



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

REGINA CLÁUDIA SOLON FERNANDES DA CUNHA

**PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE)
EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS
ATORES SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024**

FORTALEZA

2025

REGINA CLÁUDIA SOLON FERNANDES DA CUNHA

PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) EM
FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS ATORES
SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024

Dissertação apresentada ao Curso de 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.

Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

FORTALEZA

2025

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)

- C98p Cunha, Regina Cláudia Solon Fernandes da.
Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) em Fortaleza : uma avaliação em profundidade sob a ótica dos atores sociais no período de 2019 a 2024 / Regina Cláudia Solon Fernandes da Cunha. – 2025.
136 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Política Pública. 2. Gestão democrática. 3. Autonomia. 4. Participação. 5. Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PMDE). I. Título.

CDD 320.6

REGINA CLÁUDIA SOLON FERNANDES DA CUNHA

PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) EM
FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS ATORES
SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024

Dissertação apresentada ao Curso de 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. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Apresentada em: 30/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gil Célio Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Alessandra de Oliveira Maciel
Secretaria Municipal da Educação (SME)

Dedico este trabalho aos meus queridos pais,
Maria Solon e Francisco Fernandes (*in
memorian*).

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem devo toda a minha gratidão e reverência, por Seus propósitos e bênçãos, que vão muito além daquilo que conseguimos compreender. Sua presença amorosa e constante foi o alicerce que sustentou cada passo desta jornada.

A minha mãe, cujo amor e dedicação foram, desde sempre, meu maior exemplo de coragem e perseverança. A sua presença me fortaleceu e me inspirou a não desistir, ensinando-me, com seu jeito simples e generoso, o verdadeiro valor do esforço e da fé.

Ao meu pai, que partiu para a eternidade durante o decorrer deste mestrado, dedico esta conquista com todo meu amor e saudade. Sua memória vive em meu coração, guia-me silenciosamente, lembrando-me da importância de lutar pelos sonhos e de valorizar cada instante da vida. Esta vitória é também sua, pois carrego comigo tudo o que aprendi com o seu exemplo.

Aos meus amados Márcio e Luca Cunha, vocês foram meu porto seguro em meio às tempestades dessa jornada. Tudo o que construímos, e ainda construiremos como família, foi o lembrete diário do propósito maior que motivou toda essa trajetória e o que realmente dá sentido a esta conquista.

A amiga minha Adriana Duarte, seu incentivo e companheirismo na construção deste trabalho tornaram esta caminhada mais leve e rica em aprendizado.

A minha turma do mestrado, por cada troca, apoio e aprendizado ao longo desse percurso desafiador.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Américo, minha profunda gratidão pela orientação sensível, pelas valiosas contribuições e pela confiança depositada em meu trabalho.

Agradeço também a todos os docentes do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), cuja dedicação e conhecimento deixaram marcas significativas nesta pesquisa e na minha formação. Cada ensinamento foi uma peça importante na construção deste trabalho.

Por fim, deixo meu agradecimento a todos que, de alguma forma, contribuíram para que esse sonho se concretizasse. Cada gesto de apoio, palavra de incentivo e demonstração de carinho teve um papel essencial na minha caminhada até aqui.

A todos, meu muito obrigado!

RESUMO

A pesquisa consiste em investigar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) em Fortaleza à luz dos atores sociais envolvidos diretamente no acompanhamento e execução do Programa no período de 2019 a 2024. A análise descreve, através do viés da gestão democrática, como os princípios da autonomia e participação são vivenciados no ambiente escolar tendo os conselhos, escolar e fiscal, bem como as Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF), como espaços proponentes desses princípios. A investigação assume um caráter relevante, visto ser o PMDE uma das principais políticas de financiamento da educação municipal de Fortaleza. A pesquisa tem como objetivo geral avaliar o PMDE no âmbito da gestão pública e democrática da educação, com ênfase na atuação dos Conselhos Escolares e das Unidades Executoras de Recursos Financeiros. Para tal propósito, os objetivos específicos foram delineados de modo a investigar o Programa com foco em sua coerência com os princípios da gestão democrática, autonomia e participação, reconstituindo sua trajetória institucional até 2024 e explorando como os envolvidos na gestão do Programa percebem seus processos de planejamento, execução e fiscalização. Quanto à proposta metodológica, esta se fundamenta nos pressupostos da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008, 2011). Para atender aos objetivos delineados neste estudo, adotou-se uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, fundamentada na investigação da legislação pertinente e na revisão da literatura especializada. Além da pesquisa bibliográfica, a coleta e a análise dos dados foram realizadas por meio da aplicação de um questionário *on-line*, composto por questões abertas e fechadas, direcionado aos atores sociais envolvidos com o PMDE nas unidades escolares selecionadas como amostra. Diante da avaliação realizada, conclui-se que, embora a legislação brasileira assegure a gestão democrática como um princípio fundamental da educação pública, a realidade observada nas escolas ainda está distante desse ideal. A análise dos dados empíricos obtidos junto aos órgãos colegiados, como o Conselho Escolar, o Conselho Fiscal e a Unidade Executora, revelam fragilidades significativas na efetiva participação da comunidade escolar nos processos decisórios. Em muitos casos, tais instâncias funcionam de forma meramente formal, com baixa representatividade, desconhecimento de suas atribuições ou ausência de autonomia para influenciar a gestão escolar. Esses resultados evidenciam a necessidade urgente de fortalecer os mecanismos de formação, acompanhamento e valorização desses colegiados, de modo a promover uma cultura participativa que ultrapasse os limites do discurso legal e se concretize no cotidiano das escolas.

Palavras-chave: política pública; gestão democrática; autonomia; participação; Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE).

ABSTRACT

This research investigates the Education Maintenance and Development Program (PMDE) in Fortaleza, considering the social actors directly involved in monitoring and implementing the program from 2019 to 2024. Through the lens of democratic management, the analysis describes how the principles of autonomy and participation are implemented in the school environment, with the school and fiscal councils, as well as the Financial Resources Execution Units (UERF), as advocates of these principles. This investigation is relevant, given that the PMDE is one of the main financing policies for municipal education in Fortaleza. The overall objective of this research is to evaluate the PMDE within the framework of public and democratic education management, with an emphasis on the performance of School Councils and Financial Resources Execution Units. To this end, the specific objectives were outlined as follows: (1) to analyze the content and context of the PMDE's formulation and implementation in light of the principles of democratic management, autonomy, and participation; (2) to reconstruct the PMDE's institutional trajectory from its implementation to 2024, considering this interval as a temporal spectrum; and (3) to analyze the perceptions of social actors involved in collegiate bodies and Financial Resource Execution Units regarding the PMDE's planning, execution, and oversight. The methodological proposal is based on the assumptions of In-Depth Assessment (RODRIGUES, 2008, 2011). To meet the objectives outlined in this study, a qualitative methodological approach was adopted, based on the analysis of relevant legislation and a review of specialized literature. In addition to the bibliographic research, data collection and analysis were carried out through the application of an online questionnaire, composed of open- and closed-ended questions, directed to the social actors involved with the PMDE in the school units selected as a sample. Based on the analysis, we conclude that, although Brazilian legislation ensures democratic management as a fundamental principle of public education, the reality observed in schools is still far from this ideal. The analysis of empirical data obtained from collegiate bodies, such as the School Board, the Supervisory Board, and the Executive Unit, reveals significant weaknesses in the effective participation of the school community in decision-making processes. In many cases, these bodies operate merely formally, with low representation, lack of awareness of their responsibilities, or lack of autonomy to influence school management. These results highlight the urgent need to strengthen the mechanisms for training, monitoring, and valuing these collegiate bodies, in order to promote a participatory culture that goes beyond the limits of legal discourse and

becomes a reality in the daily lives of schools.

Keywords: public policy; democratic management; autonomy; participation; Education Maintenance and Development Program (PMDE).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Valor global do repasse anual do PMDE (2018 a 2024)	96
Figura 2 - Atores do PMDE	101
Figura 3 - Participação dos atores do Órgão Colegiado	103
Figura 4 - Participação dos atores em Cursos sobre Política Pública	103
Figura 5 - Participação dos atores nas ações do PMDE	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	A Proposta da Avaliação em Profundidade e a Pesquisa em Ação	29
Quadro 2 -	Amostra da pesquisa nas Unidades Escolares	35
Quadro 3 -	Cenário Político	63
Quadro 4 -	Composição da Unidade Executora de Recursos Financeiros	88
Quadro 5 -	Quadro Perfil Social	97
Quadro 6 -	Quadro dos Dados Sociodemográficos	98
Quadro 7 -	Quadro de Formação dos Participantes	99
Quadro 8 -	Quadro de Participação na Política	99
Quadro 9 -	Quadro de Ações de Implementação e Execução da Política	100
Quadro 10 -	Quadro Síntese das Categorias do PMDE	110
Quadro 11 -	Trajectoria Institucional da política em estudo	111
Quadro 12 -	Atores Sociais envolvidos nos órgãos colegiados	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Valores do PMDE por aluno	75
Tabela 2 -	Valores globais do PMDE	76
Tabela 3 -	Matrícula nas Escolas Municipais de Tempo Parcial	77
Tabela 4 -	Matrícula nas Escolas Municipais de Tempo Integral	77
Tabela 5 -	Matrícula nos Centros de Educação Infantil	78
Tabela 6 -	Distribuição das Unidades Escolares de Fortaleza por Distrito de Educação	79
Tabela 7 -	Composição do Conselho Escolar	86
Tabela 8 -	Valores (por aluno) repassados do PMDE entre 2018 a 2024	95

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CE	Conselho Escolar
CEI	Centro de Educação infantil
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional Pessoa Jurídica
COFIN	Coordenadoria Financeira
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento
DOM	Diário Oficial do Município
EJA	Educação de Jovens e adultos
EMTI	Escola Municipal de Tempo Integral
EMTP	Escola Municipal de Tempo Parcial
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LC	Lei Complementar
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura

PAR	Plano de Aplicação de Recursos
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
SEF	Secretaria de Educação Fundamental
SEFIN	Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza
SME	Secretaria Municipal da Educação
SMEF	Sistema Municipal de Educação de Fortaleza
SPU	Sistema de Protocolo Único
SRM	Sala de Recursos Multifuncionais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UERF	Unidade Executora de Recursos Financeiros
UEX	Unidade Executora
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Problematização	21
1.2	Justificativa	22
1.3	Relevância da pesquisa	23
1.4	Objetivos	24
<i>1.4.1</i>	<i>Objetivo geral</i>	24
<i>1.4.2</i>	<i>Objetivos específicos</i>	24
2	PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	27
2.1	A perspectiva Avaliativa	28
2.2	A perspectiva Metodológica	30
<i>2.2.1</i>	<i>Quanto à abordagem</i>	30
<i>2.2.2</i>	<i>Quanto aos Instrumentos de Coleta de Dados</i>	31
<i>2.2.3</i>	<i>Quanto à análise de dados</i>	33
<i>2.2.4</i>	<i>Quanto ao locus da pesquisa</i>	35
<i>2.2.5</i>	<i>Quanto aos Procedimentos Éticos</i>	36
3	REFERENCIAL TEÓRICO: CONTEXTO E CONCEITO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA AVALIADA	37
3.1	O Contexto político da reforma do Estado Brasileiro: Implicações para a participação, autonomia e gestão democrática	37
4	PANORAMA TEÓRICO - CONCEITUAL	41

4.1	Avaliação de Políticas Públicas: fundamentos e abordagens teóricas	41
4.2	Políticas Públicas: concepções e práticas	45
4.3	Democracia e Políticas Públicas: um diálogo necessário para a garantia de direitos	48
5	CATEGORIAS ANALÍTICAS DA AVALIAÇÃO DO PMDE: GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA	53
5.1	Participação, autonomia e descentralização como dimensões da gestão democrática	54
6	RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	61
6.1	PMDE em Fortaleza: Contexto, Trajetória e Marcos Legais	62
7	CONSELHOS ESCOLARES E UNIDADE EXECUTORA DE RECURSOS FINANCEIROS EM FORTALEZA: BASE LEGAL E IMPLICAÇÕES PARA GESTÃO DEMOCRÁTICA	81
8	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS	95
8.1	Resultado das categorias analisadas	96
8.1.1	<i>Caracterização do perfil social dos sujeitos da pesquisa</i>	101
8.1.2	<i>Quanto ao tipo de Unidade Escolar e tempo de participação no colegiado</i>	101
8.1.3	<i>Caracterização dos dados sociodemográficos</i>	102
8.1.4	<i>Caracterização dos cursos de formação dos participantes</i>	102
8.1.5	<i>Quanto a trajetória de atuação dos participantes</i>	104
8.1.6	<i>Quanto a execução das ações do PMDE</i>	107

8.2	Análise dos dados coletados	110
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS	122
	APÊNDICE A - Carta de Apresentação e Compromisso da Pesquisadora	128
	APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	129
	APÊNDICE C - Instrumento de Coleta de Dados	131

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira, em 2024, teve um crescimento de 4,68% (ou 9.502.994 habitantes) em relação aos resultados do Censo Demográfico de 2022. Esse cenário impõe grandes desafios às políticas públicas, especialmente as políticas públicas voltadas para a área da educação.

Posto isso, é importante destacar que as políticas públicas sociais voltadas para a educação no Brasil começaram a se estruturar de maneira significativa a partir da consolidação do regime democrático, especialmente com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), conhecida como “Constituição Cidadã”. Este marco jurídico não apenas consolidou um conjunto abrangente de direitos sociais, mas também impulsionou a descentralização administrativa e a democratização do Estado brasileiro. A Constituição de 1988 reconheceu a educação como um direito fundamental e estabeleceu as bases para a construção de um sistema educacional mais inclusivo e acessível (Brasil, 1988). Nesse contexto, a educação passou a ser vista como um instrumento essencial para a promoção da cidadania e da justiça social e a sua implementação foi associada a um movimento de ampliação do papel do Estado e de participação ativa da sociedade civil.

No entanto, em se tratando de educação, essa norma jurídica era de eficácia limitada, necessitando da sanção de uma lei, para ter um maior nível de materialidade. Tal carência foi suprida pela Lei 9.394/1996 (Brasil, 1996), que não só estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, como abriu espaço para que estados e municípios também pudessem legislar a respeito.

Dessa forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996), promulgada posteriormente, teve um papel decisivo no estabelecimento das normas regulatórias para a Educação Básica no Brasil. Essa legislação, em consonância com os preceitos da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), orientou a organização e a gestão do sistema educacional, com o objetivo de garantir a Educação Básica obrigatória e de qualidade a todos os cidadãos. A LDBEN estabelece as diretrizes para a gestão da educação nos níveis municipal, estadual e federal, e orienta que a educação deve ser ofertada de forma democrática, com a participação das famílias, comunidades e dos próprios educadores.

No contexto das reformas educacionais que tiveram início no Brasil na década de 1990, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em conjunto com a Secretaria de Educação Fundamental (SEF) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), iniciou

um processo de descentralização dos recursos destinados às escolas. Essa estratégia incluiu a criação de uma política de transferência de recursos adicionais diretamente às instituições de ensino, visando não apenas promover a Educação Básica, mas também fortalecer a autonomia das gestões escolares.

Durante esse período, os programas de descentralização financeira ganharam destaque, especialmente o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que, em 1998, passou a ser conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Instituído pelo Governo Federal e administrado pelo MEC, com o financiamento do FNDE, o PDDE tinha como objetivo alocar recursos diretamente às escolas, utilizando como critério o número de alunos matriculados no ano anterior, conforme os dados do Censo Escolar, critério este que persiste até a atualidade.

No contexto das políticas públicas educacionais em nível municipal, a cidade de Fortaleza, no Ceará, instituiu, em 2001, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doravante PMDE), que se configura como um dos principais instrumentos de aporte financeiro ao desenvolvimento da educação nas escolas públicas municipais. O PMDE, objeto de estudo desta pesquisa, foi criado com a finalidade de oferecer suporte técnico e financeiro para as unidades educacionais da rede municipal por meio de suas respectivas Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF), assegurando a melhoria da qualidade do ensino e a efetiva implementação das diretrizes estabelecidas pela legislação federal e municipal.

O PMDE fundamenta-se na gestão democrática da educação, que se distingue pela participação ativa de todos os membros da comunidade escolar na elaboração e na execução das ações educacionais. Essa abordagem não apenas promove a autonomia das escolas, mas, também, busca fortalecer o comprometimento de toda a comunidade com o processo educativo, criando um ambiente de colaboração mútua para o desenvolvimento do ensino. Esse modelo de gestão parte do princípio de que a educação deve ser uma construção coletiva, sendo a participação de todos os envolvidos essencial para assegurar a qualidade das políticas educacionais, garantindo, assim, o direito à educação de qualidade para todos, além de promover a gestão democrática e a integração da comunidade escolar. Portanto, a política educacional em Fortaleza, por meio do PMDE, atende aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal (Brasil, 1988), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996).

Regido pela Lei Complementar nº 169, publicada em 12 de Setembro de 2014 (Fortaleza, 2014), o Programa em tela tem por finalidade garantir a centralidade da escola no sistema e seu caráter público quanto ao financiamento. Com relação à gestão e à destinação

dos recursos transferidos, estes devem observar, dentre outros princípios: o princípio da participação da comunidade na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados; o princípio da autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira; o princípio da transparência da gestão da escola pública de Fortaleza, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros; o princípio da 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; o princípio da democratização das relações pedagógicas e de trabalho e criação de ambiente seguro e propício ao aprendizado e à construção do conhecimento; o princípio da valorização do profissional da educação e etc.

Nesse sentido, a pesquisa proposta busca avaliar o PMDE nas escolas públicas de Fortaleza, enfocando a percepção dos diversos atores sociais que interagem diretamente com o Programa. A análise se concentra em três categorias analíticas fundamentais: gestão democrática, autonomia e participação, que são pilares do PMDE. Essas categorias são essenciais para compreender como as Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF), entidades privadas sem fins lucrativos, atuam na gestão dos recursos públicos destinados às instituições de ensino.

Acreditamos que as questões que envolvem gestão e financiamento educacional são essenciais para o desenvolvimento do presente texto, a fim de que possamos interpretar as dimensões democráticas do Programa, tendo em vista que tais questões vêm assumindo um papel fundamental na compreensão da organização da educação, visto que estão diretamente relacionadas às políticas educacionais implementadas a partir dos investimentos financeiros na educação pública.

Dessa forma, este estudo se propõe a obter resultados de uma pesquisa avaliativa sobre as ações da política pública do PMDE, além de analisar suas consequências para a gestão democrática das escolas examinadas neste município. A seguir, apresentamos a problematização, a justificativa, os objetivos e o percurso metodológico que nortearam nossa linha de investigação.

1.1 Problematização

As discussões sobre o financiamento da educação, especialmente no âmbito dos programas de alocação de recursos diretamente às escolas se limitam, muitas vezes, a uma

visão técnico-administrativa e voltada, exclusivamente, para a execução financeira. Contudo, é fundamental superar essa abordagem restrita e reconhecer que as demandas por recursos escolares são fortemente influenciadas pelas realidades sociais, econômicas e culturais das comunidades em que as escolas estão inseridas. À luz da gestão democrática, tais programas devem ser compreendidos como ferramentas estratégicas que fortalecem a autonomia das escolas e promovem a participação ativa de gestores, professores, estudantes, pais e demais membros da comunidade na definição de prioridades, na fiscalização dos gastos e na construção coletiva de um ambiente educacional mais justo, equitativo e de qualidade.

Fortaleza atualmente se destaca como a 1ª capital do país em cobertura do Ensino Fundamental, a 4ª maior rede do Brasil em número de matrículas e líder no Nordeste e é referência nacional no atendimento em Tempo Integral - jornada ampliada-, Educação Inclusiva e Educação Infantil. No entanto, apesar dos avanços significativos observados na rede pública municipal, questões importantes sobre os mecanismos que sustentam tais conquistas emergem. Grande parte desse progresso está ancorada em investimentos estruturais e pedagógicos, impulsionados por programas de repasse direto de recursos às escolas, com destaque para o PMDE.

No entanto, considerando os pressupostos da gestão democrática, cabe problematizar de que forma esses recursos vêm sendo aplicados nas unidades escolares, se há efetiva participação da comunidade educativa nas decisões sobre seu uso e em que medida esses investimentos promovem equidade e qualidade na educação. A análise torna-se ainda mais relevante ao considerar o contexto socioeconômico diverso dos territórios atendidos, o que demanda uma gestão sensível às especificidades locais. Assim, esta pesquisa propõe-se a investigar o papel do PMDE não apenas como instrumento financeiro, mas como dispositivo de fortalecimento da autonomia escolar e da promoção da gestão participativa no âmbito das políticas públicas educacionais.

Desse modo, é pertinente apresentar alguns questionamentos que norteiam a pesquisa em tela, são eles: Qual a percepção dos atores sociais envolvidos com o PMDE acerca da perspectiva democrática na sua operacionalização? A articulação entre os órgãos colegiados cooperam para a promoção das categorias de gestão democrática, autonomia e participação?

1.2 Justificativa

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ao estabelecer a educação como

direito social fundamental, impõe ao Estado o dever de garantir uma educação pública de qualidade, com equidade e gestão democrática. Nesse sentido, os instrumentos de financiamento e manutenção do ensino desempenham papel essencial para a concretização desse direito. Em Fortaleza, o PMDE representa um dos principais mecanismos de descentralização de recursos financeiros destinados às escolas públicas do município, buscando assegurar maior autonomia e eficácia na gestão escolar.

Contudo, a simples transferência de recursos não assegura, por si só, a efetividade da política pública. A complexidade da gestão educacional, aliada aos desafios enfrentados pelas escolas em contextos socioeconômicos diversos, exige um acompanhamento sistemático da aplicação desses recursos, bem como a avaliação de seus impactos reais sobre a melhoria da qualidade do ensino e sobre a consolidação de uma gestão verdadeiramente democrática. Assim, torna-se essencial analisar como o recurso proveniente do PMDE vem sendo utilizado nas unidades escolares da rede municipal de Fortaleza, verificando se seus objetivos estão sendo alcançados e se os princípios legais de gestão democrática, participação e autonomia estão sendo efetivamente respeitados.

A avaliação do PMDE em Fortaleza justifica-se, portanto, pela necessidade de compreender os efeitos concretos da política de descentralização financeira sobre a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nas decisões relativas à aplicação dos recursos. Ao mesmo tempo, busca-se identificar os limites e as potencialidades do programa frente às especificidades da rede municipal, fornecendo subsídios para o aprimoramento da política educacional local.

