES, L. A. F. Avaliação e Indicadores Educacionais e Políticas Públicas e Escola. **Coleção Gestão e Avaliação da Educação Pública**. V. II. CAED/FADEPE: Juiz de Fora, 2012.

FONTANA, A. R. Gestão escolar democrática: é possível? **Revista de Educação**, Alto Uruguai, v. 6, n.14, p. 1-13, jul./dez., 2011.

FONTELES, I. M. **Gestão financeira descentralizada**: uma análise do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza (PMDE). 2018. Dissertação (Mestrado Acadêmico Intercampi em Educação e Ensino) – Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Sertão Central, Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2018.

FORTALEZA. **Lei nº 7.990, de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a criação do conselho escolar nas escolas públicas municipais de fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/1996/799/7990/lei-ordinaria-n-7990-1996-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-escolar-nas-escolas-publicas-municipais-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 10.851, de 18 de agosto de 2000**. Delega competências aos Conselhos escolares/unidades executoras na forma que indica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/documentos-pdf/557-legislacao-fortaleza>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 9.317, de 14 de dezembro de 2007**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Fortaleza, renomeia e reformula o Conselho de Educação de Fortaleza (CEF) e dá outras providências. Disponível em: [https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1652/text#:~:text=INSTITUI%20O%20SISTEMA%20MUNICIPAL%20DE,CEF\)%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.&text=Vig%C3%Aancia%20a%20partir%20de%2013%20de%20Dezembro%20de%202021](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1652/text#:~:text=INSTITUI%20O%20SISTEMA%20MUNICIPAL%20DE,CEF)%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.&text=Vig%C3%Aancia%20a%20partir%20de%2013%20de%20Dezembro%20de%202021). Acesso em: 25 fev. 2024.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 169, de 12 de setembro de 2014**. Dispõe sobre a Gestão Democrática e Participativa da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza, institui o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), modifica o Estatuto do Magistério de Fortaleza, e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2329/text?> Acesso em: 20 fev. 2022.

FORTALEZA. **Lei nº 10.371 de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação 2015-2025, alinhado ao Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e revoga a Lei nº 9 441, de 30 de dezembro de 2008, do Poder Executivo Municipal. Disponível em: https://intranet.sme.fortaleza.ce.gov.br/files/2018/PME_2015_2025.pdf. Acesso em: 23 jul. 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 14.899 de 31 de dezembro de 2020**. Altera o Decreto nº 14.600, de 27 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a Regulamentação do Processo de transição Administrativa para Implantação do Modelo de Gestão Regional, e dá outras providências. Disponível em: https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-territoriais/assets/documents/DECRETO_N_14.899_DE_31_DE_DEZEMBRO_DE_2020.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 11.200, de 13 de dezembro de 2021**. Altera a Lei Ordinária n.º 9.317, de 14 de dezembro de 2007, que institui o sistema municipal de ensino de Fortaleza, renomeia e reformula o Conselho de Educação de Fortaleza (CEF) e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3872/text?>. Acesso em: 25 fev. 2024.

FREITAS, J. S. **Políticas públicas educacionais**. Curitiba: Contentus, 2020.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun., 2001.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEJANO, R. P. **Fraweworks for Policy Analises: Maging Text and Context**. New York: Routledge, 2006.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da Escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIMA, F. A. de. **Gestão escolar democrática, participação e autonomia: realidade ou utopia?** 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

LUCK, H. Em Aberto - Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**. Brasília, v. 17, n. 72, p.11-33, fev./jun., 2000.

LUCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

LUCK, H. **A gestão participativa na escola**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2010.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, M. A. G. **A autonomia na concepção de gestão educacional democrática**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

NARDI, E. L.; BOIAGO, P. F. S. Gestão Democrática do Ensino Público: sobre a produção em periódicos da área da educação (1996-2015). **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 14, n. 27, p. 335-365, jan./mar., 2018.

NARDI, E. L.; LAGARES, R.; BEARZI, A. E. Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao governo democrático da educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. 1-23, 2023.

OLIVEIRA, A. F. de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. *In*: OLIVEIRA, A. F. de; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: Ed. da PUC, 2010. p. 93-99.