Na perspectiva pessoal, o interesse pela temática em estudo se justificava a partir da experiência profissional da pesquisadora como integrante da equipe técnica da Secretaria Municipal da Educação (SME) desde 2013, atuando no acompanhamento da execução do Programa em estudo, visto que Triviños assegura que a temática de uma pesquisa “[...] deve surgir da prática cotidiana que o pesquisador realiza como profissional” (1987, p.93).

1.3 Relevância da pesquisa

Dessa forma, a presente pesquisa se propõe a contribuir com o debate acadêmico e institucional sobre a gestão democrática dos recursos públicos na educação, além de oferecer elementos empíricos e analíticos que possam orientar a formulação de políticas mais eficazes e socialmente comprometidas. Avaliar o PMDE no contexto da cidade de Fortaleza é, pois, uma iniciativa que se inscreve no esforço maior de fortalecer a educação pública como

instrumento de justiça social, cidadania e transformação, além de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas educacionais.

1.4 Objetivos

Considerando os objetivos, a pesquisa será de abordagem qualitativa, pois tem “[...] o ambiente natural como sua fonte direta dos dados e o pesquisador como seu principal instrumento” (Lüdke; André, 2018, p. 12). A escolha por essa abordagem é justificada pela necessidade de explorar os diversos aspectos que envolvem o PMDE sob a ótica da gestão democrática, participação e autonomia, bem como os aspectos intrínsecos ao seu acompanhamento e execução.

1.4.1 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é avaliar o PMDE no âmbito da gestão pública e democrática da educação, com ênfase na atuação dos Conselhos Escolares e nas Unidades Executoras de Recursos Financeiros.

1.4.2 Objetivos específicos

Para lograr o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (1) Analisar o conteúdo e o contexto da formulação e implementação do PMDE à luz dos princípios da gestão democrática, autonomia, e participação; (2) Reconstituir a trajetória institucional do PMDE desde sua implementação até 2024, considerando esse intervalo como espectro temporal; e (3) Analisar a percepção dos atores sociais envolvidos nos órgãos colegiados e nas Unidades Executoras de Recursos financeiros acerca do planejamento, execução, e fiscalização do PMDE.

Os objetivos foram assim definidos, pois são fatores imprescindíveis para se avaliar essa estratégia em profundidade, conforme orienta Rodrigues (2008). Nesse sentido, torna-se inadequado adotar modelos avaliativos ortodoxos ou alinhados exclusivamente às lógicas reguladoras do Estado ou do mercado. Impõe-se, portanto, uma perspectiva comprometida com princípios que favoreçam a escuta das demandas sociais e a qualificação dos serviços educacionais, em consonância com os pressupostos de uma gestão pública orientada pela melhoria contínua e pela responsividade às necessidades coletivas.

Nesse contexto, na avaliação de uma política pública social é necessário analisar e relacionar os elementos colhidos em todas as dimensões em estudo, pois, de acordo com Rodrigues (RODRIGUES, 2008 apud GUSSI, 2019, p. 177), “a avaliação em profundidade privilegia a abordagem interpretativa, em especial pelo esforço de tratar de diferentes tipos de dados, levantados no contexto onde a política em avaliação foi implementada”.

Embora o presente estudo não desconsidere a trajetória do PMDE desde a sua implementação, a pesquisa em tela abrange, em linhas gerais, o período de 2019 a 2024. A análise proposta insere-se no contexto das políticas educacionais contemporâneas, que se orientam para o financiamento da educação por meio da alocação direta de recursos nas escolas, sustentadas pelo discurso legal da descentralização financeira e administrativa, bem como da promoção da gestão democrática e da autonomia das escolas públicas.

Para compreender as concepções de políticas públicas sociais direcionadas à educação e o movimento em prol de sua implementação no Brasil, é essencial considerar os escritos e debates de precursores que defendiam os princípios teóricos da descentralização, participação, autonomia e gestão democrática das escolas públicas. Esses princípios fundamentam o Programa em análise.

Assim, as contribuições de autores como Luck (2010), Chauí (2007), Libâneo (2015), Barroso (1996), Gadotti (2003), Freire (2016), Cury (2002), Oliveira (2010) e Arretche (2003), dentre outros, enriqueceram os estudos sobre as categorias teóricas em estudo.

O trabalho está estruturado em oito seções, a primeira inclui esta introdução e as demais apresentam a seguinte organização:

Na segunda seção, intitulada “Perspectiva Avaliativa e o Percorso Metodológico da Pesquisa”, serão abordados os fundamentos teóricos que sustentam a abordagem avaliativa adotada no estudo, bem como a descrição detalhada do caminho metodológico percorrido. Serão apresentados os instrumentos utilizados para a coleta de dados e a caracterização do lócus da pesquisa com o objetivo de garantir a transparência e a consistência científica do processo investigativo.

Na terceira seção, apresenta-se o “Referencial Teórico: contexto e conceitos sobre a política pública avaliada”, serão abordados o contexto histórico e político que antecederam à origem do PMDE, a fim de construir um pano de fundo para o entendimento do Programa em análise, com base nos documentos oficiais e em autores relevantes na área.

A quarta seção, que se intitula “Panorama Teórico - Conceitual”, tem como objetivo apresentar os fundamentos teóricos que orientam a análise da pesquisa. Serão

discutidos os principais conceitos e abordagens sobre a avaliação de políticas públicas, explorando suas bases teóricas e metodológicas. Em seguida, será abordada a concepção de políticas públicas, considerando suas práticas e implicações sociais. Por fim, será estabelecido um diálogo entre democracia e políticas públicas, destacando a importância dessa relação para a efetivação de direitos e o fortalecimento da participação cidadã.

Na quinta seção serão discutidas as categorias analíticas que balizam o PMDE.

Na seção de número seis, intitulada “Recursos Financeiros da Educação Pública”, tem como objetivo analisar os aspectos orçamentários e legais que fundamentam o PMDE em Fortaleza. Serão abordados o histórico da implementação do PMDE na cidade, sua evolução ao longo do tempo e os marcos legais que regulam a alocação e a gestão dos recursos públicos destinados à educação.

A seção sete, que trata dos “Conselhos Escolares e Unidade Executora de Recursos Financeiros em Fortaleza: Base Legal e Implicações para a Gestão Democrática”, tem como finalidade analisar o papel dos conselhos escolares e das Unidades Executoras na administração dos recursos financeiros das escolas públicas municipais. Serão discutidos os fundamentos legais que regulamentam essas instâncias, bem como suas funções, responsabilidades e desafios. A seção também abordará como essas estruturas contribuem para a promoção da gestão democrática, fortalecendo a participação da comunidade escolar nos processos decisórios e na fiscalização da aplicação dos recursos.

A penúltima seção, intitulada “Análise e Discussão de Dados”, tem como objetivo apresentar e interpretar os resultados obtidos a partir da investigação, com base nas categorias previamente definidas. Inicialmente, será feita a caracterização do perfil social, escolar e profissional dos sujeitos participantes, considerando aspectos, como: tipo de unidade escolar, tempo de atuação nos colegiados, dados sociodemográficos e formação. Em seguida, será analisada a trajetória de atuação dos envolvidos e a execução das ações do PMDE nas escolas. Feito isso, os dados coletados serão discutidos à luz do referencial teórico, permitindo uma compreensão crítica sobre os impactos e desafios do programa no contexto investigado.

Por fim, na seção nove, serão feitas as considerações finais, em que serão descritos os principais achados da pesquisa, à luz dos objetivos propostos, destacando as contribuições teóricas e práticas do estudo. Serão apresentadas reflexões sobre os avanços e desafios identificados na implementação do PMDE, especialmente no que diz respeito à gestão democrática, à participação da comunidade escolar e à utilização dos recursos financeiros.

2 PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção apresenta os fundamentos teóricos e metodológicos que norteiam a pesquisa, detalhando a abordagem avaliativa, a tipologia da pesquisa e as categorias de análise adotadas no estudo.

Segundo Minayo (1993), a abordagem qualitativa utilizada nesta investigação permite compreender, em profundidade, os sentidos atribuídos pelos sujeitos a sua realidade social, sendo especialmente adequada para interpretar os dados coletados por meio do questionário aplicado aos atores sociais do programa. A partir dessa abordagem, as respostas foram organizadas em sequências discursivas que revelam percepções, práticas e experiências relacionadas à gestão do Programa. Esses dados foram agrupados em categorias teóricas, construídas com base na recorrência de ideias e na sua relevância para os objetivos da pesquisa, como gestão democrática, participação e autonomia. Dentro de cada categoria, foram identificados núcleos de sentido, que são ideias centrais que se repetem e ajudam a interpretar os dados de forma mais clara e profunda.

A metodologia de pesquisa, sob uma perspectiva teórica, vai além da simples definição de métodos e abordagens. Ela envolve, também, a aplicação de técnicas específicas e a atuação criativa do pesquisador, que mobiliza sua vivência, competências e sensibilidade para articular os fundamentos teóricos à realidade observada (Minayo, 1993). Com base nesse referencial, apresentamos a seguir os caminhos metodológicos percorridos nesta investigação.

Considerando os objetivos deste estudo, tornou-se necessário construir uma abordagem metodológica que fosse capaz de abarcar as metas propostas e responder às questões que norteiam a pesquisa. Por isso, este capítulo é dedicado à apresentação detalhada da estrutura metodológica que fundamenta o desenvolvimento do trabalho.

A investigação busca, de modo geral, investigar a percepção dos atores sociais envolvidos com o PMDE acerca da perspectiva democrática na sua operacionalização, tendo como referência os princípios da gestão democrática nas instituições escolares. Para atender a esse propósito, organizamos este capítulo em seções, que abordam: a perspectiva avaliativa adotada, a metodologia e o tipo de abordagem escolhidos, a delimitação do campo de pesquisa e da amostra, além dos procedimentos de coleta e análise dos dados.

Esses instrumentos e estratégias metodológicas foram fundamentais para a obtenção de informações que possibilitaram uma análise mais profunda do objeto estudado, dentro da lógica avaliativa proposta. As reflexões acerca dessa perspectiva serão desenvolvidas com mais detalhes na próxima seção.

2.1 A perspectiva Avaliativa

A pesquisa tem como abordagem avaliativa a avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), pois essa proposta permite uma compreensão mais ampla dos aspectos sociais, estruturais e educacionais que envolvem o PMDE.

Para facilitar a compreensão do desenho avaliativo em questão, é fundamental entender as dimensões propostas por Rodrigues (2008; 2011). A autora destaca quatro perspectivas analíticas que permitem captar os significados atribuídos às políticas pelos sujeitos e documentos oficiais, a saber: (a) Análise de conteúdo, que corresponde a análise dos objetivos, critérios, dinâmica, acompanhamento e avaliação da política, além das bases conceituais e noções centrais que sustentam a política pública em estudo; (b) Análise de contexto, o qual reflete a compreensão do modelo político, econômico, social e cultural do momento de formulação da política, bem como um levantamento de outras políticas e programas que possam estar relacionadas; (c) Trajetória institucional do programa analisado a partir da análise do grau de coerência/dispersão da política ao longo do seu trânsito institucional; e (d) O espectro temporal e territorial, que investiga a política pública em diferentes territórios e contextos políticos, econômicos e socioculturais.

Essas dimensões são essenciais para uma avaliação em profundidade, pois possibilitam compreender a historicidade das políticas. No entanto, não se trata de seguir etapas rígidas ou realizar apenas procedimentos tradicionais, como pesquisas de campo, entrevistas, questionários ou análise de gráficos e dados estatísticos.

A avaliação em profundidade combina análise e julgamento crítico, configurando uma abordagem flexível que valoriza o contexto, superando modelos avaliativos fechados. Esse contexto é construído por múltiplas camadas históricas que envolvem as dimensões local, nacional e global. Dessa forma, o pesquisador precisa compreender como fatores macroeconômicos e políticos interagem com acontecimentos locais.

Trata-se de uma perspectiva que não se restringe ao presente imediato, mas que investiga o ambiente político, econômico, social e cultural no qual a política foi formulada e implementada. Isso exige um olhar atento às transformações que ocorrem nas diversas esferas de poder, considerando as agendas governamentais, marcos legais e econômicos, estruturas simbólicas culturais, processos institucionais e disputas políticas, aproximando-se do conceito de trajetória desenvolvido por Gussi (2019).

Para lidar com essa complexidade, o pesquisador deve empregar um conjunto

diversificado de métodos, incluindo observações diretas ou participantes, entrevistas, diálogo com sujeitos da política e análise detalhada de documentos oficiais e legislações que sustentam a política. Assim, a avaliação em profundidade permite compreender a política a partir de seus impactos concretos sobre os sujeitos envolvidos.

Portanto, avaliar o PMDE à luz dos escritos de Rodrigues (2008; 2011) exige uma compreensão ampla do contexto histórico, político, social e cultural em que o PMDE foi concebido e implementado, acompanhando sua trajetória, deslocamentos e transformações ao longo do tempo, evidenciando não apenas seus resultados, mas as condições e significados que o permeiam.

Para analisar e interpretar a política e sua história, torna-se indispensável conhecer os Eixos constituintes do desenho avaliativo no contexto da Avaliação em Profundidade: suas dimensões analíticas (Rodrigues, 2008; 2011). No Quadro 1, apresentam-se, à esquerda, as dimensões de acordo com a proposta da Avaliação em Profundidade, e, à direita, os passos desenvolvidos para a realização da pesquisa sob essa perspectiva.

Quadro 1 - A Proposta da Avaliação em Profundidade e a Pesquisa em Ação

A PROPOSTA DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA
Análise de conteúdo do programa e da política: refere-se ao estudo sobre a formulação (objetivos, critérios, dinâmica de implantação e acompanhamento); bases conceituais (paradigmas, orientadores, conceitos e noções centrais), concepções e valores que informam o programa e a política (coerência interna).	Levantamento do marco referencial da política observando-se as leis, decretos, portarias, documentos institucionais, regulamentações e trâmites de modificações e atualizações legais do âmbito da política. Eixo apresentado com maior destaque nas seções 3 e 4.
Análise de contexto de formulação da política: análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formulados. Contextos do processo (no tempo) do programa e da política: articulação entre o processo do programa política a contextos diferenciados.	Pesquisas em sites oficiais, leituras de artigos, notícias de jornais, dentre outros meios que sinalizaram relação e vivência no contexto de criação e implantação da política. Eixo trabalhado com maior ênfase nas seções 4 e 5: apresentando-se um contexto histórico, social e político dos acontecimentos antes, durante e depois do período referencial escolhido.
Trajétória institucional da política e do programa: alude à apreensão do grau de coerência ou dispersão dos objetivos do programa conforme o trânsito do mesmo pelas vias institucionais, ao longo do tempo.	Acompanhamento às diferentes fases da política na implementação junto aos seus usuários: os diretores escolares, coordenadores e professores. Eixo trabalhado nas seções 6 e 7.
Espectro temporal e territorial abarcado pelo programa: trata do percurso da política de forma a confrontar suas propostas e objetivos gerais com as especificidades locais e sua historicidade atribuindo-se aí, a importância da dimensão cultural.	Sistematização dos dados coletados para atingir um maior nível de abstração e síntese das respostas dos participantes. Formulação de gráficos, técnica qualitativa de análise. Eixo trabalhado na Seção 8, de acordo com a perspectiva dos atores sociais do PMDE.

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2008) e Gussi (2014).

As estratégias destacadas nas dimensões analíticas apresentadas no Quadro 01

ilustram o principal objetivo da avaliação em profundidade: “[...] uma abordagem que busca compreender o significado das políticas com base nas lógicas dos assuntos e nos contextos nos quais tanto eles quanto as políticas estão inseridas” (Cruz, 2019, p. 169).

Na próxima seção, apresenta-se a perspectiva metodológica com o objetivo de investigar o processo de implantação da política de transferência de recursos diretamente às escolas, através do PMDE, à luz dos atores sociais envolvidos diretamente no acompanhamento e execução do Programa.

2.2 A perspectiva metodológica

A avaliação da política pública de transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas, por meio do PMDE, insere-se na abordagem qualitativa, pois “[...] ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Minayo, 2009, p. 21) dos agentes envolvidos.

Quanto ao tipo de pesquisa, conforme seus objetivos, classifica-se como descritiva, visto que visa descrever as características de uma determinada população ou fenômeno, ou estabelecer relações entre variáveis (Gil, 2008).

A coleta de dados, dentro dessa perspectiva metodológica, foi orientada pelos eixos descritos na avaliação em profundidade (Rodrigues, 2011). Isso ocorre porque o objetivo da pesquisa com foco sócio-histórico não é medir os resultados, mas compreender os processos a partir da visão dos sujeitos envolvidos nas ações. Nesse contexto, as principais fontes de informação serão os documentos e as respostas dos atores envolvidos no desenvolvimento das ações do PMDE, por meio de questionários.

2.2.1 Quanto à abordagem

Diante disso, consideramos essencial adotar uma abordagem qualitativa na interpretação dos dados ao longo desta pesquisa, visto que esse tipo de abordagem permite uma compreensão mais abrangente e multidimensional das políticas públicas (Torres Jr. *et al.*, 2020). Ao escutar as vozes dos sujeitos envolvidos, torna-se possível captar, com maior profundidade, como o PMDE vem sendo aplicado no contexto da gestão escolar na rede municipal de ensino de Fortaleza-CE.

Essa escolha se justifica pela complexidade do objeto de estudo, que demanda uma análise aprofundada e sensível às múltiplas dimensões relacionadas à gestão

democrática. Nesse contexto, a investigação concentra-se em categorias analíticas que incluem a gestão democrática, autonomia da escola e participação da comunidade escolar e dos colegiados.

Com base nos dados coletados sobre a gestão democrática durante o período de implantação e implementação do PMDE (2015–2024), a pesquisa também se dedicou a analisar como ocorreu o repasse dos recursos financeiros às escolas participantes do estudo. É importante ressaltar que as observações e análises realizadas ao longo da investigação permitiram compreender o funcionamento do PMDE sob a ótica da gestão democrática, tanto no âmbito do sistema municipal de ensino quanto nas unidades escolares selecionadas para compor a amostra da pesquisa.

2.2.2 Quanto aos instrumentos de coleta de dados

Para a etapa de coleta de dados, foi realizado um levantamento de produções acadêmicas (dissertações e teses) que tratam do PMDE no contexto de Fortaleza. Para isso, utilizaram-se como palavras-chave os termos: “Políticas Públicas Educacionais”, “Gestão Democrática”, “Financiamento da Educação” e “Programa Dinheiro Direto na Escola”. A busca inicial foi conduzida por meio da plataforma *Google Acadêmico*, com o intuito de ampliar o alcance e identificar trabalhos relevantes sobre a temática. Nessa fase, observou-se uma escassez de estudos específicos sobre o tema delimitado, o que reforça a importância e atualidade da presente pesquisa.

Na sequência, os participantes da pesquisa foram convidados a responder a um questionário *on-line*, desenvolvido por meio da ferramenta *Google Formulários*. O instrumento continha tanto perguntas fechadas quanto abertas, permitindo captar diferentes perspectivas dos sujeitos envolvidos. O questionário, composto por 30 questões, foi direcionado a gestores escolares, coordenadores pedagógicos, secretários e demais integrantes dos órgãos colegiados das escolas.

Considerando as restrições de tempo e deslocamento, a aplicação do questionário mostrou-se adequada ao permitir, como apontam Marconi e Lakatos (2001, p. 201), “a coleta de dados por meio de uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Apesar de apresentar limitações, como toda técnica de pesquisa, o questionário possibilitou uma interação eficiente entre a pesquisadora e os participantes, promovendo maior alcance e agilidade na coleta das informações.

Conforme destaca Triviños (1987, p. 137), instrumentos como questionários e

entrevistas são meios “neutros” que só adquirem real significado quando interpretados sob uma perspectiva teórica. A escolha pelo questionário como principal instrumento de coleta se justifica, ainda, pela autonomia que oferece aos participantes para responderem no momento mais oportuno, sem a necessidade da presença física da pesquisadora. Para garantir a ética e transparência do processo, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido é apresentado no Apêndice A e o questionário completo encontra-se no Apêndice B. A fim de preservar o anonimato dos participantes, os nomes dos respondentes não foram divulgados, bem como as escolas participantes da pesquisa.

O questionário foi aplicado por meio da plataforma *Google* Formulários, com o objetivo de coletar dados dos participantes da pesquisa e avaliar o nível de satisfação em relação à política pública em análise.

Segundo Gil (2008), a aplicação de questionários é uma técnica que se fundamenta na formulação de perguntas destinadas a obter respostas para a pesquisa. O instrumento destinado aos técnicos consistiu em 30 perguntas distribuídas em cinco grupos distintos:

- **Grupo A** - Perfil Social dos sujeitos pesquisados: inclui o tipo de Unidade Escolar que ele(a) faz parte, o órgão colegiado que ele(a) participa e há quanto tempo faz parte deste órgão, qual a posição que ele(a) tem na unidade escolar (estudante, professor, pais, secretário escolar, coordenador, gestor, membro da comunidade...) e a qual Distrito de Educação a escola que ele(a) trabalha, está vinculada;
- **Grupo B** - Dados sociodemográficos - inclui informações sobre o gênero, a idade e o estado civil do participante;
- **Grupo C** - inclui os dados sobre a formação dos participantes (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Nível Superior...);
- **Grupo D**: Trajetória de atuação - envolve a percepção do ator social acerca da sua participação nas ações do PMDE;
- **Grupo E**: Execução das ações do PMDE - revela a percepção do participante sobre a implementação e execução das ações do PMDE na unidade de ensino que ele(a) faz parte.

As questões de 19 a 30 foram estruturadas com base na escala Likert¹, a qual é

¹ As escalas são instrumentos utilizados para mensurar as perguntas de pesquisa nas Ciências Sociais de maneira objetiva. Elas desempenham o papel crucial de conectar dados qualitativos e quantitativos, permitindo a quantificação de atitudes, opiniões e comportamentos dos participantes. A construção de escalas oferece uma ampla gama de possibilidades, as quais devem ser cuidadosamente ajustadas ao objeto de estudo para assegurar a eficácia na mensuração desse objeto (Baptista; Campos, 2016).

uma técnica de medição utilizada para avaliar atitudes, opiniões ou níveis de concordância/discordância dos participantes frente a uma série de proposições. Para atender aos objetivos da pesquisa, a escala foi elaborada com cinco níveis de satisfação: Discordo totalmente, Discordo parcialmente, Neutro, Concordo parcialmente e concordo totalmente. A escolha pela escala Likert se justifica pela sua capacidade de avaliar variáveis latentes, ou seja, variáveis subjetivas, possibilitando, assim, a captura da subjetividade dos participantes em relação ao nível de satisfação frente às afirmações propostas.

2.2.3 Quanto à análise dos dados

Concluída a etapa de coleta, os dados foram analisados relacionando os achados aos objetivos estabelecidos. Conforme ressaltam Torres Junior *et al.* (2020, p. 153), o propósito central é interpretar a trajetória integral da política pública, contemplando todas as etapas de seu ciclo (agenda, formulação, implementação e monitoramento) com base nas vivências e percepções dos diferentes sujeitos que participam do processo.

A pesquisa, de natureza qualitativa, foi conduzida por meio de um estudo bibliográfico e documental, o que permitiu reunir elementos que possibilitam compreender o significado e os desdobramentos do PMDE no município de Fortaleza, especialmente, quando este é orientado pelos princípios da gestão democrática no ambiente escolar.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica foi fundamental para o embasamento teórico do estudo, ao proporcionar o diálogo com produções acadêmicas relevantes que abordam a temática em questão. Foram consultadas obras de referência, como: livros, dissertações, teses, periódicos especializados e artigos científicos, visando a construção de uma base teórica sólida. Nesse contexto, Marconi e Lakatos (2001) destacam que a pesquisa bibliográfica representa uma técnica essencial, pois permite ao pesquisador explorar contribuições já sistematizadas por outros autores, servindo como alicerce para a análise crítica e aprofundada do objeto investigado. Os autores destacam que,

A pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tomada 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 (Marconi e Lakatos, 2001, p. 71).

A pesquisa documental assumiu papel central na construção desta investigação, sendo considerada uma fonte primária relevante para a coleta de dados. Essa abordagem metodológica viabiliza o acesso a documentos oficiais (leis, pareceres, resoluções, manuais, normas técnicas, decretos), os quais oferecem subsídios fundamentais para compreender o funcionamento do PMDE, especialmente sob a ótica da gestão escolar no contexto da rede municipal de ensino de Fortaleza-CE.

A escolha por essa técnica se justifica pela sua capacidade de fornecer informações objetivas e sistematizadas, contribuindo para a análise crítica do objeto estudado. Em consonância com essa perspectiva, Lüdke e André apontam que a pesquisa documental constitui "uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas as evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador" (1996, p. 39), reforçando seu valor no processo investigativo. Complementarmente, Gil (2008, p. 51) destaca que esse tipo de pesquisa permite o exame rigoroso e aprofundado de registros oficiais, oferecendo um panorama mais preciso da realidade educacional analisada.

Além da análise dos documentos oficiais, esta pesquisa também se apoiou nas respostas obtidas por meio do questionário aplicado aos atores sociais que compõem os Conselhos Escolares, os Conselhos Fiscais e as UERF nas escolas participantes da amostra do estudo. Esse instrumento foi essencial para captar percepções e experiências relativas à execução do PMDE no período de 2019 a 2024, sob a ótica da gestão democrática e da avaliação em profundidade.

As respostas fornecidas pelos participantes não apenas enriqueceram a compreensão do objeto de estudo, como também se configuraram como fontes valiosas de dados situados em contextos específicos. Nesse sentido, Lüdke e André ressaltam que tais respostas "não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto" (1986, p. 45).

A análise dos dados coletados por meio do questionário aplicado sobre o PMDE foi conduzida com base na técnica de triangulação proposta por Minayo (2009), que combina diferentes fontes, métodos e perspectivas para ampliar a compreensão do fenômeno estudado. Essa abordagem permitiu cruzar as informações obtidas com os fundamentos teóricos e o contexto institucional, garantindo maior consistência e profundidade à interpretação dos dados. A triangulação possibilitou verificar convergências e divergências nas percepções dos respondentes, fortalecendo a validade dos resultados e contribuindo para uma análise mais crítica e abrangente da implementação e gestão do PMDE.

Assim, os dados coletados por meio do questionário contribuíram,

significativamente, para a análise crítica das práticas de gestão e dos processos de tomada de decisão nas escolas municipais de Fortaleza-CE.

2.2.4 Quanto ao Locus da pesquisa

O universo da pesquisa corresponde às escolas da rede pública municipal de Fortaleza, onde o parque escolar é composto por 505 unidades de ensino, entre Escolas de Tempo Parcial, Escolas de Tempo Integral, Centros de Educação Infantil e Anexos. Então, considerando a dimensão da rede municipal de Fortaleza, foi necessário estabelecer critérios para selecionar as instituições participantes da pesquisa.

A fim de analisar como se dá a gestão democrática do PMDE, foram selecionadas duas escolas conforme tipificação da rede municipal. Nesse sentido, participaram da pesquisa, de forma amostral, 8 escolas, sendo duas Escolas Municipais de Tempo Parcial (EMTP); duas de tempo parcial com um Centro de Educação infantil (CEI) vinculado a cada uma delas; duas Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTI) e duas de tempo integral com um CEI. Responderam ao questionário: um representante do Conselho Escolar, um representante do Conselho Fiscal e um representante da Unidade Executora de Recursos Financeiros (UERF) de cada unidade escolar.

A motivação para a escolha das escolas acima elencadas para compor o estudo deve-se ao fato de analisar como se dá a gestão democrática nas unidades escolares com diferentes configurações relativas à tipificação da rede de ensino de Fortaleza nos dois Distritos de Educação com o maior número de escolas por abrangência. Além disso, essa escolha também se fundamenta na intenção de estabelecer comparações que permitam identificar possíveis semelhanças e/ou diferenças ao longo do processo de análise do objeto investigado. Dessa forma, a amostra da pesquisa ficou caracterizada conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Amostra da pesquisa nas Unidades Escolares

Tipologia de Unidades Escolares da Rede de Ensino de Fortaleza	Distrito de Educação	Quantitativo de Participantes
2 - Escola Municipal de Tempo Parcial	D1 e D2	6
2 - Escola Municipal de Tempo Parcial com Centro de Educação Infantil	D1 e D3	6
2 - Escola Municipal de Tempo Integral	D4 e D5	6

2 - Escola Municipal de Tempo Integral com Centro de Educação Infantil	D4 e D5	6
TOTAL DE ESCOLAS - 8	TOTAL DE DISTRITOS - 5	TOTAL DE PARTICIPANTES - 24

FONTE: Elaborado pela pesquisadora

Com o objetivo de reunir informações sobre a gestão democrática no âmbito do PMDE, no período de 2019 a 2024, foi encaminhado um questionário a cada participante dos órgãos colegiados das escolas selecionadas. Esse instrumento, elaborado de forma criteriosa (conforme Apêndice A), buscou captar concepções e percepções dos envolvidos, além de seus referenciais sobre o trabalho educacional, o sistema de ensino, as normas institucionais e o uso dos recursos financeiros da escola. Aspectos como gestão democrática, participação e autonomia no ambiente escolar também foram contemplados.

Durante a elaboração do questionário, tivemos o cuidado de formular perguntas claras e objetivas, utilizando linguagem acessível e adequada ao público-alvo, a fim de evitar ambiguidades e garantir que os respondentes compreendessem com precisão o que se esperava deles.

2.2.5 Quanto aos Procedimentos Éticos

Cumprir destacar que todos os sujeitos participantes deste estudo assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), por meio do qual se garantiu a eles o respeito ao anonimato em atenção aos padrões éticos da pesquisa científica, não ocasionando nenhum dano aos envolvidos. O TCLE é um instrumento essencial para a análise ética do estudo, uma vez que assegura a proteção da identidade dos participantes e a confidencialidade das informações fornecidas, garantindo, assim, o respeito aos direitos dos indivíduos que participam da pesquisa.

A seguir, serão apresentados os principais fundamentos conceituais e contextuais que embasam a análise da política pública em foco, situando-a no cenário social, político e institucional, oferecendo, assim, subsídios para a interpretação crítica de seus objetivos, estratégias e resultados.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: CONTEXTO E CONCEITOS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA AVALIADA

Para contextualizar a política em análise, é essencial apresentar o panorama em que surgiram as políticas públicas, estabelecendo, assim, uma base contextual que permita entender o ambiente político que deu origem ao Programa.

A análise do contexto histórico é relevante, pois a transformação da sociedade está diretamente ligada às ações adotadas pelo Estado diante das manifestações da questão social, sendo essas ações, em grande parte, materializadas por meio das políticas públicas e sociais. Essa compreensão é crucial para que se possa realizar uma avaliação adequada de uma política pública.

Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer (Höfling, 2001, p. 30).

As políticas públicas, portanto, são formas de o Estado responder às necessidades e problemas sociais e sua formulação deve se basear em análises detalhadas que levem em conta não apenas os elementos técnicos, mas também os fatores estruturais e de fundo que influenciam suas escolhas e formas de execução.

Nesse sentido, torna-se imprescindível examinar o panorama histórico da Reforma do Estado, a qual expande a atuação do Estado para além dos limites do governo, incorporando mecanismos que viabilizam a participação da sociedade por meio da criação de instrumentos específicos de inclusão e deliberação coletiva.

3.1 O Contexto Político da Reforma do Estado Brasileiro: Implicações para a Participação, Autonomia e Gestão Democrática

A reforma do Estado brasileiro, implementada na década de 1990, ocorreu em um contexto político caracterizado pela consolidação do processo de redemocratização, pelo agravamento das desigualdades sociais e pela predominância do ideário neoliberal no cenário internacional. Tal reforma não se restringiu à mera reorganização administrativa, mas implicou uma profunda redefinição do papel do Estado na sociedade, com impactos diretos

sobre a participação cidadã, a autonomia das instituições e as formas de gestão pública.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender a proposta de reforma do Estado formulada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Essa proposta foi operacionalizada na segunda metade dos anos 1990, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), concebido sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira (Brasil, 1995).

Conforme argumenta Bresser-Pereira (1999), o PDRAE, instituído em 1995, visava responder à necessidade de modernização da administração pública frente às transformações socioeconômicas em curso. O plano propunha a transição de um modelo burocrático para uma administração gerencial, pautada pela eficiência, descentralização e foco em resultados. Todavia, esse movimento deve ser interpretado dentro de um panorama mais amplo, no qual o neoliberalismo passou a orientar as reformas estatais em diversos países da América Latina.

Autores como Anderson (1998) enfatiza que o neoliberalismo se manifesta como uma crítica contundente a qualquer forma de regulação estatal sobre o mercado, defendendo a retirada do Estado de setores considerados não estratégicos, como saúde, educação e assistência social. Essa lógica reducionista acarreta implicações significativas para os fundamentos democráticos, pois enfraquece a função redistributiva do Estado e reduz a participação social a um papel secundário ou meramente consultivo.

Dessa forma, os anos 1990 configuraram, no Brasil, a década da consolidação da globalização e do neoliberalismo. Ainda nos governos de José Sarney (1985–1990), Fernando Collor de Mello (1990–1992) e Itamar Franco (1992–1995), já se verificava a incorporação de elementos da ideologia neoliberal, cujos princípios norteadores incluíam a supremacia do mercado, a privatização de serviços públicos e a retração das funções sociais do Estado.

No campo educacional, esse período foi marcado pela estruturação de um Estado mínimo, ao mesmo tempo restrito e fortemente regulador. Mínimo, na medida em que o Estado, progressivamente, desvinculou-se do financiamento direto de programas e serviços públicos. Regulador, ao manter-se responsável pela formulação e avaliação das políticas sociais. Nesse modelo, prevaleceu a concepção de que a gestão democrática se efetivaria mediante a transferência de responsabilidades ao terceiro setor, às escolas e aos “amigos da escola”, sob o discurso da descentralização e da autonomia.

A análise dos principais documentos oficiais sobre a reforma do Estado revela que a descentralização financeira foi tratada de maneira superficial, sendo definida,

unilateralmente, pelo Governo Federal e implementada nas unidades federativas. Tal decisão foi justificada pelo discurso da incapacidade do Estado, representado pelo Ministério da Educação (MEC), de continuar gerindo de forma centralizada o sistema educacional, especialmente no que tange ao financiamento do Ensino Fundamental.

A busca por alternativas de descentralização e participação na gestão escolar, com vistas à autonomia das instituições educativas, permanece como diretriz política até os dias atuais. Exemplo disso é a implementação de legislações e programas que garantem respaldo técnico e financeiro às escolas, com o objetivo de promover uma gestão mais participativa e democrática.

Nesse sentido, o financiamento da educação configura-se como um instrumento central para a efetivação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas públicas, consolidando-se como tema prioritário na agenda política educacional a partir de 1996.

Destacam-se, nesse contexto: a Emenda Constitucional nº 14 (Brasil, 1996b), que atribui à União a prerrogativa de organizar o sistema federal de ensino e o financiamento das instituições federais, além de exercer função redistributiva e supletiva para garantir a equidade de oportunidades educacionais e a qualidade mínima do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; a Lei nº 9.424/1996 (Brasil, 1996c), que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), estabelecendo as responsabilidades de estados e municípios nesse nível de ensino, sendo, tal fundo, constituído por 15% dos principais impostos e transferências constitucionais dos Estados e Municípios e responsável pelo repasse de 60% desses recursos para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental. A Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996a), que institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado ao repasse direto de recursos às escolas municipais. O PDDE deu origem ao PMDE, foco desta investigação.

Tais legislações e programas constituem-se como elementos estruturantes da estratégia de descentralização em curso no país, orientando o debate educacional com base nas premissas estabelecidas nos respectivos legislações e nas orientações das políticas educacionais delas decorrentes. Considerando o panorama histórico apresentado, que serviu de base para a compreensão do processo de descentralização e que deu origem aos repasses diretamente às escolas, torna-se relevante aprofundar a contextualização das categorias analíticas basilares para a avaliação do PMDE, as quais se mostram pertinentes aos objetivos

desta pesquisa.

4 PANORAMA TEÓRICO - CONCEITUAL

Este capítulo apresenta os fundamentos conceituais e os princípios que constituem a base teórica da presente pesquisa, orientando seus objetivos, questões investigativas e análise dos dados coletados. Optou-se por destacar conceitos considerados centrais à investigação, quais sejam: avaliação de políticas públicas, políticas públicas em educação e democracia e políticas públicas.

4.1 Avaliação de Políticas Públicas: fundamentos e abordagens teóricas

Para contextualizar teoricamente esta pesquisa, faz-se necessário um delineamento preliminar dos conceitos de avaliação e de políticas públicas. Tal percurso contribui para a compreensão dos marcos que orientam a análise da política educacional em foco.

A avaliação no campo das políticas públicas deve ser compreendida como um processo complexo, que combina rigor metodológico com sensibilidade às dimensões sociais e políticas das ações do Estado. Ela não apenas examina a eficácia das políticas, mas também contribui para sua legitimidade, aperfeiçoamento e sustentabilidade. Portanto, deve ser percebida como uma ferramenta essencial para o aprimoramento da gestão, permitindo compreender em que medida as ações governamentais atendem aos objetivos propostos, quais impactos produzem e como podem ser ajustadas para melhor servir ao interesse público. Trata-se de um processo analítico e sistemático que visa subsidiar decisões políticas com base em evidências.

Segundo Faria, a avaliação é um instrumento que "permite acompanhar o ciclo das políticas públicas, fornecendo elementos para sua reformulação, continuidade ou extinção" (2005, p. 13). Para o autor, esse processo envolve não apenas a análise dos resultados, mas também a consideração do contexto político, institucional e social em que a política é implementada.

Weiss, uma das pioneiras na sistematização da avaliação, define-a como "um processo de investigação sistemática sobre o funcionamento, os efeitos e os méritos de uma intervenção pública" (1998, p. 4). A autora enfatiza que a avaliação não deve se restringir à mensuração de indicadores quantitativos, mas, também, considerar aspectos qualitativos e interpretativos.

Souza (2006) reforça que a avaliação tem um papel fundamental na promoção da

*accountability*² democrática ao tornar os gestores públicos responsáveis por suas ações. Ela afirma que “avaliar políticas públicas é também um exercício político, pois envolve escolhas sobre o que avaliar, como avaliar e com quais objetivos” (Souza, 2006, p. 28).

Para Draibe (2001), a avaliação está profundamente relacionada à capacidade do Estado de produzir resultados e corrigir falhas no desenho e na implementação de políticas. A autora argumenta que “o processo avaliativo deve ser incorporado como parte estruturante das políticas públicas, e não apenas como etapa posterior à sua execução” (Draibe, 2001, p. 17).

Situamos o PMDE a partir do entendimento do conceito de avaliação proposto por Costa e Castanhar (2003). Os autores colaboram com uma abordagem abrangente e crítica para a avaliação de políticas públicas, destacando a complexidade conceitual e metodológica desse campo. Eles enfatizam que a avaliação não deve ser vista apenas como uma ferramenta técnica, mas como um processo que envolve julgamento de valor e deve ser orientada por critérios bem definidos. Para os autores,

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 (2003, p. 972).

Compreende-se, portanto, que a avaliação, enquanto prática sistematizada, constitui-se em um instrumento de gestão que visa a orientar decisões e ajustar a implementação de ações públicas. No âmbito da avaliação de programas, categoria na qual se insere o objeto desta pesquisa, o PMDE, Costa e Castanhar (2003) destacam que se trata de estudos sistemáticos, periódicos ou eventuais, voltados à aferição da performance dos programas com relação ao alcance de seus objetivos e ao contexto em que se desenvolvem. Tais avaliações podem ser realizadas tanto por avaliadores externos quanto por gestores internos.

Nessa direção, Cunha (2018) corrobora a ideia de que a avaliação não deve ser compreendida como uma atividade isolada ou autônoma, mas como uma etapa integrante do processo de planejamento das políticas públicas. Segundo o autor, a avaliação oferece subsídios à reorientação das ações, ao fornecer informações relevantes para o aprimoramento

² *Accountability* é a responsabilidade do governante ou do gestor público de prestar contas de suas ações, sobre o que faz, como faz e por que faz.

das políticas públicas em curso.

Ainda sob a perspectiva conceitual da avaliação, Garcia (2001) a define como uma operação por meio da qual se julga o valor de uma iniciativa organizacional, com base em um referencial previamente estabelecido. Conforme assinala o autor, a avaliação pode ser compreendida, também, como a constatação da presença ou da intensidade de determinado valor nos resultados de uma ação orientada para sua obtenção. Em síntese, consiste na verificação da eficácia de um programa em relação aos objetivos previamente definidos. Nesse sentido, Silva e Costa (2002) complementam, afirmando que as políticas públicas se convertem em programas quando uma autoridade legítima as condições iniciais para sua implementação.

Em relação ao termo política pública, a fim de ampliar a compreensão desse conceito, Oliveira (2010) propõe uma análise etimológica dos termos que o compõem. O autor explica que a palavra "política" provém do grego *politikó*, que remete à participação do cidadão nas decisões relativas à *pólis* (cidade). Já o termo "pública" deriva do latim *publica*, que significa “do povo”.

Dessa leitura, depreende-se que “política pública” refere-se à participação popular nas decisões relativas ao coletivo. Contudo, Oliveira (2010) adverte que, ao longo da história, essa participação assumiu formas variadas, diretas ou indiretas, mediadas pelo papel do Estado como agente fundamental na formulação e implementação das políticas públicas.

Sob essa ótica, Capella, 2005, p. 2) propõe que uma política pública 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.

O autor acrescenta que a formulação de políticas públicas está ancorada em três pilares: a argumentação, o debate de ideias e a pluralidade de interpretações acerca dos problemas sociais. Essa multiplicidade confere às políticas públicas um caráter dinâmico e sujeito a constantes transformações.

De forma geral, o termo política pública refere-se ao conjunto de ações e decisões tomadas pelo Estado com o objetivo de enfrentar problemas públicos e promover o bem-estar coletivo. No entanto, sua definição varia conforme o referencial teórico adotado.

Para Dye (2013, p. 3), política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem

fazer ou não fazer”. Essa definição destaca a centralidade do Estado como agente ativo ou omissivo na resolução de demandas sociais, evidenciando que tanto a ação quanto a inação governamental têm consequências para a sociedade.

Já Lasswell (1951), considerado um dos fundadores do campo das políticas públicas, defende que o estudo das políticas públicas deve responder à pergunta: "quem ganha o quê, quando e como?", evidenciando a dimensão política e distributiva das decisões públicas. Para ele, a análise de políticas públicas é uma forma de compreender a dinâmica do poder nas sociedades democráticas.

No contexto brasileiro, Souza define políticas públicas como “o campo do conhecimento que se ocupa da análise das ações do Estado, que são produzidas mediante a interação com diferentes atores sociais” (2006, p. 28). Essa definição enfatiza o caráter relacional e institucional das políticas públicas, destacando que elas não são criadas de forma isolada, mas resultam da negociação entre governo, sociedade civil, burocracia e grupos de interesse.

Complementarmente, Secchi argumenta que políticas públicas são “um conjunto de programas, ações e decisões inter-relacionadas que visam a solucionar problemas socialmente reconhecidos” (2010, p. 29). A partir dessa definição, percebe-se o aspecto sistêmico e contínuo da formulação de políticas, incorporando o planejamento, a execução e a avaliação como fases essenciais do ciclo das políticas públicas.

A partir dessas contribuições, observa-se que a política pública emerge como resultado das decisões inseridas em uma agenda institucional, antecedida por processos de problematização social e deliberação política. Dessa forma, o conceito de política pública é abordado por diferentes disciplinas, como: ciência política, sociologia, economia, administração pública, antropologia e direito, o que evidencia sua complexidade e caráter interdisciplinar.

Além disso, conforme argumenta Oliveira (2010), o debate em torno das políticas públicas ganhou amplitude nas últimas décadas, impulsionado pelo fortalecimento das democracias e pela crescente complexidade dos arranjos institucionais necessários à governabilidade. O autor define governabilidade como as condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis e eficazes. Nessas condições, as ações dos governos, sejam em nível federal, estadual ou municipal, são caracterizadas como políticas públicas.

Dessa forma, ao reconhecer as políticas públicas como ações representativas do Estado, entende-se que a avaliação não deve ser vista apenas como uma etapa isolada do ciclo das políticas. Sua legitimidade está no potencial de contribuir para o aperfeiçoamento das

ações governamentais e para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. No caso das políticas educacionais, a avaliação deve seguir princípios que favoreçam o aprimoramento dos processos de ensino e aprendizagem nas instituições públicas, o que é especialmente relevante para os objetivos deste estudo.

Compreende-se, assim, que a busca por melhores resultados educacionais exige ações coordenadas, baseadas na racionalidade, na participação coletiva e no comprometimento dos diversos agentes envolvidos. Esses processos não dependem apenas de iniciativas individuais, mas de metas comuns, ações integradas e colaboração entre os sujeitos da comunidade escolar. Tais princípios devem estar alinhados com as diretrizes das políticas públicas educacionais. A próxima seção abordará a importância dessas práticas políticas no contexto escolar.