OLIVEIRA, R.C. **Programas PDE escola e Mais Educação: descentralização e gestão do Ensino**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

PARO, V. **Por dentro da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PEDONE, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. FUNCEP, 1986.

PEDROSA, T. N. B; MATOS, B. F. Avaliação de políticas públicas e tipos de avaliação. **Revista Jus Navigand**, Teresina, [n.p.], 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64783/avaliacao-de-politicas-publicas-e-tipos-de-avaliacao>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PEREIRA, J. M. M. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 390-422, jan., 2017.

ROCHA, V. A. da. **Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo**. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, n. 1, p. 7-15, 2008.

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, v. 1, n.17, p. 55-73, abr., 2011.

ROSAR, M. de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. p. 105-139.

SANTOS, C. V. dos. **Análise do orçamento participativo no município de Fortaleza**. 2012. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Estadual do Ceará Fortaleza, 2012.

SANTOS, C. V. dos. **Avaliação da participação popular na política do orçamento participativo: um estudo em Fortaleza no período de 2005-2016**. 2019. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. do R. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira.** Brasília: Ipea, 2002.

SILVEIRA, J. S. **Gestão Democrática na Perspectiva do Diretor de Escola.** 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016.

SOUSA, E. J. de; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 1, p. 132-153, jan./abr., 2020.

SOUSA, E. J. de; VIDAL, Eloisa Maia. Diretores da rede municipal de Fortaleza: achados sobre gestão escolar. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-28, jan./dez., 2020.

SOUZA, M. P. de A. **O funcionamento efetivo do conselho escolar como prática de gestão democrática.** 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

TORRES JR., P.; GUSSI, A. F.; SILVA, P. J. B. Da; NOGUEIRA, T. A. Avaliar em Profundidade. Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 147-170, ago., 2020.

TRINDADE, R. da P. **Gestão democrática na escola: percursos e percalços para a sua difusão.** 2018. Tese (Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

VARGAS, A. L. S. **A gestão democrática na escola municipal: o conselho escolar em questão.** 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional) – Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria-RS, Santa Maria, 2018.

VIANA, M. P.; CAMARGO, R. B. de. Recursos financeiros descentralizados para escolas públicas do Brasil – uma política necessária! *In*: CAMARGO, R. B. de; SANCHES, Y. C. de S.; VIANA, M. P. **Gestão democrática de recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária!** São Paulo: FEUSP, 2021. p. 9-44.

WEBER, M. **Economy and society: An outline of interpretive sociology.** New Jersey: University of California Press, 1978.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**APÊNCICE A – QUESTIONÁRIO AOS DIRETORES/PARTICIPANTES DA
PESQUISA**

Caro(a) gestor(a),

Gostaria de convidá-lo(a) a participar da pesquisa “**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) DE FORTALEZA-CE SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**”, desenvolvida pelo mestrando ARTUR XAVIER MOREIRA JÚNIOR, sob a orientação da prof.^a Dra. Milena Marcintha Alves Braz. Ressalta-se ainda que o presente inquérito por questionário faz parte de uma dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – MAPP/UFC, e tem por objetivo avaliar o PMDE de Fortaleza-CE à luz da gestão democrática escolar na perspectiva da avaliação em profundidade.

Sua participação é voluntária, e suas respostas serão tratadas com seriedade e profissionalismo. Como pesquisador, posso assegurar que os seus dados pessoais, incluindo nome do participante e da escola, não serão divulgados em nenhuma circunstância. As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins de análise e discussão dos resultados, ou seja, os dados decorrentes das suas respostas vão ser utilizados apenas para fins de pesquisa, pelo que se assegura o anonimato e a confidencialidade.

Sua participação consiste em responder o instrumental de pesquisa composto por seis blocos de análise. O tempo de preenchimento será de aproximadamente 15 minutos, e o formulário para sua contribuição voluntária com esta pesquisa estará disponível no período de 02 a 16/01/24.

IMPORTANTE RESSALTAR que é necessário responder o questionário completo.

Agradeço sua atenção e disponibilidade!

Artur Xavier Moreira Júnior
Mestrando
Universidade Federal do Ceará (UFC)
Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas

BLOCO 1 – Perfil do(a) gestor(a) /**➤ Dados sociodemográficos**

1.1 Qual sua idade (em anos)?

- De 18 a 25 anos
- De 25 a 35 anos
- De 35 a 45 anos
- De 45 a 55 anos
- Mais de 55 anos

1.2 Gênero (Marcar apenas uma opção):

- Masculino
- Feminino
- Prefiro não informar
- Outro _____

1.3 Qual seu estado civil? (Marcar apenas uma opção):

- Solteiro(a)
- Casado(a)
- União estável
- Separado(a)
- Divorciado(a)
- Viúvo(a)

➤ Formação superior

1.4 Qual a sua formação superior completa? (Marque todas as opções que indiquem e/ou correspondem à sua formação. Exemplo: se você possui licenciatura e mestrado, marque “Graduação - Licenciatura” e “Mestrado”.)

- Graduação - Licenciatura
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

Pós-Doutorado

1.5 Em qual/quais curso(s) você é graduado(a)?

➤ **Trajetória profissional**

1.6 Há quantos anos atua na área de educação?

- De 1 a 3 anos
 De 4 a 9 anos
 De 10 a 15 anos
 De 16 a 25 anos
 Mais de 25 anos

1.7 Quantos anos de experiência você possui trabalhando na função/cargo de Gestão Escolar?

- De 1 a 3 anos
 De 4 a 9 anos
 De 10 a 15 anos
 De 16 a 25 anos
 Mais de 25 anos

1.8 Há quanto tempo atua na direção desta escola?

- De 1 a 3 anos
 De 4 a 9 anos
 De 10 a 15 anos
 De 16 a 25 anos
 Mais de 25 anos

1.9 Em relação ao seu trabalho na Prefeitura Municipal de Fortaleza, a escola na qual você é diretor(a) está vinculada a qual Distrito de Educação?

- Distrito 1
 Distrito 2
 Distrito 3
 Distrito 4
 Distrito 5

() Distrito 6

BLOCO 2 – Identificação da escola

2.1 NOME DA ESCOLA: _____

2.2 ENDEREÇO: _____

2.3 PERÍODOS DE FUNCIONAMENTO: () manhã () tarde () noite

2.4 NÍVEIS DE ENSINO: () Creche () Ensino Fundamental I () Ensino Fundamental II () EJA

2.5 Nº DE ALUNOS REGULARMENTE MATRICULADOS: _____

2.6 AMBIENTES DE APOIO PEDAGÓGICO:

() Laboratório de Informática () Biblioteca () Laboratório de Ciências () Quadra de Esportes

Outros: _____

2.7 TIPO DE UNIDADE EXECUTORA – UEx:

() Conselho Escolar () Associação de Pais e Mestres () Grêmios Estudantil

Outros: _____

BLOCO 3 – Questões sobre recursos financeiros destinados à escola

3.1 Você conhece os programas que repassam recursos para as escolas? Se sim, quais são estes programas?

3.2 Além dos recursos repassados pelos governos federal, estadual e municipal, a escola arrecada outros recursos? Se sim, como e para qual finalidade?

3.3 Você conhece a lei 169/2014 que modifica a execução do PMDE? () sim () não

3.4 Você tem conhecimento sobre como executar o referido recurso?

3.5 Quanto a sua escola recebe atualmente do PMDE para:

3.5.1 custeio _____

3.5.2 capital _____

3.6 É feita uma consulta prévia à comunidade escolar (professores, funcionários, pais, alunos) para a execução do recurso PMDE?