4.2 Políticas Públicas em Educação: Concepções e Práticas

A presente seção tem por objetivo situar as políticas públicas educacionais brasileiras no contexto do direito social à educação, articulando-as com as responsabilidades atribuídas ao Estado no pacto federativo. Busca-se, com isso, refletir sobre os processos de democratização da educação e sua intencionalidade enquanto instrumento de ampliação do acesso e garantia dos direitos educacionais.

Ainda que o capítulo anterior já tenha abordado o conceito de políticas públicas, é oportuno reiterar seu caráter de construção social. Ou seja, são influenciadas por valores, ideologias e pelo contexto dos diferentes grupos sociais. As políticas públicas, portanto, são moldadas por variáveis que adquirem significados diversos conforme as vivências dos grupos sociais envolvidos. Trata-se, então, de um campo que incorpora a atuação tanto do setor privado quanto da sociedade civil, os quais, embora não detenham, em regra, o poder de formulação direta das políticas, influenciam, de forma significativa, sua definição e condução. Portanto, em consonância com essa perspectiva, os setores privado e da sociedade civil são atores importantes na definição das políticas públicas, como influenciadores e influenciados, embora não formulem diretamente tais políticas”.

A fim de considerar o teor desta seção, é importante destacar que a expressão política pública educacional representa todas as ações e omissões do governo em relação à educação escolar, sendo um reflexo das escolhas políticas que orientam o acesso, a qualidade e a organização do sistema educacional. Elas englobam tanto o que o Estado faz, por meio de programas, leis e diretrizes, quanto o que deixa de fazer, em termos de apoio e atenção ao

setor educacional.

Essas políticas podem se manifestar em várias frentes, como a definição de currículos, a criação de leis e regulamentos que estruturam o sistema de ensino, a alocação de recursos financeiros, como o PMDE, e a implementação de programas voltados à inclusão social, à formação de professores e à infraestrutura das escolas.

Além disso, o governo também pode agir por meio da criação de programas específicos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que visa garantir recursos para a manutenção e desenvolvimento da Educação Básica, ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fornece alimentação para os estudantes da rede pública. Essas ações contribuem para a redução das desigualdades no acesso à educação e são essenciais para o pleno desenvolvimento dos alunos.

Entretanto, as políticas públicas educacionais também incluem o que o governo deixa de fazer, ou seja, a falta de investimentos, a ineficiência na execução de programas ou a ausência de uma gestão mais eficaz. A omissão do Estado pode ser vista, por exemplo, quando as escolas públicas enfrentam problemas como a falta de infraestrutura adequada, o uso indevido dos recursos financeiros ou a carência de políticas voltadas para a inclusão de estudantes com deficiência. Tais falhas impactam, diretamente, a qualidade da educação oferecida à população, contribuindo para a perpetuação das desigualdades educacionais.

Nesse sentido, as políticas públicas, incluem as metas e ações que provocam mudanças nos sistemas educacionais, consubstanciadas em planos de ações, programas e projetos que levem à sua efetivação. Ou seja, são formadas por leis, diretrizes, regulamentos, planos e recursos que direcionam o trabalho do poder público na área da educação.

Freitas (2020) lembra que as políticas públicas educacionais são amplas e envolvem diversos aspectos, como: currículo, financiamento, avaliação, formação de professores e fluxo dos estudantes na escola. Elas também se relacionam com outros direitos fundamentais, o que aumenta sua importância social e política, principalmente quando o objetivo é garantir uma educação inclusiva.

Por isso, é essencial compreender como essas políticas funcionam na prática e quais efeitos geram. A criação e a implementação de políticas públicas em educação devem ser vistas como ferramentas que ajudam a tornar o acesso à educação mais democrático, aproximando o Estado da sociedade na busca de soluções para os desafios existentes. Essa ideia corrobora com a perspectiva de Saviani (2008), que destaca a função social da educação e a necessidade de uma ação estatal consistente para garantir o acesso e a permanência com

qualidade na escola. Segundo o autor, somente por meio de políticas públicas planejadas e comprometidas com a transformação social é possível promover uma educação democrática e emancipadora.

Essas políticas geralmente surgem a partir da identificação de problemas sociais e da busca por soluções legais e viáveis. Dependendo da gravidade ou da abrangência do problema, podem ser criados novos programas ou ajustadas normas já existentes para atender às necessidades da população.

Como lembra Pedone (1986), o processo de criação dessas políticas está ligado a decisões políticas, tanto no início quanto na fase de execução. O autor ressalta que a implementação das políticas públicas pelos órgãos responsáveis, como ministérios e secretarias, pode trazer ganhos importantes para a sociedade, ajudando a democratizar o acesso à educação.

Nesse cenário, o papel do Estado é promover políticas públicas baseadas no planejamento participativo e na distribuição justa dos recursos, fortalecendo uma prática democrática com foco em ações que promovam a emancipação social. Essas ações devem buscar diminuir desigualdades históricas, sociais, políticas e econômicas, que ainda limitam o acesso à educação pública no Brasil.

Portanto, as políticas públicas, nesse contexto, partem do diagnóstico de problemas sociais e da busca por soluções viáveis com respaldo legal. A depender da gravidade ou da abrangência de determinada demanda, podem ser criados novos programas ou ajustadas legislações existentes, a fim de garantir a resposta adequada às necessidades identificadas.

No tocante às responsabilidades previstas na legislação educacional brasileira, importa afirmar que a oferta do Ensino Fundamental é de competência dos estados e municípios, cabendo à União o papel de assistência técnica e financeira, com vistas à garantia da obrigatoriedade e universalidade desse nível de ensino. Dessa maneira, a política pública educacional, como desdobramento de uma política social, visa cumprir com alguma ação do Estado e as suas atribuições perante a sociedade. Em síntese, trata-se de garantir o acesso universal a uma educação de qualidade, finalidade essencial das políticas públicas educacionais.

Sendo assim, as políticas públicas não se esgotam em sua formulação e execução. Elas também devem ser objeto de avaliação sistemática, com o intuito de examinar seus impactos, identificar seus êxitos e limitações e, quando necessário, propor ajustes. No contexto educacional, esse processo de avaliação assume um papel crucial.

A atual configuração do sistema educacional brasileiro decorre, em grande medida, da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) (Brasil, 1996a), que está em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e em suas emendas subsequentes. O financiamento da educação pública, garantido por dispositivos legais, configura-se, portanto, como elemento central não apenas para assegurar o direito à educação de qualidade, mas também para a redução das desigualdades sociais.

Nesse cenário, destaca-se a importância de o Estado promover políticas públicas que envolvam o planejamento participativo e a distribuição equitativa dos recursos orçamentários, de forma a consolidar uma prática democrática fundamentada em ações emancipatórias. Tais ações devem visar à mitigação das desigualdades sociais, políticas e econômicas que historicamente afetam o acesso à educação pública no Brasil.

A discussão acerca dessas práticas políticas e seus desdobramentos no ambiente escolar será aprofundada na seção seguinte, com vistas à análise de sua contribuição para a democratização da gestão educacional.

A próxima seção irá aprofundar a análise dessas políticas dentro do ambiente escolar, discutindo como elas contribuem para a democratização da gestão educacional.

4.3 Democracia e Políticas Públicas: Um Diálogo Necessário para a Garantia de Direitos

A democracia, entendida como regime político, social e jurídico, está diretamente ligada à forma como o Estado organiza sua atuação frente à sociedade. No contexto das políticas públicas, ela se concretiza a partir da articulação entre a vontade popular, expressa por meio da participação social, e as ações do Estado que visam garantir os direitos fundamentais. Assim, democracia não é apenas um conjunto de regras procedimentais, mas um modo de construção coletiva da vida em sociedade, mediado por instituições públicas.

Para Bobbio, a democracia moderna é caracterizada pela participação política dos cidadãos, sendo essencialmente definida pelas regras do jogo que regulam a escolha dos governantes, para o autor,

A democracia é o conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e sob quais procedimentos. A essência da democracia reside na substituição do poder de poucos pelo poder da maioria, desde que essa maioria se forme mediante procedimentos estabelecidos (2000, p. 23).

Nesse sentido, o processo democrático deve ir além do voto e das eleições, envolvendo, também, a maneira como as decisões públicas são formuladas e implementadas. Isso ganha especial relevância no campo das políticas públicas, pois a ação estatal deve ser orientada por princípios de justiça, igualdade e participação.

De acordo com Trindade (2010), a democracia se fortalece na medida em que as políticas públicas refletem os direitos sociais e promovem a inclusão cidadã. O autor afirma que a democracia deve ser analisada não apenas como um modelo de governo, mas como um regime que se realiza na efetivação de direitos por meio de políticas públicas. Segundo o autor, “a democracia se concretiza quando o Estado reconhece e atende às necessidades sociais com políticas públicas que promovam a cidadania e a justiça social” (Trindade, 2010, p. 98).

A atuação democrática do Estado, nesse sentido, passa pelo reconhecimento das demandas sociais e pela construção de respostas coletivas. Isso exige um modelo de gestão pública que incorpore a participação da sociedade civil em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, formulação, implementação e avaliação.

Carrillo (2011) defende que uma política pública democrática é aquela que promove a participação social ativa, garantindo que a população possa influenciar os rumos das decisões estatais: “Uma política pública democrática é aquela que possibilita o envolvimento dos diversos atores sociais e garante transparência nas decisões, fortalecendo a legitimidade e o controle social” (Carrillo, 2011, p. 45).

Esse envolvimento também é destacado por Arretche (2002), ao tratar da relação entre democracia e políticas públicas em contextos federativos como o brasileiro. Para a autora, as decisões públicas são resultado de disputas e negociações, o que reforça a necessidade de abertura institucional para diferentes interesses sociais, assim, “As políticas públicas não são técnicas neutras, mas sim resultados de escolhas políticas, feitas dentro de contextos institucionais e influenciadas por disputas entre diferentes atores” (Arretche, 2003, p. 515).

Desse modo, a democracia, no contexto das políticas públicas, deve ser compreendida como um processo dinâmico de deliberação coletiva e de corresponsabilidade entre Estado e sociedade. A efetivação dos direitos sociais depende da existência de instituições democráticas sólidas, capazes de garantir a participação popular, a equidade na distribuição de recursos e a transparência nas decisões.

No contexto das políticas públicas, a democracia se manifesta na forma de participação ativa da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das ações

estatais. Por conseguinte, as políticas públicas constituem um campo de lutas políticas e ideológicas, o que demanda que os processos decisórios sejam transparentes e inclusivos. A participação democrática vai além do voto, envolvendo mecanismos de controle social, conselhos participativos, audiências públicas e outras formas de deliberação coletiva.

Autores, como Dagnino (2004), defendem que a consolidação da democracia no campo das políticas públicas depende da capacidade do Estado de incorporar as demandas sociais de forma substantiva, superando a lógica tecnocrática e verticalizada das decisões públicas. A autora argumenta que “a participação não pode ser entendida apenas como consulta, mas como construção compartilhada de políticas” (Dagnino, 2004, p. 101). Assim, o fortalecimento da democracia passa necessariamente pela qualificação dos processos participativos e pela valorização do conhecimento e das experiências dos sujeitos sociais.

Além disso, a democracia está profundamente relacionada à efetividade das políticas públicas. Como destaca Avritzer (2012), a participação democrática tende a gerar políticas mais responsivas e legítimas, uma vez que os cidadãos tornam-se coautores das decisões que os afetam. Esse envolvimento favorece a adaptação das políticas às realidades locais, promovendo uma gestão mais sensível às desigualdades e à diversidade social.

No Brasil, os avanços institucionais pós-Constituição de 1988 (Brasil, 1988) fortaleceram os canais democráticos de participação, criando espaços, como: conselhos de políticas públicas, fóruns e conferências nacionais. No entanto, ainda há desafios importantes, como a fragilidade dos mecanismos de controle social, a baixa representatividade de grupos vulneráveis e o predomínio de interesses econômicos na definição de prioridades do Estado.

Portanto, compreender a democracia no contexto das políticas públicas implica reconhecer que o processo democrático vai além do direito ao voto. Ele inclui o direito à voz, à escuta e à influência nas decisões públicas. A ampliação desses espaços de diálogo é essencial para a construção de políticas mais justas, eficazes e legitimadas pela sociedade.

É importante destacar que esta pesquisa não tem como foco principal a investigação da origem histórica da democracia, mas sim a análise de alguns de seus conceitos que se conectam aos sujeitos envolvidos na dinâmica da gestão escolar, ponto que será retomado em momento posterior deste trabalho. Da mesma forma, não se pretende, aqui, aprofundar as contradições inerentes ao regime democrático, uma vez que o objetivo central deste estudo é refletir sobre os princípios e fundamentos desse modelo político, de modo a contextualizar as políticas públicas educacionais, em especial o PMDE, no cenário democrático delineado pela Constituição Federal (Brasil, 1988).

No plano conceitual, a compreensão da democracia adotada neste trabalho

encontra respaldo na definição proposta por Bovero (2002), que retoma o sentido etimológico do termo com base na combinação dos vocábulos gregos *dêmos* (povo) e *krátos* (poder ou força). O autor explica:

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' (Bovero, 2002, p. 87).

A partir dessa concepção, pode-se entender democracia como uma forma de governo em que o poder é exercido pelo povo, diretamente ou por meio de representantes eleitos. Trata-se, também, de um direito político fundamental que garante aos cidadãos a possibilidade de escolher seus representantes, os quais são incumbidos de tomar decisões válidas para a coletividade. No caso brasileiro, a democracia tem um caráter representativo, em que a escolha dos governantes ocorre por meio do sufrágio universal. As regras e procedimentos que fundamentam esse sistema estão delineados na Constituição Federal (Brasil, 1988) e na legislação complementar.

Bobbio ressalta esse aspecto ao afirmar que: “[...] democracia representativa 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” (1986, p. 44).

Ao considerar a coletividade como base indispensável à realização da democracia, Campelo (2011) adverte que o autoritarismo na gestão pode enfraquecer esse regime político, prejudicando a autoestima dos participantes e inviabilizando o engajamento. Segundo o autor, a construção democrática demanda mais do que processos formais, ela pressupõe a valorização da participação como eixo estruturante. Apesar dos obstáculos, a democracia segue sendo reconhecida como um sistema em constante aperfeiçoamento, sustentado justamente por sua capacidade de transformação contínua.

Essas considerações teóricas oferecem elementos fundamentais para refletirmos sobre a relevância da prática participativa e autônoma dos processos democráticos, aspectos que também devem orientar a gestão pública e, especialmente, a gestão escolar. Esses princípios se revelam centrais para uma atuação educacional comprometida com a equidade e a cidadania, como será abordado em seção posterior.

Diante do que foi exposto, é pertinente enfatizar que os fundamentos democráticos discutidos aqui orientam a necessidade de aprofundamento nas categorias de gestão democrática, autonomia e participação. A seguir, será feita uma análise mais detalhada dessas concepções, tendo em vista sua relevância para os objetivos desta pesquisa.

5 CATEGORIAS TEÓRICAS DA AVALIAÇÃO DO PMDE: GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA

Neste tópico, buscou-se desenvolver um dos eixos da Avaliação em Profundidade, abordagem sugerida por Rodrigues (2008; 2011): o eixo denominado análise de conteúdo. Nesse eixo, segundo a autora, o pesquisador precisa focar em três aspectos importantes: (1) A formulação da política, com ênfase nos seus objetivos apresentados em documentos institucionais, bem como os critérios apresentados na implantação, acompanhamento e avaliação; (2) Os conceitos, noções e valores inerentes às diretrizes da política e que lhe dão sustentabilidade e legitimidade; (3) Verificação da coerência interna da política e efetivação desta de acordo com seus objetivos propostos e base conceitual.

Dada a complexidade da tarefa, uma vez que apenas um eixo da Avaliação em Profundidade abarca três dimensões consideravelmente amplas, nosso objetivo nesta seção é investigar, ao longo da execução do PMDE na rede pública de ensino de Fortaleza, os seguintes aspectos:

- Os conceitos, ideias, noções e valores que conformam os paradigmas orientadores da política e que formam a base teórica que lhes dá sustentação e legitimidade;
- A coerência interna da política no que diz respeito à disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da política segundo sua proposta teórica e sua base conceitual.

Partindo dessa abordagem, entendemos que a avaliação em profundidade, linha de análise aplicada nesta pesquisa, permite, como menciona Rodrigues (2008, p. 10), uma "imersão em uma particularidade do campo de investigação", em sentido metafórico. Com base nisso, buscou-se aprofundar nossa análise em torno do PMDE, examinando-o por diversas perspectivas, à luz dos princípios da gestão democrática nas escolas.

As políticas públicas que orientam a educação brasileira são baseadas em princípios, normas e diretrizes que estão estabelecidos na legislação nacional, incluindo a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996 (Brasil, 1996a); além de legislações específicas, que regem os planos e programas dos governos, quer sejam eles federais, estaduais ou municipais. Visto que esses planos e programas são fontes essenciais para a melhoria da educação das escolas públicas, é importante destacar as categorias analíticas que fundamentam o PMDE.

5.1 Participação, Autonomia e Descentralização como Dimensões da Gestão Democrática

Para abordar o modelo de gestão nas escolas brasileiras, com ênfase na gestão democrática, é imprescindível, inicialmente, considerar os fatores históricos e políticos que influenciaram este processo. Nesse contexto, destaca-se o golpe militar ocorrido no Brasil, durante a década de 1960, o qual resultou em intensas repressões, na supressão das liberdades individuais e na imposição do silêncio, culminando, em muitos casos, na perda de vidas. Após o fim do regime militar, que, segundo Chauí e Nogueira (2007), veio a ruir, efetivamente, na década de 1980, observou-se o renascimento do pensamento democrático e o fortalecimento do desejo da população de participar ativamente nas decisões que direcionaram o país, inclusive no âmbito educacional.

Inicia-se, assim, um novo cenário político que possibilita a participação ativa dos cidadãos e cidadãs na sociedade, concedendo-lhes o direito de voz e voto nas decisões políticas e na escolha de seus representantes. Dessa forma, um novo momento histórico se desenha para o Brasil: a redemocratização do país. Nesse processo, a democracia passa a ser um importante objeto de interesse para as políticas públicas, conforme aponta Carrillo (2011, p. 25). 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” (Carrillo, 2011, p. 26). O autor enfatiza que o fortalecimento da democracia passa pela vontade política e pela capacidade de resolver as questões práticas de desenho institucional e construção de programas.

Embora não seja intenção deste trabalho aprofundar a gênese da democracia, tendo em vista que nosso objetivo principal é refletir sobre os conceitos e diretrizes presentes na mesma, para que, no decorrer deste estudo, possamos situar o PMDE, dentro do contexto da gestão democrática, importa destacar que nesse novo cenário político de redemocratização, a promulgação da atual Constituição Federal, fruto da luta de grupos populares por uma organização escolar com igualdade de oportunidades para todos, aponta para uma efetiva participação da comunidade no âmbito da educação, a gestão democrática como princípio necessário para as instituições públicas e, de forma mais ampla, a participação como eixo norteador para uma sociedade mais justa e igualitária.

Para compreender o conceito de gestão democrática e sua associação ao PMDE e seus processos participativos, consideramos as abordagens propostas por Lück (2000). Para a autora, a gestão é entendida como um processo de mobilização da competência e da energia

de indivíduos coletivamente organizados, visando que, a partir de sua participação ativa e qualificada, promovam a realização dos objetivos de sua unidade de trabalho de maneira plena e eficiente. Dessa forma, esse modelo de gestão proporciona uma melhor distribuição de renda, redução das desigualdades sociais, sincronia da gestão dos recursos públicos com os anseios da população, entre outros. Acerca da gestão democrática Luck (2000, p. 37) discorre que:

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a ideia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu acompanhamento e agindo sobre elas em conjunto. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva.

Para Chauí (2015), na perspectiva da gestão pública e democrática da educação, essa gestão está intimamente ligada à luta social pela democratização do Estado. As dinâmicas que ocorrem nas escolas têm raízes na construção histórica do Brasil, onde a herança cultural colonial, que impunha hierarquias e promovia o autoritarismo, não se restringe apenas ao campo político, mas também se infiltra no sistema educacional. Nesse contexto, surge, na década de 1980, a Gestão Democrática, em um momento de redemocratização do Brasil. Essa abordagem foi defendida por profissionais da educação que buscavam estabelecer um modelo democrático envolvendo todos os agentes escolares.

De acordo com Barroso (1995), a gestão democrática nas escolas deve ser baseada em cinco princípios essenciais para fortalecer a autonomia das instituições: legitimidade, participação, liderança, qualificação e flexibilidade. A legitimidade envolve a transferência de responsabilidades das autoridades centrais e regionais para as equipes de gestão escolar. A participação garante que todos os envolvidos se integrem de forma horizontal nas decisões. A liderança é vista como fundamental para o desenvolvimento da gestão escolar e para implementar as mudanças necessárias à autonomia. A qualificação se refere ao processo de aprendizado contínuo dos membros da escola, garantindo sua formação. Já a flexibilidade permite ajustes nas práticas de gestão, sendo uma parte importante da autonomia.

Esses princípios contribuem para a criação de uma gestão democrática que fortalece a escola, fazendo com que todos se sintam parte dela e também responsáveis pelas ações que acontecem ali. Em resumo, uma gestão democrática eficaz depende da colaboração de todos os segmentos da escola, que devem trabalhar juntos para atingir o objetivo comum: uma educação de qualidade, com base na autonomia e em práticas democráticas de gestão.

Após as reflexões dos autores acerca da gestão democrática, é importante destacar que a educação nacional passou por um processo de democratização tardio, atravessando diversas fases. Somente após a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988) é que se firmou, entre os princípios da educação pública em todos os níveis, a Gestão Democrática. Esse texto constitucional instituiu as práticas dos sistemas educacionais nos estados e municípios. Vale destacar que a democracia não é um fim em si mesma; é uma poderosa e indispensável ferramenta para a construção contínua da cidadania, da justiça social e da liberdade compartilhada. Ela é a garantia do princípio da igualdade irrestrita entre todos e todas. Nesse contexto, a democracia escolar só pode ser efetivamente compreendida por meio de uma Gestão Democrática dinâmica que promova a participação e a autonomia dentro do ambiente escolar.

No que concerne à participação, enquanto categoria teórica analítica que sustenta o PMDE, é fundamental que seja orientada pelo princípio da integração horizontal dos sujeitos. Assim, esta é elemento essencial para manter, efetivamente, o funcionamento da gestão democrática. É importante salientar que, na compreensão de Libâneo (2017, p. 373), “a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar”.

Dessa forma a comunidade escolar deve estar presente e engajada desde o início do planejamento das ações até a sua implementação, oferecendo contribuições por meio de ideias e opiniões que possibilitem soluções adequadas para as necessidades e desafios presentes no ambiente escolar. Assim, ações, como a elaboração e efetivação do Projeto Político Pedagógico da escola (PPP), devem contar com a efetiva mobilização e participação de todos os profissionais da educação. Nesse ínterim, Lück (2009) esclarece que todos os funcionários da escola em geral devem ser envolvidos na construção deste documento, assim, esse deve ser desenvolvido mediante uma visão conjunta de todos que participam da comunidade escolar.

No entanto, para que o trabalho coletivo seja possível, a gestão precisa criar condições que permitam a colaboração entre todos os setores da escola, com foco no desenvolvimento geral, e não apenas em interesses individuais. Nesse sentido, Gadotti (2003, p. 92) afirma que “para mudar, não basta que a análise dos governos e as soluções apontadas estejam corretas. É preciso que elas sejam legitimadas pela discussão coletiva. Quem opera a mudança é o coletivo”.

Pensar em participação requer pensar nos órgãos colegiados que promovem o

engajamento de todos nas tomadas de decisões no ambiente escolar. Vale aqui destacar os Conselhos Escolares, que desempenham um papel fundamental na implementação da gestão democrática, funcionando como instrumento de participação dos diversos segmentos representativos da comunidade escolar, composta por estudantes, pais, professores, gestores e funcionários. Entre seus objetivos, destacam-se a promoção da melhoria do ensino, a participação nas decisões, a descentralização do poder e a organização da gestão, visando contribuir para a melhoria do processo educativo, pois, segundo Libâneo (2015, p. 90), “[...] a participação é um meio de alcançar melhor e mais democraticamente os objetivos da escola, que se centram na qualidade dos processos de ensino e aprendizagem”.

A autonomia, outra categoria analítica que fundamenta o PMDE, conforme delineado por Lück (2000), é entendida como um fator condicionante para a tomada de decisões coletivas. Essa definição sugere que a autonomia não deve ser vista apenas como fator individual, mas como parte essencial para a construção de um ambiente colaborativo e democrático. Para Libâneo, (2004, p. 102), a autonomia é a base para o conceito de participação e “[...] significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução da própria vida”. Assim, a autonomia é compreendida como a capacidade que o sujeito tem de tomar decisões a respeito do seu próprio destino. Desse modo, é mediante a autonomia que a escola pode constituir o seu próprio percurso com a participação de sua comunidade.

Freire (2016) percebe o respeito à autonomia como algo essencial, não sendo apenas uma gentileza entre as pessoas, mas sim um direito de todos. Para ele, ninguém pode tirar a autonomia do outro. A autonomia, segundo o autor, é construída por meio de diversas decisões que vão sendo feitas ao longo do tempo.

Na busca pela democratização, pela descentralização e autonomia, as práticas de gestão escolar centralizadoras e descomprometidas não têm lugar em uma comunidade escolar formada por pessoas comprometidas com a construção coletiva da gestão educacional. Essas atitudes representam retrocessos que vão contra o objetivo de democratizar a educação. Como afirma Cury (2002, p. 171), “a gestão democrática só o é mediante a prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sociopolítico”. Assim, a gestão democrática é um ato de cidadania, funcionando como um elo entre o indivíduo e o grupo, entre a tomada de decisão e a participação, tendo o diálogo como base e como método.

Posto isso, é importante destacar o Conselho Escolar enquanto espaço dialogal entre a escola e a comunidade, ou seja, um espaço em que alunos, pais, professores,

funcionários e gestores, possam ter autonomia na escolha e elaboração de metas, diretrizes e de seu projeto político-pedagógico. Portanto, o conselho escolar deve assumir papel de extrema relevância na construção da escola autônoma, uma vez que deve constituir-se em espaço de construção de identidade e de alteridade. Assim, o Conselho Escolar viabiliza que os instrumentos de gestão sejam utilizados da melhor forma, contribuindo com para o alcance dos objetivos propostos pela comunidade escolar.

De acordo com Oliveira (2010), os Conselhos Escolares precisam estar atentos aos objetivos da educação e aos processos relacionados a eles. Esses conselhos são espaços públicos importantes, onde é possível superar tensões e conflitos, desafiando práticas de gestão escolar rígidas. Assim, devem funcionar como ambientes institucionais que promovem a articulação e buscam soluções para os problemas do dia a dia da escola.

No entanto, é importante destacar que alguns autores destacam que a autonomia não é soberania. Nesse sentido, Lück (2010, p. 46) explica que a autonomia não deve cortar os laços com o sistema educacional que a sustenta ou se colocar acima dele. Ou seja, ela é limitada, pois depende de uma liderança e de normas regulatórias para agir de forma flexível, de acordo com a realidade em que a escola se encontra. Considerando que os princípios de participação e autonomia são fundamentais para a gestão democrática na escola, é importante refletir, ainda que de forma incipiente, sobre o papel da descentralização, já que esses princípios se complementam nas ações realizadas dentro da escola.

Sobre o significado do termo descentralização, Bobbio (2020, p.20) explica que é “[...] um instrumento pelo qual podem se manifestar plenamente as forças da Nação (do Estado-comunidade, de acordo com a terminologia mais recente)”. Assim, a descentralização se refere à divisão de poder entre o Estado e a sociedade civil, onde a participação no planejamento e na execução das ações deve levar em conta os interesses coletivos. Como afirma Abranches (2003, p. 18), a descentralização “[...] só existe quando as decisões locais têm certa autonomia e vêm de uma coletividade, e não do Estado”.

Sob essa perspectiva, a descentralização para a escola por meio da política de autonomia escolar vai centrar sua atenção no governo da escola. Nesse sentido, no que tange ao financiamento educacional e a gestão escolar, a discussão sobre a formação de órgãos colegiados nas instituições de ensino, como no caso do conselho escolar, é de grande importância para compreender a operacionalização das novas demandas por gestão da escola pública, tanto no quesito institucional, pedagógico e técnico como no financeiro e patrimonial.

Posto isso, é importante destacar que, para que a descentralização funcione na escola, é importante que haja participação e, para isso, é necessário que exista uma relação

entre a escola e a comunidade. Assim, os órgãos colegiados, como o Conselho Escolar, são essenciais para essa conexão, pois permitem que pais, alunos, professores, funcionários e gestores, participem das decisões relacionadas à autonomia da escola. Isso ajuda a construir a identidade da escola de acordo com os interesses e necessidades de todos, evitando que seus representantes fiquem apenas responsáveis por decisões pouco importantes, que podem prejudicar a verdadeira função do conselho e a implementação da gestão democrática.

Portanto, entende-se que é através da aplicação de princípios, como a participação e a autonomia, que se torna possível a democratização e descentralização do sistema de ensino e das escolas. No entanto, autores, como Paro (2017), Lück (2010) e Drabach (2011), discutem as dificuldades para implementar esses princípios na gestão democrática e nos Conselhos Escolares. Isso porque, muitas vezes, esses princípios foram distorcidos pela gestão gerencial para atender aos propósitos neoliberais com o objetivo de introduzir no âmbito educacional os ideais de qualidade, eficiência, produtividade e racionalidade presentes no mercado, para suprir os interesses da classe dominante, sem considerar as necessidades pedagógicas, sociais e humanas dos alunos.

Nesse sentido, Laval (2019) faz uma crítica ao movimento global que defende a privatização da educação e a implementação de modelos de gestão empresarial nas escolas. O autor afirma que essas práticas colocam a educação sob uma ótica utilitarista e lucrativa, minando o objetivo maior da escola, que é a formação de cidadãos críticos, autônomos e reflexivos, e implantando uma agenda neoliberal, que prioriza a eficiência, a competitividade e o desempenho, negligenciando, assim, aspectos fundamentais, como: a diversidade dos alunos, o desenvolvimento integral da pessoa e a participação democrática.

No mesmo sentido, Torres-Arizmendi (2009), afirma que o neoliberalismo busca seus fundamentos nas teorias de gestão da qualidade em que vigoram os princípios da eficiência, competitividade e produtividade, os quais se aplicam a todos os setores produtivos, inclusive em serviços públicos, como a educação. O autor aponta que, por meio de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), são determinados os significados de qualidade da educação a serem adotados pelos países em vias de desenvolvimento. O autor destaca, ainda, a difusão do neoliberalismo em todas as esferas de atividade, inclusive no campo educativo e na instituição escolar, mostra que se trata de uma ideologia que “induz a práticas sociais que visam uma modificação radical do ser humano, um homem novo, e modelos de governança copiados da empresa” (2009, p. 84), tornando-se a referência de toda gestão da vida humana e social. Assim, é importante trazer à luz a verdade de que o neoliberalismo não se limita a um conjunto estático de políticas

econômicas, mas constitui um sistema de acumulação dominante que redefine as estruturas sociais, econômicas e políticas da Educação no país, apontando a mesma como uma mercadoria na tentativa de perpetuar as desigualdades e, assim, enfraquecer o papel do Estado na garantia de uma Educação pública, inclusiva e de qualidade a todos os cidadãos.

Por essa razão, a gestão democrática assume um papel de grande importância na construção coletiva de uma educação de qualidade, pois influencia na formação de uma nova cultura de organização, que busca unir teoria e prática para efetivar ações para melhorias de forma geral.

Consoante a esse pensamento e com relação à utilização dos recursos públicos nas escolas, é importante destacar que, em uma educação pautada pelo modelo neoliberal, que está sempre em busca de resultados rápidos e mensuráveis para dar uma resposta ao mercado, as decisões são tomadas sem a devida participação da comunidade escolar, muitas vezes e de forma velada, retirando dos órgãos colegiados a prerrogativa da gestão financeira dos recursos, o que pode qualificar uma característica centralizadora da gestão. Portanto, nessa perspectiva, é fundamental adotar uma gestão democrática, que envolva a comunidade escolar e priorize as necessidades pedagógicas e estruturais dos alunos, garantindo que a educação se torne um espaço de formação integral e cidadã e não apenas de preparação para o mercado de trabalho.

Dessa forma, além das categorias analíticas já elencadas para o estabelecimento de uma gestão democrática, importa discorrer acerca do contexto, da trajetória, bem como dos marcos legais do PMDE em Fortaleza.

6 RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A discussão sobre o financiamento da educação está intrinsecamente relacionada às condições materiais e aos recursos financeiros indispensáveis à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais no Brasil. Conforme Viana e Camargo (2021), a forma como esses recursos são destinados e utilizados influencia, diretamente, a eficácia institucional das escolas, tanto em termos operacionais quanto pedagógicos, ao viabilizar o funcionamento diário e o desenvolvimento de projetos educativos.

O financiamento da educação pública envolve múltiplas dimensões, desde a estrutura curricular e os fluxos escolares até os dispositivos legais que orientam as políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996a) estabelecem os princípios e diretrizes que sustentam o direito à educação, sendo esse direito condicionado à existência de políticas que dependem da alocação orçamentária. Como observa Conti (2014), o acesso à Educação Básica gratuita, previsto como direito público subjetivo no artigo 208 da CF/1988 (Brasil, 1988), impõe ao Estado a obrigação legal de assegurar sua efetivação por meio da aplicação de recursos públicos.

Nesse sentido, Fonteles (2018) reforça que a efetivação do direito à educação exige do poder público o comprometimento com o financiamento adequado. O artigo 212 da CF/1988 determina percentuais mínimos da receita de impostos a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto o artigo 206 inclui a gestão democrática como princípio que garante o controle social desses recursos (Brasil, 1988).

A origem dos recursos destinados à educação pública abrange receitas próprias dos entes federativos, transferências constitucionais, contribuições sociais, como o salário-educação, e outros fundos vinculados. Conforme Freitas (2020), esses recursos são aplicados em áreas prioritárias, como: remuneração docente, infraestrutura, transporte escolar, material didático, dentre outros.

Dentre os mecanismos de financiamento, destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (Brasil, 2006), com base em receitas de impostos partilhados entre os entes federativos. O governo federal, por sua vez, complementa esse financiamento com programas suplementares, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), anteriormente denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), criado em 1995 e regulamentado pela Lei

nº 11.947/2009 (Brasil, 2009).

Ainda que os recursos sejam provenientes de diferentes esferas de governo, torna-se imprescindível que sua gestão seja pautada por princípios de planejamento, transparência e responsabilidade fiscal. Nesse contexto, o conhecimento sobre os instrumentos de gestão orçamentária e financeira constitui elemento-chave para a efetivação de uma gestão democrática e eficiente. Assim, a administração responsável dos recursos destinados à educação é uma condição indispensável à realização do direito à educação no Brasil.

Diante disso, faz-se necessário compreender o percurso histórico, político e educacional do programa analisado neste estudo, conforme será aprofundado na próxima seção.

6.1 PMDE em Fortaleza: contexto, trajetórias e marcos legais

Ao se avaliar uma política pública a partir da proposta de uma avaliação em profundidade, é necessário salientar que:

(...) a análise de contexto da formulação da política, desta perspectiva prioriza o levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas, com atenção às articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional, e mesmo transnacional, quando é o caso. Ganha destaque, nesse eixo analítico, a apreensão do modelo político/econômico vigente no país e a articulação da política ou programa a outras políticas e/ou programas. Ou seja, considerar a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país (Rodrigues, 2016, p. 109).

Portanto, o eixo de análise de contexto, enquanto eixo da avaliação em profundidade, nesta seção, tem como objetivo apresentar dados relativos ao cenário político e às condições socioeconômicas que permeavam a formulação da política em questão. Neste sentido, serão examinadas as transformações contextuais ocorridas até o momento da avaliação. Ademais, será dada atenção ao marco legal que sustenta a política em análise e será realizado um levantamento de outras políticas e programas correlatos que se relacionam, diretamente, com a política central do estudo.

A partir dessa premissa, abordaremos o contexto do PMDE em nível local, considerando o cenário político que o antecedeu, bem como a sua trajetória desde a implementação aos dias atuais. Para isso, é fundamental rememorar quais gestores estavam à

frente do poder executivo, desde a presidência da República até a administração da capital do estado, a fim de compreender as influências políticas sobre essa política pública, conforme o seguinte cenário disposto no quadro a seguir:

Quadro 3 - Cenário Político

CONTEXTO	PERÍODO	MANDATÁRIO
NACIONAL	2019 - 2022	Jair Bolsonaro (PL)
NACIONAL	2023-2024	Lula (PT)
ESTADUAL	(2017-2022)	Camilo Santana (2 mandatos) - (PT)
ESTADUAL	2023-2024	Elmano de Freitas (PT)
MUNICIPAL	2017-2020	Roberto Cláudio (PDT) - 2º mandato
MUNICIPAL	2021-2024	José Sarto (PDT)

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Nossa pesquisa terá como recorte temporal o período que compreende os anos de 2019 a 2024, o que, a nível municipal, envolve a segunda gestão do prefeito Roberto Cláudio (2017-2020) e toda a gestão do ex-prefeito José Sarto Nogueira (2021-2024). Trazer esses dados contextualizados e complementares nos auxiliaram a realizar uma avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008) mais precisa a partir das conjugações e interlocuções realizadas no decorrer da presente pesquisa. É essencial destacar o cenário político, pois é nele que se originam as principais decisões e articulações no campo das políticas públicas. Assim, apresenta-se o PMDE, buscando explicitar os delineamentos estruturantes do referido programa.

O PMDE é um dos principais programas de aporte financeiro no município de Fortaleza, feito em caráter suplementar e fruto do processo de descentralização em curso no país a partir das reformas educacionais, em 1990, quando o Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Secretária de Educação Fundamental (SEF) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) elaboraram o processo de descentralização dos recursos destinados às escolas. Mediante esse processo, foi estabelecida a política de transferência de recursos suplementares encaminhados para as próprias instituições de ensino, com o objetivo de incentivar o Ensino Fundamental e fortalecer a autonomia presente na gestão escolar.

Cumprir destacar o percurso histórico que antecedeu a implementação do Programa, mais especificamente, o ano de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando foi implementada a reforma do Estado, por meio da criação e execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE), conforme explicitado anteriormente na seção que tratou do contexto político da Reforma do Estado Brasileiro e suas implicações para a Participação, Autonomia e Gestão Democrática.

O objetivo principal dessa reforma era adotar uma abordagem gerencialista para tornar o Estado mais eficiente, flexível e capaz de se adaptar rapidamente às novas exigências sociais geradas pela globalização. Esse novo modelo de gestão pública também trouxe alterações significativas na administração da Educação Básica, que precisou se ajustar a um sistema econômico global caracterizado pelas diretrizes neoliberais, além de responder a uma nova organização produtiva, que visava uma nova interpretação acerca da formação dos trabalhadores.

Dessa forma, a reforma do Estado teve um profundo impacto na gestão do sistema educacional, gerando modelos de gestão que prometiam a autonomia e a participação da família e da comunidade escolar por meio dos Conselhos Escolares. Foi nesse cenário que os programas de descentralização financeira se consolidaram.

É importante observar que, para financiar a educação, o Estado estabeleceu, no artigo 212 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a obrigatoriedade de destinar uma parte da receita, proveniente de impostos, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público no Brasil. Além disso, no artigo 206, ao definir os princípios para o funcionamento da educação, é destacado o princípio da gestão democrática, que deve ser usado para organizar a educação e garantir o controle social sobre os recursos destinados à área (Brasil, 1988). Além dos investimentos que os governos são obrigados a fazer na educação, conforme estabelecido pela Constituição (Brasil, 1988), existe uma política de fundos importante para a manutenção e o avanço da Educação Básica. Um exemplo desses fundos é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB³).

Criado pela Emenda Constitucional 53/2006, o FUNDEB é financiado com 20% de várias receitas, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o

³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), proporcional às exportações, a desoneração das exportações (conforme a LC 87/96), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 50% da parte do Imposto Territorial Rural (ITR) destinada aos municípios (Brasil, 2006).

Os investimentos do governo na educação pública, tanto em nível federal quanto estadual ou municipal, são fundamentais para melhorar o ensino nas escolas brasileiras. Para isso, o governo federal criou diversos programas e projetos para aplicar recursos na educação. Um exemplo desses programas é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Lançado em 1995, o programa inicialmente foi chamado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), sendo o primeiro a transferir recursos financeiros diretamente do governo federal para as escolas públicas. No entanto, em 1998, por meio da Medida Provisória nº 1.784, o programa teve sua denominação modificada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Brasil, 1998): Um programa desenvolvido pelo Governo Federal e gerido pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Este programa tinha como objetivo repassar recursos financeiros diretamente às unidades de ensino. O valor transferido era calculado com base no número de alunos matriculados no ano anterior, considerando os dados provenientes do Censo Escolar.

O PDDE foi criado tendo por objetivo principal o envio de recursos federais, provenientes do Salário Educação - cota federal -, diretamente para as escolas públicas do Ensino Fundamental, como uma das medidas proclamadas para promover a melhoria da qualidade da educação. O discurso de criação sustentado pelo Ministério de Educação e Cultura é justamente é o de que:

[...] a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos (MEC/FNDE, 1995).

Até o ano 2000, as escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza funcionavam sob um modelo de gestão financeira altamente centralizado. Nesse contexto, a aquisição de materiais, bens e serviços era realizada exclusivamente por meio de processos licitatórios (Fortaleza, 2011a), o que tornava o atendimento às demandas escolares lento e burocrático.

Esse sistema dificultava a resolução de necessidades cotidianas e imprevistos, impactando, diretamente, o funcionamento das escolas e a qualidade do ensino. Como os recursos só seriam disponibilizados por meio das licitações, os gestores, muitas vezes, precisavam aguardar a abertura de novos processos ou buscar alternativas por conta própria para suprir as carências imediatas. Assim, a lentidão dos trâmites licitatórios fazia com que muitas escolas operassem sem as condições materiais e estruturais adequadas.

A fim de cumprir com o objetivo desse item, que é explicitar o contexto, a trajetória e os marcos legais que instituíram o PMDE em Fortaleza, bem como a compreensão da política por meio da reconstrução da sua trajetória institucional, destaca-se a criação do Sistema Municipal de Educação de Fortaleza (SMEF) por meio da Lei Municipal nº 9.317/2007 (Fortaleza, 2007a) e alterado pela Lei Ordinária nº 11.200, de 13 de dezembro de 2021 (Fortaleza, 2021). Durante sua criação, houve uma grande reformulação na gestão da educação na cidade. Como parte dessas mudanças, a Lei Complementar nº 39, de 10 de julho de 2007 (Fortaleza, 2007b), modificada pela Lei Complementar nº 97, de 22 de dezembro de 2011 (Fortaleza, 2011b), criou a Secretaria Municipal da Educação (SME), separando-a da Secretaria de Assistência Social. Esse processo também resultou na criação do Conselho Municipal de Educação (CME) e na regulamentação do Plano Municipal de Educação (PME) pela Lei Municipal nº 9.441/2008 (Fortaleza, 2008). Com isso, a gestão dos recursos destinados à educação passou a ser responsabilidade da SME, encerrando o modelo anterior, em que o orçamento era dividido entre as seis regionais de educação (Andrade, 2017).

A gestão dos recursos da educação em Fortaleza foi progressivamente transferida para a Secretaria Municipal de Educação por meio de um processo gradual que envolveu a descentralização do poder e da responsabilidade pela educação para os municípios, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). A reforma administrativa e a reestruturação do sistema educacional viabilizaram que os municípios assumissem um papel mais proativo na definição e gestão das políticas educacionais, incluindo a gestão dos recursos.

A fim de dar uma visão geral do movimento dos recursos pelas diferentes instâncias institucionais, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para a descentralização da educação, ao estabelecer que a União, os Estados e os Municípios passariam a ser responsáveis pela educação, com os municípios assumindo a gestão da Educação Básica (Brasil, 1988). Tal processo de descentralização fortaleceu a autonomia dos municípios na gestão da educação, incluindo a gestão dos recursos.

Então, em Fortaleza, a Secretaria Municipal de Educação passou a ser responsável

pela gestão dos recursos da educação, planejando e aplicando os recursos provenientes de diversas fontes, incluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), recursos municipais próprios e também de repasses federais e estaduais, de acordo com as necessidades da rede municipal de ensino. Assim, coube à Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza utilizar os recursos para financiar a rede municipal de ensino, incluindo salários de professores e funcionários, compra de materiais, investimentos em infraestrutura, entre outros.