3.7 Quais são as principais dificuldades encontradas na execução do Programa?

3.8 A Unidade Executora tem dificuldade de fazer Tomada de Preços, Compra de Produtos e Prestação de Contas do PMDE?

3.9 Os recursos provenientes do PMDE são suficientes para suprir as necessidades da escola?
 sim não em parte

3.10 Você considera que a Unidade Executora tem autonomia suficiente para gerir os recursos do PMDE?

3.11 O PMDE modificou a forma de condução das atividades da escola? sim não

BLOCO 4 – O acesso à informação e à transparência

As perguntas a seguir são sobre estes dois conceitos: acesso à informação e transparência, e como se aplicam à sua escola no período de implantação e implementação do PMDE (2015 – 2024):

4.1 O que você entende por acesso à informação dentro do contexto escolar?

4.2 Qual a importância do acesso à informação em sua escola?

4.3 O que você entende por transparência dentro do contexto escolar?

4.4 Qual a importância da transparência em sua escola?

4.5 Na sua opinião, o acesso à informação e à transparência foram efetivados na escola no período: 2015 – 2024? sim não / Se sim, de que forma?

4.6 Sabendo que a gestão escolar é organizada em três grandes dimensões: administrativa, pedagógica e financeira, quais providências foram tomadas por sua escola para que o acesso à informação e à transparência fossem concretizados na dimensão financeira?

4.7 Em sua opinião, o acesso à informação e à transparência na dimensão financeira viabiliza uma melhor execução das outras dimensões em uma escola? sim não / Se sim, essa correlação apontada anteriormente foi visível de que forma na sua escola durante o período de 2015 – 2024?

BLOCO 5 – A participação na escola

As perguntas a seguir são sobre a participação – como esta se aplica em sua escola, em especial, no período de 2015 – 2024 e também partindo de quais mecanismos.

5.1 Você considera importante a participação de todos os segmentos escolares na gestão da escola? Justifique sua resposta.

5.2 Quais foram os segmentos escolares mais participativos nas tomadas de decisão da gestão escolar?

5.3 Os pais são participativos na escola? () sim () não

5.4 A escola possui Conselho Escolar? () sim () não

5.5 Em sua opinião, qual a importância dos organismos colegiados para a gestão da sua escola?

5.6 Como aconteceram as eleições para a composição dos organismos colegiados: Conselho Escolar, Unidade Executora e Grêmios Estudantil no período de 2015 – 2024?

5.7 Como é a constituição e a dinâmica de funcionamento da Unidade Executora na sua escola:

a) sistemática de reuniões?

b) composição?

c) forma de escolha dos participantes?

d) questões/assuntos discutidos?

5.8 Quais são as dificuldades de funcionamento da Unidade Executora?

5.9 Como sua escola se relaciona com a comunidade externa (pais, sindicato, associação de moradores, dentre outros)?

BLOCO 6 – A autonomia na escola

As perguntas desse último bloco são sobre a autonomia – como esta se aplica na sua escola, em especial, no período de 2015 – 2024. Ainda nesse bloco, será feita a abordagem de como foi delineada a dimensão financeira escolar no referido período de pesquisa.

6.1 O que você entende por autonomia e sua aplicação na escola?

6.2 Na sua escola foi possível exercer a autonomia no período 2015 – 2024? () sim () não

Se sim, em qual das dimensões? () administrativa () pedagógica () financeira () todas as alternativas.

6.3 Em sua opinião, qual dos organismos colegiados, Conselho Fiscal ou Grêmios Estudantil, foi melhor utilizado como instrumento de autonomia, favorecendo o exercício da gestão democrática? Justifique sua resposta.

6.4 Reportando à dimensão financeira da sua escola, você sabe informar quais os principais recursos que foram alocados à sua escola no período 2015 – 2024?

6.5 A gestão desses recursos na escola foi planejada com participação de modo a favorecer a autonomia dos organismos colegiados? Justifique sua resposta.

6.6 Na sua opinião, a sistemática de aquisição de compras e serviços com os recursos financeiros é conhecida pela maioria dos membros da Comunidade Escolar? Como ela se efetiva?

6.7 Como aconteceu a prestação de contas dos recursos financeiros alocados à sua escola no período 2015 – 2024?

6.8 Em sua opinião, é possível tornar mais autônoma e democrática a gestão dos recursos destinados à Escola? Se sim, de que forma?

6.9 Considerando o que você já abordou neste questionário, quais os pontos fortes da sua escola e os entraves que precisam ser enfrentados?