Em 1997, o município de Fortaleza assumiu todas as matrículas do Ensino Fundamental, ampliando, significativamente, o atendimento escolar. Foi nesse período que se pensou na criação de um programa que atendesse às necessidades das escolas, garantindo a estas autonomia financeira e tornando-as responsáveis por sua manutenção e desenvolvimento a partir dos anos 2000 (Fonteles, 2018).

Assim surgiu o PMDE, instituído em 2014 pela Lei Complementar nº 169 (Fortaleza, 2014). Este programa consiste na transferência de recursos financeiros do orçamento do Executivo, com o objetivo de oferecer apoio financeiro suplementar às escolas municipais de Fortaleza que atendem alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (Sousa; Vidal; Vieira, 2020).

Dessa forma, os recursos começaram a ser transferidos anualmente, sendo contempladas as escolas públicas e as instituições de educação especial mantidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos. A fim de organizar a sistemática do repasse financeiro, o município de Fortaleza, seguindo o estabelecido na Lei Nº 7.990/96 (Fortaleza, 1996), que criou os Conselhos Escolares na rede pública municipal, através do Decreto Nº 10.851/2000, instituiu o CE como uma sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos. O decreto atribuiu ao CE a função de Unidade Executora (UEX), responsável por receber e administrar os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo os recursos provenientes do FNDE (Campelo, 2011).

A UEX é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, e foi considerada um instrumento primordial para que se efetivasse a gestão democrática e para se garantir o êxito da política de descentralização. Ao fazer a opção jurídica de instituir os Conselhos Escolares como Unidades Executoras (UEX) de todos os Programas de Dinheiro Direto na Escola, o sistema municipal de ensino de Fortaleza conferiu a estas entidades a responsabilidade pelo planejamento e execução do PMDE (criado e financiado pelo município), bem como pelos demais Programas de Dinheiro Direto na Escola, criados e

financiados pelo Estado e pela União.

A exigência da criação das Unidades Executoras tem sido um ponto controverso no âmbito do Programa. A literatura especializada sobre o tema destaca os riscos envolvidos na presença de entidades privadas no contexto de instituições públicas. Segundo Weber (1998) e Peroni (2000), essa exigência compromete o caráter público dos serviços oferecidos pelas escolas, pois abre espaço para a privatização ao criar mecanismos legais para captação de recursos, o que, por sua vez, contribui para o afastamento do Estado das responsabilidades com a educação pública. Por outro lado, esse modelo pode reforçar, no imaginário coletivo, uma cultura que legitima a desresponsabilização estatal no que diz respeito à educação.

Posto isso e com o objetivo de continuar o relato das trajetórias e dos marcos legais do PMDE, é importante lembrar, como mencionado anteriormente, que o PMDE surgiu a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido em 1995, que tem como objetivo descentralizar e transferir recursos diretamente para instituições de ensino que oferecem Educação Básica pública.

Os repasses financeiros oriundos do PMDE, conforme estabelecido na Portaria 212/2022⁴, que regulamenta a execução e a prestação de conta do recurso, devem ser gastos dentro das rubricas de custeio⁵ e capital⁶. As despesas de custeio devem ser empregadas para manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); para material didático e pedagógico; dentre outras. As despesas de capital são para a realização de pequenos investimentos de modo a assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, reforçando a participação social e a autogestão escolar. Os percentuais das mencionadas rubricas são estabelecidos no Parágrafo Único da Portaria 212. O texto regulatório diz que serão consideradas, em cada parcela, as categorias econômicas de 70% para despesas de custeio e 30% para as despesas de capital.

Parágrafo Único - Serão considerados em cada parcela as categorias econômicas de 70% para despesas de custeio e 30% para as despesas de capital. (Fortaleza, 2014)

A prévia definição das rubricas, para alguns autores, apresenta um ponto de

⁴ Portaria Nº 0212/2022 – SME, publicada em 06 de Maio de 2022. Regulamenta o planejamento, a execução e a prestação de contas do repasse dos recursos financeiros do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) e dá outras providências.

⁵ 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).

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 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).

atenção, uma vez que compromete o processo de escolha da unidade escolar, configurando-se em uma autonomia relativa.

Para entender a trajetória histórica do PMDE, no município de Fortaleza, é importante destacar, inicialmente, a fundamentação legal que o constituiu.

Segundo Campelo (2011), no início e na contramão do governo federal, a Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME) não criou uma legislação específica para regulamentar os princípios e diretrizes do PMDE. O documento que normatizava os repasses do Programa era um convênio firmado anualmente entre o representante da Secretaria e os gestores das escolas do sistema municipal de educação. Todos os convênios relativos aos repasses anuais do Programa eram publicados no Diário Oficial do Município (DOM), em conformidade com o princípio da transparência dos atos públicos.

A partir de 2014, com a promulgação da Lei Complementar nº 169 (Fortaleza, 2014), que estabelece a Gestão Democrática e Participativa na Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza e cria o PMDE, esse Programa deixa de ser formalizado por meio de convênios, passando a ser implementado através de repasses diretos, conforme estabelecido em lei:

Parágrafo Único - A assistência financeira às escolas da rede pública municipal será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica da Unidade Executora de cada Escola, com valores a serem definidos pelo Poder Executivo Municipal (Fortaleza, 2014).

A partir da referida lei, o repasse financeiro do Programa passou a ser realizado mediante crédito do valor definido pelo Poder Executivo Municipal nas contas das Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF) de cada escola.

O Art. 31 desta Lei relata que,

Os recursos do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) serão repassados às escolas periodicamente por intermédio de suas Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF). Parágrafo Único - O montante a ser repassado a cada escola será fixado através de Portaria proferida pelo Secretário Municipal da Educação de Fortaleza, tomando-se como parâmetro o número de alunos matriculados, o funcionamento em 03 (três) turnos e a oferta de ensino em tempo integral (Fortaleza, 2014).

Desse modo, o PMDE foi criado pela Prefeitura de Fortaleza, baseado no Decreto Municipal nº 10.851, de 18 de agosto de 2000. Conforme Campelo (2011), o primeiro repasse ocorreu em 2002, durante a gestão do prefeito Juraci Vieira de Magalhães. Desde então, o

Programa passou por diversas reformulações.

A seguir, faz-se necessário uma breve análise de alguns preceitos legais que julgamos pertinentes ao entendimento da trajetória do PMDE. Dentre eles, o artigo 6º da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997 (Brasil, 1997), que permite ao Poder Executivo oferecer suporte financeiro aos Municípios que implementarem programas de garantia de renda mínima em conjunto com ações socioeducativas, e o artigo 668 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Brasil, 2002), que cria o Código Civil brasileiro. Essas leis refletem a estruturação e o apoio às políticas públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e a inclusão social. Engloba o Decreto Federal 2896/98⁷ e menciona a Lei Municipal nº 7.990, datada de 23 de dezembro de 1996 (Fortaleza, 1996), que institui os Conselhos Escolares na rede pública. Também faz referência ao Decreto Municipal nº 10.851, promulgado em 18 de agosto de 2000. A fundamentação está apoiada no Parecer nº 080/00 da Procuradoria Geral do Município (PGM) que apresenta orientações embasadas e defende que a descentralização dos recursos financeiros destinados às escolas municipais é uma medida que fortalece o vínculo da comunidade escolar com a instituição e estimula a valorização da cidadania por meio da prática democrática, além dos processos nº 3447 e nº 3429/02 da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (PGM). Por último, é citada a portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de 13 de setembro de 2002⁸.

Em relação a nossa Constituição, o artigo 34, inciso VII destaca a importância do princípio da autonomia político-administrativa dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, enfatizando a responsabilidade da administração pública, tanto direta quanto indireta, em prestar contas de suas ações. O artigo 205 afirma que a educação é um direito universal e uma responsabilidade do Estado e da família. A educação deve ser promovida e apoiada com a participação da sociedade, visando o desenvolvimento integral do indivíduo, sua preparação para a cidadania e sua capacitação para o mercado de trabalho. Já o inciso VI, do artigo 206, estabelece que a gestão do ensino público deve ser democrática, conforme estipulado pela legislação. O artigo 213 enfatiza que os recursos públicos devem ser direcionados às escolas públicas, podendo, também, ser alocados para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme estipulado em legislação. Além disso, o inciso III, do artigo 214, menciona a responsabilidade do governo em promover a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 1988).

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2896.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

⁸ Disponível em: <https://portal.ifto.edu.br/ifto/comissoes/caf/documentos/portaria-448-2002-natureza-de-despesa.pdf/view> Acesso em: 24 abr. 2025.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em seu artigo 15, enfatiza que os sistemas de ensino devem garantir que as escolas públicas de Educação Básica tenham certos direitos (Brasil, 1996a). Sempre respeitando as normas gerais de direito financeiro público, esses sistemas possibilitam às escolas um aumento gradual de autonomia tanto em aspectos pedagógicos e administrativos quanto na gestão financeira.

A Lei Municipal 7.990/96, conforme mencionado anteriormente, estabelece a formação do Conselho Escolar nas escolas públicas de Fortaleza, além de prever outras medidas relacionadas (Fortaleza, 1996). O Decreto Municipal nº 10.851/2000 que determina que os Conselhos Escolares sigam as orientações do Decreto Federal nº 2896/98 (Brasil, 1998), ao conceder aos Conselhos Escolares das Unidades Executoras as competências que especifica.

O processo nº 3429/02 da Procuradoria Geral do Município (PGM), fundamenta-se no Decreto Federal nº 2896/98 (Brasil, 1998), que define os Conselhos Escolares como entidades civis sem fins lucrativos e com personalidade jurídica de direito privado, encarregadas de receber e gerir os recursos destinados às escolas. Com essa premissa, a PGM conclui que os Conselhos Escolares não precisam realizar licitação para utilizar os recursos públicos, pois não fazem parte da administração municipal direta ou indireta. É importante ressaltar que o Decreto Municipal nº 10.851/2000 equipara esses Conselhos à categoria de Unidade Executora.

A Portaria nº 448, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, datada de 13 de setembro de 2002, encerra a fundamentação legal ao esclarecer a classificação das despesas em relação ao material. Ela distingue entre despesas de custeio, que se referem a materiais de consumo, e despesas de capital, que englobam materiais permanentes. Essa categorização é destinada a auxiliar a União, Estados, Distrito Federal e Municípios na contabilidade dessas despesas. Dessa forma, os repasses do PMDE são categorizados em despesas de custeio e de capital.

Atualmente, como anteriormente mencionado, o repasse dos recursos do Programa é realizado de forma direta às unidades escolares e creditado em conta bancária específica do Programa, indicadas pela UERF. Sua regulação está fundamentada pela Lei Complementar Nº 169/2014 (Fortaleza, 2014), que estabelece a Gestão Democrática e Participativa na Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza e institui o PMDE, e tem sua execução formalizada através da Portaria 212/2022, que regulamenta o planejamento, a execução e a prestação de contas do repasse dos recursos financeiros do PMDE e dá outras providências. A execução dos recursos transferidos, segundo o que regulamenta a referida

portaria, deverá ocorrer até 31 de dezembro do ano em que tenha sido efetivado o respectivo crédito.

O primeiro repasse do PMDE ocorreu no ano de 2002, com recursos oriundos da receita do Tesouro Municipal. Inicialmente, o Programa contemplava apenas os alunos do Ensino Fundamental. A partir do ano de 2007, o PMDE passou a inserir nos parâmetros de cálculos os alunos da Educação Infantil e os alunos matriculados na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Toda a base de cálculo é realizada a partir do censo escolar do ano imediatamente anterior ao repasse, conforme regulamentado em lei:

Art. 28 - Fica instituído o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) que consiste em um programa de transferência de recursos financeiros consignados no orçamento do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede pública municipal que possuam alunos matriculados na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano imediatamente anterior ao do atendimento (Fortaleza, 2014).

A Lei estabelece os critérios para as aquisições, bem como as vedações na utilização do recurso. Assim, expressa no Art. 29 que

Os recursos transferidos por meio do Programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e aquisição de bens permanentes, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados conforme regulamentação da SME: I - na manutenção, conservação e pequenos reparos na estrutura física da escola, aqui incluídos serviços prestados por pessoa física ou jurídica; II - aquisição de material de custeio necessário à manutenção da unidade escolar; III - aquisição de material permanente; IV - serviços temporários prestados por pessoas físicas (Fortaleza, 2014).

No Art. 30 a lei estabelece que

É vedada a aplicação dos recursos do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE): I - em gastos com pessoal (pagamento de vencimentos, vantagens e/ou salários de qualquer natureza), exceto os pagamentos realizados a profissionais contratados para a realização dos serviços temporários, bem como os constantes no inciso I do artigo anterior desta lei; II - no pagamento de despesas efetuadas anterior ou posterior ao prazo de utilização do repasse estabelecido pela SME, salvo se houver prévia autorização formal do Titular da SME; III - em despesas com pagamento parcelado de qualquer natureza, sendo vedada, igualmente, a emissão de cheques pré-datados (Fortaleza, 2014).

Os bens públicos de caráter permanente adquiridos por meio dos recursos do PMDE não se tornam propriedade da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF).

Por se tratarem de aquisições realizadas com verba pública, esses bens devem ser formalmente incorporados ao Patrimônio Público Municipal por meio de doação, conforme estabelece a legislação vigente. A responsabilidade pelo controle e registro patrimonial desses itens cabe à administração municipal, por meio do processo de tombamento, conforme previsto na Lei nº 4.320/64⁹. Ressalta-se, ainda, que cabe às escolas que receberam tais bens zelar por sua guarda, manutenção e conservação, conforme destaca Campelo (2011).

A Secretaria Municipal da Educação (SME) de Fortaleza é responsável por acompanhar e fiscalizar a implementação do PMDE nas escolas da rede municipal. Conforme estabelece o Parágrafo Único do Artigo 6º da Lei nº 169/2014, “o executivo municipal irá garantir e criar, caso seja necessário, mecanismos de fortalecimento de controle social sobre a destinação e a aplicação de recursos públicos e sobre ações do governo na educação” (Fortaleza, 2014). Além disso, a prestação de contas desempenha papel fundamental na prevenção de desvios de verbas e na garantia de que os materiais adquiridos estejam em conformidade com as diretrizes do Programa.

A Lei nº 169/2014 também define normas para a prestação de contas do PMDE:

Art. 35 A prestação de contas dos recursos do PMDE deverá ser apresentada à SME periodicamente, conforme Portaria regulamentadora proferida pela Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME). § 1º As Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF) que não regularizem suas pendências com as prestações de contas, estarão sujeitas à instauração de Tomada de Contas Especial e abertura de procedimentos para apuração das responsabilidades, sem prejuízo das sanções previstas em Lei ou Portaria. § 2º A Secretaria Municipal da Educação (SME) suspenderá o repasse dos recursos do PMDE das escolas, quando ocorrer: I - rejeição de prestação de contas, ou; II - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PMDE, constatada por, entre outros meios, análise documental ou auditoria. § 3º Considera-se rejeitada a prestação de contas quando, após análise documental, for desaprovada pela área técnica responsável. Art. 36 O responsável pela prestação de contas que descumprir esta lei não apresentando e/ou não concluindo a prestação de contas ou inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado civil, penal e administrativamente (Fortaleza, 2014).

É necessário destacar que a prestação de contas dos programas educacionais não deve se limitar apenas ao cumprimento das exigências legais, aos prazos e às normas técnicas de execução. A preocupação deve ir além dos aspectos formais e englobar, também, as dimensões qualitativas e pedagógicas, com foco na melhoria efetiva da qualidade da educação oferecida.

Além disso, a participação ativa e o acompanhamento da sociedade são essenciais

⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm Acesso em: 18 abr. 2025.

para o sucesso na execução e fiscalização desses programas. O controle social exerce um papel estratégico, pois é por meio dele que se promove uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, garantindo maior transparência e responsabilidade na sua aplicação.

Nesse sentido, a fiscalização não pode ser responsabilidade exclusiva dos órgãos governamentais. É preciso que os diversos atores da comunidade escolar, enquanto beneficiários diretos e indiretos dos recursos, envolvam-se nesse processo. A atuação conjunta da sociedade e das autarquias na prestação de contas é fundamental para assegurar a correta aplicação do PMDE.

Por fim, para que essa participação seja efetiva, é necessário que todos os envolvidos compreendam, claramente, os princípios, objetivos e diretrizes do Programa, bem como das políticas públicas educacionais em geral e dos processos de sua organização e manutenção. Contudo, essa realidade ainda se apresenta como um desafio a ser plenamente alcançado.

Conforme explicitado anteriormente acerca da base de cálculo do PMDE, importa destacar que, a partir de 2022, a base de cálculo do PMDE passou a incluir os estudantes matriculados nos programas de fortalecimento da aprendizagem, como o Pró-Técnico e o Projeto Integração. Esses programas têm como finalidade promover o fortalecimento e a qualificação do ensino e da aprendizagem, dentro de uma abordagem de educação integral, voltada para os alunos das escolas municipais de Fortaleza, operando no contraturno escolar.

Adicionalmente, a base de cálculo foi ampliada para incluir um repasse específico direcionado às unidades escolares que possuem Salas de Recursos Multifuncionais (SRM). As SRM são espaços projetados para proporcionar Atendimento Educacional Especializado (AEE) a alunos com deficiência, transtornos e outras necessidades específicas. Além disso, o cálculo também abrange as unidades que implementam o Projeto Ateliê, que são ambientes voltados para experiências estéticas na Educação Infantil. O objetivo desse projeto é potencializar as múltiplas linguagens, reconhecer a criança como protagonista de seu próprio processo criativo e assegurar seus direitos à aprendizagem, que incluem: expressar-se, participar, explorar, brincar, conhecer-se e conviver, previstos na Proposta Curricular para a Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza (Fortaleza, 2016).

Diante do exposto e com o propósito de cooperar com os processos de fortalecimento da aprendizagem, a Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza propôs reajustar o valor do custo aluno do PMDE no ano de 2022 nas diferentes modalidades de ensino a fim de corrigir a defasagem inflacionária e também incluir na planilha financeira o Projeto Ateliê na Educação Infantil, Sala de Recurso Multifuncional, e programas de

ampliação da jornada. O aumento da *per capita* foi justificado pela Secretaria Municipal da Educação levando em consideração alguns aspectos específicos como:

- O Censo Escolar da Educação Básica 2021, que apontou Fortaleza como a quarta maior Rede Municipal do Brasil, configurando um aumento do quantitativo de matrícula da ordem de 12,7%, entre os anos de 2017 a 2022, conforme tabela 3;
- O aumento de matrícula nas escolas de Educação em Tempo Integral que, em 2016 era de 14,6% e, em 2022, de 58,1%, portanto, um crescimento real de 43.5%, conforme Tabela 4;
- As ações previstas no documento FORTALEZA 2040, dentre as quais a implantação dos ateliês (Projeto Ateliê na Educação Infantil) nos Centros de Educação Infantil (CEI) do município;
- A necessidade de elevar a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) realizado nas Salas de Recursos Multifuncionais (SRM), oferecido no contraturno, de acordo com as orientações da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva e a Lei Brasileira de Inclusão 13.146/2015 (Brasil, 2015).

Foi considerado, ainda, a defasagem do valor da *per capita* nas modalidades de ensino que teve sua última atualização no ano de 2008. Com o reajuste, a *per capita* por aluno passou de R\$48,00 para R\$58,00 para os alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental, incluindo aqueles matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e nos programas de fortalecimento da aprendizagem - Pro-técnico e Integração. No caso dos estudantes das Escolas de Tempo Integral, o valor que era de R\$96,00 passou para R\$106,00 e, para as crianças de 0 a 3 anos, cujo valor da *per capita* era de R\$124,00, com o reajuste passou a ser de R\$134,00.

O valor do investimento, em 2022, após os reajustes, foi da ordem de R\$16.659.960,00, correspondendo a um reajuste de 263,79%, oriundos, totalmente, dos recursos do Salário Educação e do Tesouro Municipal (25% obrigatório a ser aplicado na Educação). Tal valor, assim como em todos os anos de repasse do PMDE, foi dividido em duas parcelas ao longo do ano letivo. Os valores das *per capita* descritos acima ainda estão em vigor. A Tabela 1 demonstra, de forma geral, a trajetória financeira das *per capita* pagas no período estudado.

Tabela 1 - Valores do PMDE por Aluno

MODALIDADE	VALORES 2008 - 2022	VALORES 2022 AOS DIAS ATUAIS
------------	------------------------	---------------------------------

0 A 3	124,00	R\$ 134,00
4 ANOS ATÉ O 9º ANO	48,00	R\$ 58,00
ALUNOS DO INTEGRAÇÃO E PROTE'CNICO	-	R\$ 58,00
ANOS DE TEMPO INTEGRAL	96,00 ¹⁰	R\$ 106,00

Fonte: Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME).

É possível perceber, a partir da análise da Tabela 1, que, embora a Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza tivesse a intenção de impulsionar os processos de fortalecimento da aprendizagem por meio de um aporte financeiro mais significativo, o que se verificou, na prática, por meio dos achados da pesquisa, foi um investimento mínimo, que tem se demonstrado insuficiente para as ações necessárias à manutenção e desenvolvimento do ensino nas escolas municipais, fato este que poderia explicar o aumento contínuo dos repasses financeiros feitos em caráter emergencial às escolas.

Na tabela a seguir, são apresentados os valores globais repassados por meio do PMDE no período de 2019 a 2024.

Tabela 2- Valores Globais Do PMDE

ANO	VALORES
2019	R\$ 12.072.316,00
2020	R\$ 11.994.110,00
2021	R\$ 12.631.204,00
2022	R\$ 16.659.960,00
2023	R\$ 16.817.264,00
2024	R\$ 16.457.232,00

FONTE: Elaborada pela autora com base nas portarias dos DOM/Fortaleza 2019-2024.

A análise da Tabela 2, referente ao aporte financeiro para o período em estudo, demonstra um pequeno decréscimo no montante de recursos financeiros em dois períodos distintos, entre 2019 e 2020 e entre 2023 e 2024. Essa variação pode ser explicada por alguns

¹⁰ A *per capita* para os alunos da ETI só foi definida a partir do ano de 2014 quando foi feito um projeto piloto com uma EMTI em cada Distrito de Educação.

fatores, como por exemplo: uma maior migração de alunos da modalidade 0 a 3 anos, que tem o custo aluno mais elevado, para a modalidade 4 anos até o 9º ano que tem valor inferior, conforme demonstrado na Tabela 1, ou, até mesmo, as implicações do período pós pandemia.

A seguir, são apresentados os dados da evolução da matrícula, levando em consideração a tipificação de cada unidade. Estes dados assumem uma relevância, visto que tais tipificações foram usadas na evolução da presente pesquisa, a saber: a evolução da matrícula dos alunos nas Escolas Municipais de Tempo Parcial (EMTP), Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTI), bem como a evolução da matrícula dos alunos nos Centros de Educação Infantil (CEI) no período de 2019 a 2024.

Tabela 3 - Matrícula das Escolas Municipais de Tempo Parcial

ANO	MATRÍCULA TOTAL EMTP
2019	177.662
2020	183.583
2021	191.637
2022	188.088
2023	182.918
2024	179.670
2019 - 2024	1.103.558

FONTE: COPLAN/SME

A análise da Tabela 3 referente à evolução da matrícula das Escolas Municipais de Tempo Parcial, ao longo do período em estudo, revela uma tendência significativa no que diz respeito à ampliação do acesso e à permanência dos estudantes na Educação Básica entre os anos de 2019 a 2021. Observa-se, no entanto, um decréscimo progressivo no número de matrículas nos anos posteriores, possivelmente, reflexo do período pós pandêmico. Apesar do relativo decréscimo, os números indicam um avanço nas políticas de universalização da educação sendo, portanto, necessário a implementação de políticas públicas voltadas a atender as necessidades de uma rede tão abrangente.

A seguir, são apresentados os dados da evolução da matrícula das Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTI).

Tabela 4 - Matrícula Das Escolas De Tempo Integral

ANO	MATRÍCULA TOTAL EMTI
2019	8.325
2020	10.229
2021	10.623
2022	11.993
2023	13.894
2024	14.665
2019 - 2024	69.729

FONTE: COPLAN/SME

A análise da Tabela 4 apresenta a evolução das matrículas nas escolas de Educação de Tempo Integral e evidencia um crescimento gradual ao longo dos últimos anos, refletindo o esforço da gestão municipal em ampliar essa modalidade de ensino como estratégia de promoção da equidade e da qualidade educacional. Tal expansão está alinhada às diretrizes das políticas públicas nacionais e locais que reconhecem o tempo integral como instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais e de ampliação das oportunidades de aprendizagem. Esses números sinalizam não apenas o aumento da cobertura, mas, também, a necessidade de investimentos contínuos na manutenção e desenvolvimento, a fim de garantir a efetividade pedagógica da jornada ampliada e a consolidação dessa política educacional em Fortaleza.

Tabela 5 - Matrícula dos Centros de Educação Infantil

ANO	MATRÍCULA TOTAL DO CEI
2019	25.630
2020	26.607
2021	27.468
2022	29.544
2023	30.889

2024	31.309
2019-2024	171.447

FONTE: COPLAN/SME

A análise da Tabela 5 revela um aumento significativo da matrícula nos Centros de Educação Infantil (CEIs), representando uma importante ampliação do acesso à educação na primeira infância, etapa crucial para o desenvolvimento cognitivo, social e emocional das crianças.

Com relação aos repasses financeiros do PMDE aos CEIs, é importante destacar que os mesmos não possuem CNPJ e, portanto, precisam estar vinculados à uma UERF para recebimento do recurso. Por esta razão, a investigação das categorias de gestão democrática, autonomia e participação nessas unidades enriquece esse estudo e amplia o entendimento acerca do PMDE.

No que se refere à gestão da Prefeitura de Fortaleza a partir do ano de 2021, implementou-se uma nova estrutura de territorialização administrativa. Nesse contexto, as 617 unidades escolares que integram a Rede foram reorganizadas em 12 Regionais, de acordo com a localização por bairro. Os Distritos de Educação foram adaptados à nova configuração, sendo responsáveis pelas unidades de ensino de suas respectivas Regionais.

A proposta de expansão do número de Regionais foi objeto de debate com a população e líderes comunitários, fundamentando-se no Plano Fortaleza 2040, um planejamento urbano apresentado pela administração municipal em 2016. Este Plano visa reduzir as disparidades entre as diferentes regiões de Fortaleza, promovendo uma maior autonomia administrativa para as Secretarias Regionais. A nova configuração regional foi estabelecida pela Lei Complementar nº 278, datada de 23 de dezembro de 2019¹¹. Posteriormente, o Decreto nº 14.590, emitido em 6 de fevereiro de 2020, promoveu a renomeação das Regionais, acompanhado da elaboração de novos mapas. Em 31 de dezembro de 2020, o então prefeito Roberto Cláudio promulgou o Decreto nº 14.899, que regulamentou a nova estrutura administrativa e delineou o processo de transição das Regionais.

A Tabela 6 ilustra a distribuição das unidades escolares nos referidos distritos e estão contempladas as Escolas Municipais de Tempo Parcial (EMTP); as Escolas Municipais

¹¹Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/Plano_Diretor/LEI_COMPLEMENTAR_N_2782019_-_NOVA_TERRITORIALIZACAO_DE_FORTALEZA.pdf Acesso em: 15 abr. 2025.

de Tempo Integral (EMTI); os Anexos; os Centros de Educação Infantil (CEIs).

Tabela 6 - Distribuição das Unidades Escolares de Fortaleza por Distritos

DISTRITO DE EDUCAÇÃO	REGIONAIS	DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS
DISTRITO 1	REGIONAIS 1 E 12	67 UNIDADES DE ENSINO
DISTRITO 2	REGIONAIS 2 E 7	59 UNIDADES DE ENSINO
DISTRITO 3	REGIONAIS 3 E 11	76 UNIDADES DE ENSINO
DISTRITO 4	REGIONAIS 4 E 8	101 UNIDADES DE ENSINO
DISTRITO 5	REGIONAIS 5 E 10	112 UNIDADES DE ENSINO
DISTRITO 6	REGIONAIS 6 E 9	90 UNIDADES DE ENSINO

Fonte: Intranet SME/Fortaleza (2024)

Diante do exposto, é pertinente enfatizar que a nova configuração territorial e administrativa promoveu um acolhimento mais eficiente e direcionado das demandas oriundas das comunidades, abrangendo, de maneira significativa, aquelas que se referem às unidades de ensino. Este fenômeno se relaciona, diretamente, com o princípio da autonomia, que está intrinsecamente ligado à essência do PMDE, visto que o Programa visa conceder maior autonomia à gestão escolar, permitindo que as próprias instituições de ensino sejam capacitadas a resolver questões cotidianas menores. Dessa forma, tal abordagem não apenas facilita a resolução de problemas imediatos, mas, também, contribui para que as escolas possam concentrar seus esforços e recursos no aprimoramento do processo de ensino e aprendizagem, beneficiando todas as unidades de ensino que estão distribuídas nas regiões administrativas previamente mencionadas. Portanto, a nova estrutura não apenas atende às necessidades locais, mas também se alinha a uma visão mais ampla de desenvolvimento educacional, enfatizando a importância da autonomia na gestão escolar.

Conforme especificado no início dessa sessão, para que as escolas pudessem receber os recursos provenientes do PMDE e com o intuito de promover a autonomia na gestão escolar, foram estabelecidas as Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF) em todas as instituições de ensino público de âmbito municipal. Essas unidades configuram uma instância distinta do Conselho Escolar, incumbida da administração eficaz dos recursos financeiros recebidos pelas respectivas escolas. O estabelecimento das UERF promoveu a reafirmação da proposta de descentralização da gestão financeira, buscando ampliar a capacidade de decisão e planejamento dos profissionais da educação.

Dado a nova configuração, no ambiente escolar, a partir da criação das UERF, na próxima seção, será feita uma análise dessas duas instâncias: Conselho escolar e UERF, buscando perceber como esses dois órgãos se relacionam no ambiente escolar e como a atuação destes contribui para a efetivação da gestão democrática.

7 CONSELHOS ESCOLARES E UNIDADE EXECUTORA DE RECURSOS FINANCEIROS EM FORTALEZA: BASE LEGAL E IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Nesta seção, abordaremos a gênese dos Conselhos Escolares e das Unidades Executoras de Recursos Financeiros, a fim de destacar a importância desses órgãos para o desenvolvimento da gestão pública e democrática nas escolas municipais.

Como explicitado na seção 4, especificamente no tópico 4.1, na década de 1980, o Brasil viveu um período marcado pela busca de participação popular com o objetivo de reconstruir a democracia após o fim da ditadura militar. Diversos grupos da sociedade, como movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, começaram a lutar por mais espaços de decisão onde a população pudesse participar das questões públicas.

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) fortaleceu essa ideia, ao garantir direitos democráticos que incentivaram a participação da sociedade. Ela ajudou a mudar a relação entre o Estado e a população, rompendo com uma tradição autoritária presente desde o período colonial. Essa nova Constituição trouxe instrumentos importantes para a criação de um Estado mais justo e democrático e a redemocratização do país marca uma primeira mudança importante nas instituições, rumo a uma democracia onde o debate público sobre políticas seja feito em conjunto entre o Estado e a sociedade. Para Pereira, a participação política nesse modelo ocorre:

Através do diálogo entre indivíduos nos espaços públicos onde terão a possibilidade de expressarem suas opiniões, escutarem as posições dos indivíduos, reconhecerem identidades ou divergências entre as posições e debates e, por fim, encontrarem pontos comuns para chegarem a decisões coletivas (PEREIRA, 2007, p. 439).

Assim, pode-se dizer que a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), conhecida como a "constituição cidadã", marca, formalmente, o começo de um novo processo democrático, valorizando a participação da sociedade nas decisões públicas. Ela garantiu direitos e deveres para todos, contrariando as ideias do Estado mínimo defendidas pelo neoliberalismo. Esse movimento em favor da democracia teve origem na resistência ao regime militar, com os movimentos sociais organizados na linha de frente dessa luta.

Nos anos 1990, a democracia foi se ampliando com a criação de vários conselhos municipais, como previsto na Constituição. Esses conselhos são voltados a temas específicos ligados a políticas sociais, funcionam de forma voluntária, são deliberativos, permanentes,

com participação equilibrada entre governo e sociedade e atuam com certa independência do poder público. Os conselhos gestores fazem parte do processo de democratização. Eles são espaços onde representantes do Estado e da sociedade se reúnem para planejar, decidir e acompanhar as políticas públicas.

Na área da educação, seguindo o modelo de democracia participativa e as orientações da lei federal, surgiram conselhos ligados ao município como: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Dentro desse contexto, foi criado, também, o Conselho Escolar. Ele tem como base a ideia de uma prática democrática, envolvendo toda a comunidade escolar, professores, alunos, pais e funcionários, nas decisões da escola. Essa participação deve considerar os interesses coletivos, unir a teoria com a prática do dia a dia escolar, respeitar a legislação, e sempre buscar uma educação pública de qualidade.

A ideia de Conselho Escolar está ligada à luta das camadas populares por seus direitos. Ele é um espaço onde as demandas da comunidade escolar são ouvidas e encaminhadas, promovendo a democratização da escola pública.

Como diz Navarro:

A gestão da escola se traduz cotidianamente como ato político, pois implica sempre uma tomada de posição dos atores sociais (pais, professores, funcionários, estudantes [...]) Logo, a sua construção não pode ser individual, pelo contrário, deve ser coletiva, envolvendo os diversos atores na discussão e tomada de decisões (NAVARRO, 2004a, p. 26).

Portanto, os conselhos escolares representam instâncias coletivas que vão do âmbito nacional aos estaduais, municipais e, finalmente, ao nível da própria escola. Essas entidades desempenham um papel crucial na formulação de políticas educacionais que orientam tanto a prática pedagógica quanto os processos de participação, sempre guiadas por diretrizes e princípios estabelecidos nessas diversas esferas. Para que se construa uma escola pública que seja democrática, plural e de qualidade social, é fundamental que haja consolidação e inter-relação entre os diferentes órgãos colegiados.

Como já explicitado historicamente, mesmo antes da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), os conselhos escolares eram considerados uma ferramenta importante para a democratização das relações de poder dentro do ambiente escolar. Nesse contexto, a escola sempre foi marcada por uma estrutura hierárquica, centrada na figura do diretor. Assim, os conselhos escolares emergem como espaços públicos privilegiados onde as tensões e

conflitos, uma vez superados, têm o potencial de desestabilizar práticas de gestão que, muitas vezes, mostravam-se monolíticas ou supostamente "harmoniosas". Além disso, os conselhos atuam como espaços institucionais que privilegiam o diálogo na busca por soluções para os desafios cotidianos enfrentados nas escolas.

Segundo o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Ministério da Educação, os Conselhos têm as seguintes funções:

- **Deliberativas:** quando decidem sobre o Projeto Político Pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro;
- **Consultivas:** quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares;
- **Fiscalizadora:** quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das ações do cotidiano escolar;
- **Mobilizadoras:** quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo, assim, para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação.

Em 23 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 7.990 (Fortaleza, 1996), a qual estabelece diretrizes para a criação do Conselho Escolar (CE) nas instituições de ensino público municipal de Fortaleza, além de dispor sobre outras providências. De acordo com o que foi estipulado no artigo 8º da Medida Provisória nº 1.784, datada de 14 de dezembro de 1998 (Brasil, 1998), o município de Fortaleza, por meio do Decreto nº 10.851, emitido em 18 de agosto de 2000, formalizou a constituição do Conselho Escolar como entidade civil com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos. Este decreto, segundo Campelo (2011), conferiu ao Conselho Escolar (CE) a função de Unidade Executora (UEX), atribuindo-lhe a competência para receber e gerenciar os recursos financeiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação, englobando, entre outros, os valores recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nessa perspectiva, para que as unidades escolares possam receber os recursos do

PMDE, é necessário que cada escola possua uma conta bancária própria. Para viabilizar essa abertura, a escola precisa estar constituída como uma Unidade Executora com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos e esta será responsável pela administração desses recursos. Assim, criou-se a Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF), destinada a gerenciar financeiramente os valores recebidos.

Art. 23 - A Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) têm a finalidade de assegurar a gestão democrática da Escola no que tange à gestão dos recursos financeiros. Parágrafo Único - A Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF), de natureza jurídica privada e sem fins lucrativos, será responsável pela gestão dos recursos financeiros, quer sejam de origem pública municipal, estadual, federal, ou privada, a ela disponibilizados (Fortaleza, 2014).

Até antes da implementação da referida Lei e da criação da UERF, os recursos eram administrados diretamente pelo Conselho Escolar de cada instituição. Na ausência de um órgão específico para essa função, o Conselho acumulava essa responsabilidade, atuando como Unidade Executora ao abrir contas bancárias e receber os fundos, além de desempenhar suas atribuições regulares.

Quanto aos procedimentos específicos para a abertura das contas, a Lei nº 169/2014 estabelece algumas ressalvas importantes:

Art. 34 Os recursos transferidos serão creditados, mantidos e geridos em contas específicas, abertas pelas Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERFs), em banco e agência com as quais a Prefeitura Municipal de Fortaleza mantenha parceria, devendo os saques serem realizados, mediante cheque nominativo ao credor, somente para pagamento de despesas relacionadas com o objetivo do Programa ou para aplicação no mercado financeiro. I - Os saldos financeiros dos recursos transferidos, enquanto não empregados na sua finalidade, deverão ser aplicados no mercado financeiro.

II - As receitas obtidas em função de aplicações financeiras porventura efetuadas serão, obrigatoriamente, computadas a crédito do objeto do Programa e destinadas, exclusivamente, às suas finalidades, devendo constar dos documentos e demonstrativos que integram a prestação de contas. III - As despesas decorrentes de manutenção e abertura de contas podem ser deduzidas dos recursos do Programa, devendo tais gastos ser informados nos formulários de Prestação de Contas (Fortaleza, 2014).

Portanto, a partir de 2014, com a instituição da Lei Complementar 169/2014, o sistema municipal de ensino da cidade de Fortaleza tomou a decisão jurídica de estabelecer os Conselhos Escolares apenas nas funções consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa das escolas, e criou as Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF) para a execução de todos os Programas de Dinheiro Direto na Escola. Essa escolha reflete uma tentativa de descentralizar a gestão educacional. Dessa forma, com o advento da

Lei 169/2014, o Conselho Escolar perde a sua função executora dos recursos podendo efetivamente exercer as funções supramencionadas (Fortaleza, 2014).

Ainda segundo a referida Lei, o Conselho Escolar reúne as seguintes atribuições, 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).

De acordo com essa Lei, o Conselho Escolar (CE) será composto por, no mínimo, nove e, no máximo, vinte e um conselheiros, sempre em número ímpar, sendo assegurada a representação de cada segmento que compõe a comunidade, sendo, ainda, assegurada a representação dos membros que compõem as comunidades escolares dos Centros de Educação Infantil (CEIs), nas Unidades Escolares que possuem CEIs vinculados (Fortaleza, 2014). Ficando a distribuição dos assentos no CE da seguinte forma:

- I. Unidades Escolares que ofertam as séries iniciais do Ensino Fundamental terão, no mínimo, a seguinte composição: 04 (quatro) representantes do segmento de mães, pais e/ou responsáveis pelos estudantes; 02 (dois) representantes do grupo ocupacional magistério; 02 (dois) representantes dos demais funcionários que compõem a Escola e o diretor da unidade escolar;
- II. Unidades Escolares que ofertam as séries finais do Ensino Fundamental terão, no mínimo, a seguinte composição: 03 (três) representantes do segmento de mães, pais e/ou responsáveis pelos estudantes; 01 (um) representante do segmento dos

estudantes; 02 (dois) representantes do grupo ocupacional magistério; 02 (dois) representantes dos demais funcionários que compõem a Escola o diretor da unidade escolar.

A Tabela 7 a seguir demonstra, a fim de dar uma visão geral, a composição do Conselho Escolar.

Tabela 7 - Composição do Conselho Escolar

	SEGMENTO PAIS	SEGMENTO ESTUDANTES	SEGMENTO MAGISTÉRIO	SEGMENTO FUNCIONÁRIOS	DIRETORIA ESCOLAR
ANOS INICIAIS	4	-	2	2	1
ANOS FINAIS	3	1	2	2	1

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A partir da análise da composição do Conselho Escolar, percebe-se que o mesmo se configura em importante espaço de diálogo e participação, onde as diferentes vozes da comunidade escolar podem ser ouvidas e consideradas (Ferreira *et al.*, 2024). Conforme apontam Sousa *et al.* (2024), ao garantir a representação dos diversos atores sociais, o Conselho Escolar fortalece o vínculo entre a escola e a comunidade, tornando a gestão escolar mais transparente e legítima. Assim, o Conselho Escolar se constitui em um órgão político que possibilita a atuação dos sujeitos sociais sobre suas próprias realidades.

Como mencionado anteriormente, a Lei 169/2014, suprimiu do Conselho Escolar a função executora dos recursos, delegando esta para as Unidades Executoras e Recursos Financeiros (UERF) (Fortaleza, 2014).

Segundo o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora Própria do Ministério da Educação (Brasil, 2014), a Unidade Executora é uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. Várias são as nomenclaturas utilizadas para denominar Unidade Executora (UEX), eis alguns exemplos: Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Mestres, Unidade Executora. Independentemente da denominação que a escola e sua comunidade escolham, a ideia é a participação de todos na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira. O importante é que, ao constituir sua Unidade Executora, a escola congregue pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade, de modo que esses segmentos sejam representados em sua composição (Brasil, 2014).

Em Fortaleza, a criação das Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF) surge como uma resposta aos desafios enfrentados na administração dos recursos públicos. As UERF, que se configuram como organizações de direito privado sem fins lucrativos, estão diretamente vinculadas às instituições escolares e têm a responsabilidade de administrar os recursos financeiros destinados à educação. Nesse contexto, torna-se imprescindível abordar a gênese dessas unidades executoras. Assim, a análise da criação das UERFs não apenas elucida a estrutura administrativa envolvida, mas também revela as implicações e os impactos que essa configuração pode ter sobre a democratização e a eficácia da gestão educacional.

É importante destacar que o município de Fortaleza criou um mecanismo específico para a gestão financeira da escola, paralelo ao Conselho Escolar, com “[...] a finalidade de assegurar a gestão democrática da escola no que tange à gestão dos recursos financeiros” (Fortaleza, 2014). Portanto, conforme já especificado anteriormente, a UERF, entidade jurídica necessária para o repasse dos recursos, não deve ser confundida com o Conselho Escolar.

Sobre a composição das UERFs nas escolas, a LC 169/2014, determina que:

Art. 24 - A Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) de cada escola será constituída por uma diretoria composta por um presidente, um secretário e por um conselho fiscal composto por um presidente e no mínimo dois membros.

§ 1º - O Presidente da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) será o Diretor Escolar.

§ 2º - Em caso de vacância da Presidência, o Secretário Escolar assumirá o cargo interinamente até a nomeação do novo presidente, quando não houver Vice-diretor.

§ 3º - O secretário da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) será o Secretário Escolar.

§ 4º - O Presidente do Conselho Fiscal da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) será o Presidente do Conselho Escolar da respectiva Escola, podendo os outros conselheiros serem ou não membros do respectivo Conselho Escolar, desde que façam parte da comunidade.

§ 5º - O exercício de Conselheiro Fiscal, inclusive dos cargos da Diretoria, não será remunerado, constituindo-se como serviço voluntário de grande relevância e de interesse público (Fortaleza, 2014).

O Quadro 4, a seguir, demonstra, a fim de dar uma visão geral, a composição da Unidade Executora de Recursos Financeiros - UERF:

Quadro 4 - Composição Da Unidade Executora De Recursos Financeiros

PRESIDENTE (Diretor Escolar)
SECRETÁRIO (Secretário Escolar)
CONSELHO FISCAL
PRESIDENTE (Presidente do Conselho Escolar)
1º e 2º MEMBROS TITULARES (Conselho Escolar ou Comunidade)
1º e 2º MEMBROS SUPLENTEs (Conselho Escolar ou Comunidade)

Fonte: Elaboração própria, a partir da lei 169/2014 (Fortaleza, 2014).

Quanto às atribuições das UERF, a Lei ainda estabelece que:

Art. 32 As Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF), para a operacionalização do PMDE, terão entre outras, as seguintes atribuições:

- a) apresentar tempestivamente à SME, os documentos exigidos para fins de atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários que representam;
- b) manter-se informadas sobre os valores destinados à conta do PMDE, atentando para a distribuição às unidades a que se referem, cientificando-se dos créditos correspondentes;
- c) empregar os recursos em favor das escolas que representam, em conformidade com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PMDE;
- d) aplicar obrigatoriamente os recursos financeiros no mercado financeiro em banco com os quais a Prefeitura Municipal de Fortaleza mantenha parceria, em fundos de renda fixa de curto prazo ou na poupança com resgate automático;
- e) devolver ao erário municipal os saldos dos recursos eventualmente existentes, quando do encerramento da execução dos mesmos, inclusive oriundos das aplicações financeiras e de uso indevido. A não devolução destes valores implicará na inscrição da UERF na dívida ativa do Município (Fortaleza, 2014).

Conforme se pode observar, esses dois órgãos possuem funções e denominações distintas. O Conselho Escolar atua como um órgão de supervisão, fiscalização e normatização, enquanto a Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) é responsável pela administração dos recursos financeiros da escola, caracterizando-se, assim, por sua natureza administrativa e financeira. Atribuir ao Conselho Escolar a função de Unidade Executora prejudica o desempenho deste em suas atribuições principais. Nesse contexto, a criação da UERF representa um avanço significativo na gestão dos recursos financeiros das escolas públicas municipais de Fortaleza.

A Portaria 212, publicada em maio de 2022, dispõe sobre os critérios de repasse, planejamento, execução, prestação de contas e monitoramento dos recursos financeiros do PMDE, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº169/2014 (Fortaleza, 2014). A Referida portaria estabelece, em seu Art. 7º, as atribuições de cada instância envolvida na operacionalização do PMDE no âmbito da Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME), nos Distritos de Educação, bem como nas Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF) e o respectivo Conselho Fiscal.

Assim, conforme a Portaria 212/2022, tais instâncias têm as seguintes atribuições:

I - No âmbito da Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME):

- a) Constituir grupo técnico para controle e acompanhamento do PMDE;
- b) Elaborar e divulgar as normas relativas aos processos de distribuição, alocação e prestação de contas dos recursos do Programa;
- c) Prover e repassar os recursos devidos às escolas beneficiárias do PMDE, por meio de suas respectivas unidades executoras;
- d) Fazer chegar ao conhecimento das unidades executoras os valores dos repasses destinados às escolas beneficiárias do PMDE por estas representadas ou mantidas;
- e) Acompanhar, fiscalizar e controlar a execução do PMDE;
- f) Oferecer treinamento aos membros das UERF;
- g) Receber e analisar as prestações de contas do PMDE, provenientes das UERFs, emitindo parecer, favorável ou desfavorável, à sua aprovação.

II - Do Grupo Técnico no âmbito da SME:

- a) Acompanhar e solicitar, junto à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), a elaboração de planilha de cálculo do valor individualizado por unidade escolar repasse do PMDE com base no censo do ano anterior, com definição anual, junto à Coordenadoria Financeira (COFIN), o respectivo repasse para as unidades escolares;
- b) Elaborar e solicitar publicação de Portaria com planilha consolidada de toda a rede escolar, em que constam os valores por parcela de custeio e capital com base no Censo do ano anterior, normas e prazos de execução e prestação de contas;
- c) Receber via Sistema de Protocolo Único - SPU o processo de instrução para pagamento de cada parcela do PMDE e encaminhá-lo para a Coordenadoria de Planejamento para classificação das despesas e posterior envio para empenho e pagamento;
- d) Observar o cumprimento das normas e diretrizes da execução dos recursos, bem como da prestação de contas, zelando, em especial, pelo cumprimento dos prazos estabelecidos;
- e) Acompanhar a compatibilidade da execução dos recursos do PMDE com os objetivos do Programa e as prioridades estabelecidas no Plano de Aplicação de Recursos (PAR) das escolas;
- f) Acompanhar a qualidade dos resultados educacionais, analisando sua relação com ações desenvolvidas;
- g) Realizar, anualmente, os ajustes necessários ao formulário do PAR e encaminhá-lo às escolas, estabelecendo o prazo de devolução dos mesmos;
- h) Elaborar normas pertinentes ao acompanhamento, execução e prestação de contas PMDE;
- i) Estabelecer reuniões sistemáticas para acompanhamento e avaliação da execução do Programa.

III - Do Grupo Técnico no âmbito do Distrito de Educação:

- a) Analisar e aprovar o PAR elaborado pelas UERF com especificação de valores referentes às Unidades Escolares vinculadas, constando todas as assinaturas exigidas no modelo padrão;
- b) Verificar a situação de adimplência das escolas no que se refere à prestação de contas dos recursos recebidos, instruir e abrir o processo de pagamento do PMDE e encaminhá-lo, junto com uma via do PAR para a SME/Coordenadoria Estratégica Provimentos da Rede Escolar;
- c) Orientar a Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) no sentido de que os recursos sejam executados em conformidade com as normas e princípios que definem as finalidades do Programa e as prioridades básicas da Unidade Escolar.

IV - Das Unidades Executoras dos Recursos Financeiros (UERF):

- a) Apresentar, sempre que solicitado, à SME os documentos exigidos para fins instrução processual e/ou prestação de contas;
- b) Providenciar, junto ao estabelecimento bancário, a abertura da conta destinada à movimentação dos recursos;
- c) Elaborar o Plano de Aplicação de Recursos - PAR e enviá-lo, juntamente

com documentação descrita no parágrafo único do Art 14º desta portaria para compor o processo de pagamento do PMDE ao grupo técnico no âmbito do Distrito de Educação;

- d) Proceder à guarda e manutenção dos documentos recebidos e expedidos, organizados por ano de execução;
- e) Sempre que houver alteração nos membros da diretoria, proceder com a devida substituição, conforme estabelecido em estatuto;
- f) Empregar os recursos em favor das Unidades Escolares vinculadas que representam, em conformidade com as normas e os critérios estabelecidos para a execução e prestação de contas do PMDE;
- g) Exercer plenamente autonomia de gestão dos recursos assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas;
- h) Afixar, nas Unidades Escolares, em local de fácil acesso e visibilidade, o demonstrativo sintético que evidencie a execução dos recursos;
- i) Prestar contas à SME da utilização dos recursos financeiros recebidos, cumprindo os prazos estabelecidos;
- j) Disponibilizar, quando solicitada, toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PMDE;
- k) Garantir livre acesso às suas dependências a representantes da SME, do Tribunal de Contas do Estado - TCE, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria;
- l) Cumprir as obrigações fiscais e legais para manter o Cadastro Nacional Pessoa Jurídica - CNPJ ativo junto à Receita Federal do Brasil e à Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza - SEFIN;
- m) Formular consultas prévias e regulares ao setor contábil ou financeiro da SME e/ou órgão mais próximo da Fazenda Federal, Estadual ou Municipal quanto a possível obrigatoriedade de retenção e recolhimento de valores a título de tributos incidentes sobre serviços contratados, bem como para informar-se sobre outros encargos tributários, fiscais, previdenciários ou sociais a que porventura venham a estar sujeitas.

V - Do Conselho Fiscal da UERF:

- a) Fomentar a divulgação periódica e sistemática das informações referentes ao uso dos recursos financeiros, à qualidade dos serviços prestados e aos resultados obtidos;
 - b) Fiscalizar a gestão da escola com relação à execução dos recursos atestando a regularidade dos gastos
- Conforme estabelecido no Estatuto da UERF das escolas municipais de Fortaleza compete à diretoria, ao Presidente e ao secretário:

Art. 13 – Compete à Diretoria:

- I – elaborar e executar o Plano Anual e o Plano de Aplicação de Recursos da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF); Parágrafo Único - O Plano Anual e o Plano de Aplicação de Recursos devem ser encaminhados ao Conselho Escolar para aprovação.
- II – encaminhar ao Conselho Fiscal o balanço e o relatório, antes de submetê-lo à apreciação da Assembleia Geral;
- III – decidir os casos omissos;
- IV – fazer cumprir as deliberações das Assembleias Gerais no que tange à utilização dos recursos.

Art. 14 – Compete ao Presidente:

- I – convocar e presidir as reuniões;
- II – representar a Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) em juízo e fora dele;
- III – administrar, juntamente com o Conselho Fiscal, em consonância com este Estatuto, os recursos da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF);
- IV – ler e tomar as providências cabíveis quanto às correspondências recebidas e expedidas;
- V – promover o entrosamento entre os membros da Diretoria, a fim de que as funções sejam desempenhadas satisfatoriamente;

- VI – administrar a Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) e divulgar a sua finalidade;
- VII – Administrar as contas bancárias da Unidade Executora dos Recursos Financeiros e realizar todas as operações financeiras necessárias à movimentação dos valores da referida Unidade Executora.
- VIII – apresentar relatório anual dos trabalhos realizados. Art. 15 – Compete ao Secretário:
 - I – elaborar a correspondência e a documentação: atas, cartas, ofícios, comunicados, convocações e outros documentos que se fizerem necessário;
 - II – ler as atas em reuniões e Assembleias;
 - III – assinar, juntamente com o presidente, as correspondências;
 - IV – Realizar a movimentação dos recursos, na impossibilidade do Presidente da Unidade Executora dos Recursos Financeiros, de forma individual e isolada de todas as operações financeiras necessárias à movimentação dos valores da referida Unidade Executora.
 - V – manter organizada e arquivada a documentação expedida e recebida;
 - VI – conservar o livro de atas sem rasuras, mantendo-o atualizado;
 - VII – elaborar, juntamente com os demais membros da Diretoria, o relatório anual. (FORTALEZA,2022)

Conforme demonstrado no Quadro 4, outro órgão colegiado que também compõe a diretoria da UERF é o Conselho Fiscal, órgão que controla e fiscaliza a mesma. Sendo constituído por presidente e, no mínimo, dois membros. O presidente do Conselho Fiscal da UERF é o presidente do Conselho Escolar, podendo os outros conselheiros serem ou não membros do respectivo Conselho Escolar, desde que estes façam parte da comunidade.

Segundo estabelecido no Estatuto da UERF compete ao Conselho Fiscal:

- Art. 18 – I – fiscalizar as ações e a movimentação financeira da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF): entradas, saídas e aplicação de recursos, emitindo pareceres para posterior apreciação da Assembleia Geral;
- II – examinar e aprovar a programação anual, o relatório e a prestação de contas, sugerindo alterações, se necessário, mediante emissão de pareceres;
- III – solicitar à Diretoria, sempre que se fizer necessário, esclarecimentos e documentos comprobatórios de receita e despesa;
- IV – apontar à Assembleia Geral as irregularidades, sugerindo as medidas que julgar úteis à Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF);
- V – convocar a Assembleia Geral Ordinária, se o Presidente da Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) retardar por mais de um mês a sua convocação, e convocar a Assembleia Geral Extraordinária sempre que ocorrerem motivos graves e urgentes;
- VI – encaminhar ao Conselho Escolar os balanços e os relatórios referentes às prestações de contas. (FORTALEZA,2022).

O mandato dos membros do Conselho Fiscal terá duração 2 (dois) anos, obedecendo ao mandato do Conselho Escolar, permitida uma reeleição.

Os órgãos colegiados apresentados acima são importantes mecanismos de participação, que garantem, nos termos da lei, a Gestão Democrática e Participativa nas unidades de ensino do município de Fortaleza. Conforme o estabelecido na Portaria 212/2022, o presidente da UERF, que é o diretor da unidade e ensino, o secretário da UERF e o

presidente do Conselho Escolar participam da elaboração do Plano de Aplicação de Recursos (PAR¹²), que é o documento norteador das despesas de custeio e capital a serem gastos pela escola. Ao final da elaboração do documento, este é assinado por todos os participantes. Segundo a referida Portaria, os professores também são partícipes na elaboração do PAR e assinam a Ata de Prioridades da execução do recurso. Tais documentos compõem o processo de solicitação de pagamento. Portanto, visto a importância do movimento destas instâncias no planejamento e execução de PMDE estes são alvos desta investigação.

É importante destacar, ainda, que a Prefeitura Municipal, a fim de fortalecer a dimensão administrativa e financeira nas escolas e reestruturar o quadro de profissionais de apoio à gestão, decide contratar, em 2020, um Apoio Administrativo Financeiro para 100% das escolas de tempo parcial e um Coordenador Administrativo Financeiro para as unidades de tempo integral por meio do Programa Mais Gestão na Educação.

Após discorrer a relevância dos órgãos colegiados para o pleno desenvolvimento da gestão democrática nas escolas municipais de Fortaleza, é importante destacar que a Política Municipal de Educação de Fortaleza, ao regulamentar o PMDE por meio da Lei Complementar nº 169/2014 (Fortaleza, 2014), reconhece o Programa como um instrumento importante para a consolidação da gestão democrática nas escolas públicas municipais. Essa legislação trata, diretamente, de temas relacionados à democratização da educação, evidenciando uma compreensão do PMDE como uma ferramenta legal criada para atender à necessidade de descentralização da gestão educacional e financeira no sistema público municipal.

Nesse contexto, toda a pesquisa acerca do PMDE aponta para uma política de descentralização, que se propõe a fortalecer a autonomia das unidades escolares e a melhorar a qualidade da educação. Essa proposta baseia-se na participação da comunidade escolar na gestão dos recursos, possibilitando que as próprias escolas definam suas prioridades.

No entanto, ao mesmo tempo em que promove a descentralização, o Programa também transfere responsabilidades significativas para as escolas, que se tornam responsáveis pela execução dos recursos. À Secretaria Municipal da Educação (SME), enquanto órgão da administração pública, cabe a fiscalização, o estabelecimento de normas e o acompanhamento do cumprimento do Plano de Aplicação de Recursos (PAR) apresentado pelas instituições no processo de prestação de contas.

¹² O PAR é o documento no qual consta o detalhamento das despesas que serão utilizadas com os recursos do Programa.

Essa dinâmica evidencia que, embora o programa estimule a autonomia local, ele também impõe responsabilidades significativas às escolas, que, muitas vezes, enfrentam desafios operacionais e administrativos para cumprir as exigências legais. Por isso, torna-se necessário que os profissionais da educação, especialmente os docentes, fortaleçam sua atuação crítica e participativa, defendendo uma gestão verdadeiramente democrática, tanto nos aspectos políticos e pedagógicos quanto na condução administrativa das unidades escolares.

Ainda que o PMDE represente um avanço na descentralização e na gestão democrática da aplicação de recursos, ele continua integrado à política educacional do município. Essa integração deve comportar não só os bônus dessa política, mas também os ônus da sua execução. Isso implica dizer que as eventuais falhas, atrasos ou inadimplências não devem ser atribuídos exclusivamente às gestões escolares, conselhos ou UERF, mas também à própria Secretaria Municipal de Educação, que compartilha a responsabilidade pelo funcionamento adequado do Programa.

Para lidar com situações de inadimplência ou descumprimento de prazos por parte das escolas, a SME tem adotado algumas medidas, como: a abertura de processos de penalidade para o gestor, a suspensão do repasse de recursos às instituições que não entregarem a prestação de contas dentro do prazo, bem como a proibição de nomeação para cargos comissionados na rede municipal de ensino a diretores inadimplentes, segundo o estabelecido na Portaria 212/2022:

Art. 25 Na hipótese do não envio da prestação de contas ou de irregularidades na ocasião de sua análise, a SME notificará a UERF para que, no prazo de 30 (trinta) dias, regularize a situação e/ou promova o recolhimento dos recursos, devidamente atualizados, sob pena de suspensão dos próximos repasses.

Parágrafo Único - Esgotado o prazo estabelecido, além da suspensão do repasse, a SME tomará as providências jurídicas cabíveis para a apuração, notificando o responsável pela execução do recurso. (FORTALEZA,2022)

É importante destacar que tais penalidades, no entanto, são aplicadas não apenas no âmbito do PMDE, mas também em relação a outros programas de financiamento educacional, o que evidencia a abrangência e a seriedade das sanções previstas em casos de irregularidades. Essa compreensão é fundamental para contextualizar o rigor dos mecanismos de controle e responsabilização presentes nas políticas públicas educacionais.

O próximo tópico deste trabalho será dedicado à análise e discussão dos dados coletados, com o intuito de compreender, de forma crítica, a relevância do PMDE para a

manutenção do ensino de Fortaleza.

8 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Este capítulo apresenta a análise dos dados coletados a partir da perspectiva dos atores sociais envolvidos nas ações do PMDE nas unidades de ensino que compõem a amostra do estudo. Conforme destaca Minayo (2013), a análise qualitativa deve buscar revelar as contradições entre o discurso e a prática, o que se confirma nesta pesquisa. Ao realizar a análise dos dados, procuramos integrar os resultados empíricos com os fundamentos teóricos que sustentam o estudo, bem como com outras investigações já realizadas na área. Essa abordagem possibilita uma compreensão mais ampla e crítica sobre a implementação do PMDE, considerando as experiências concretas dos sujeitos e os desafios enfrentados nas práticas cotidianas das escolas.

Tendo como referência a pesquisa no Município de Fortaleza, a evolução do quantitativo de matrículas nas diferentes modalidades de ensino, apresentada no capítulo 6 (seis) deste estudo, ressalta a relevância do PMDE como uma política pública de transferência de recursos financeiros para a manutenção do atendimento dos estudantes nas unidades escolares. É importante salientar que o repasse confere autonomia financeira às instituições, ao mesmo tempo em que as torna corresponsáveis pela manutenção e desenvolvimento do ensino (Fonteles, 2018).

Dado o grau de relevância do PMDE para a manutenção do ensino de Fortaleza em razão do valor global de aportes financeiros destinados às escolas, destaca-se que os valores *per capita* por aluno em suas respectivas modalidades de ensino configuram-se importantes dados para essa investigação.

Tabela 8 - Valores repassados (por aluno) de 2018 a 2024

MODALIDADE	VALORES
0 A 3	R\$ 134,00
4 ANOS ATÉ O 9º ANO	R\$ 58,00
ALUNOS DO INTEGRAÇÃO E PROTÉCNICO	R\$ 58,00
ANOS DE TEMPO INTEGRAL	R\$ 106,00

Fonte: Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME).

A tabela a seguir ilustra os valores correspondentes ao intervalo temporal de 2018

a 2024. É importante ressaltar que, para cada transferência de recursos realizada anualmente, é elaborada, assinada e publicada uma portaria específica, a qual regulamenta a utilização dos recursos financeiros. A partir da revisão desse contexto, buscaremos destacar e discutir as principais evoluções observadas nos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos que compõem o Programa, proporcionando uma visão mais aprofundada sobre os impactos e os resultados dessa iniciativa educacional.

FIGURA 1 – Valor global do repasse anual do PMDE (2018 - 2024)

PMDE			
ANO	NÚMERO DE ESCOLAS DE TEMPO PARCIAL-ETP	NÚMRO DE ALUNOS (CENSO)	VALOR TOTAL DA PORTARIA
2018	292	207.311	R\$ 11.554.036,00
2019	299	213.422	R\$ 11.806.300,00
2020	304	222.148	R\$ 12.269.608,00
2021	304	232.393	R\$ 12.631.204,00
2022	306	230.364	R\$ 16.659.960,00
2023	306	228.393	R\$ 16.773.150,00
2024	306	227.591	R\$ 16.772.744,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza-CE

A análise da série histórica dos repasses revela que, entre os anos de 2018 a 2021, os repasses financeiros destinados às escolas mantiveram-se relativamente estáveis, o mesmo acontecendo entre os anos de 2022 a 2024, que se mantiveram em patamares similares.

Portanto, apesar das demandas crescentes da rede de ensino, os repasses às escolas não acompanharam tal expansão, mantendo-se praticamente inalterados, o que compromete as demandas estruturais e pedagógicas necessárias. Apesar da pequena variação demonstrada, o PMDE permanece como o principal mecanismo de aporte financeiro destinado às escolas da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza. Diante disso, sua análise e investigação revelam-se pertinentes e necessárias.

8.1 Resultado das categorias analisadas

A seguir, apresentam-se os resultados da pesquisa realizada com atores sociais envolvidos com o PMDE nos órgãos colegiados das unidades de ensino participantes do estudo.

A análise foi realizada a partir de cinco grupos, que chamamos de categorias analisadas, a saber: o perfil social dos sujeitos pesquisados; os dados sociodemográficos; a formação dos participantes; a trajetória de atuação; e a execução das ações do PMDE.

O instrumental de pesquisa foi enviado digitalmente, por meio de um *link* do *Google* Formulários, a 24 participantes da pesquisa, assim distribuídos: um representante do Conselho Escolar; um representante Conselho Fiscal; e um representante da UERF. Participaram da pesquisa 8 escolas, sendo duas Escolas de Tempo Parcial, duas Escolas de Tempo Parcial com um CEI vinculado à elas, duas Escolas de Tempo Integral e duas Escolas de Tempo Integral também com um CEI vinculada à cada uma delas, possibilitando, assim, uma análise comparativa entre as unidades. Os resultados da pesquisa, como mencionado anteriormente, estão organizados em cinco grupos, que chamamos de categorias analisadas:

- **Grupo A** - Perfil Social dos sujeitos pesquisados: inclui o tipo de Unidade Escolar que ele(a) faz parte, o órgão colegiado que ele(a) participa e há quanto o tempo faz parte deste o órgão, qual a posição que ele(a) tem na unidade escolar (estudante, professor, pai, secretário escolar, coordenador, gestor, membro da comunidade...) e a qual Distrito de Educação a escola que ele(a) trabalha, está vinculada;
- **Grupo B** - Dados Sociodemográficos: inclui informações sobre o gênero, a idade e o estado civil do participante;
- **Grupo C** - Inclui os dados sobre a formação dos participantes (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Nível Superior...);
- **Grupo D**: Trajetória de atuação: envolve a percepção do ator social acerca da sua participação nas ações do PMDE;
- **Grupo E**: Execução das ações do PMDE: revela a percepção do participante sobre a implementação e execução das ações do PMDE na unidade de ensino que ele(a) faz parte.

Por fim, buscou-se responder às questões iniciais da pesquisa à luz do referencial teórico, relacionando-as com as respostas dos participantes.

Com vistas a possibilitar um panorama do escopo da pesquisa, foi elaborado um quadro síntese com os cinco grupos que nortearam as questões do estudo. Em tempo, informamos que os números apresentados entre parênteses correspondem aos quantitativos de cada categoria. Assim, quando o quadro apresentar, por exemplo, (2) Atores do Conselho Escolar, significa que, dos seis participantes, dois fazem parte do Conselho Escolar.

QUANTO A IDENTIFICAÇÃO NOS ÓRGÃOS COLEGIADOS			
ETP(6)	ETP CEI(6)	ETI (6)	ETI CEI(6)
(2) Atores do Conselho Escolar (2) Atores do Conselho Fiscal (2) Atores da Unidade Executora	(2) Atores do Conselho Escolar (2) Atores do Conselho Fiscal (2) Atores da Unidade Executora	(2) Atores do Conselho Escolar (2) Atores do Conselho Fiscal (2) Atores da Unidade Executora	(2) Atores do Conselho Escolar (2) Atores do Conselho Fiscal (2) Atores da Unidade Executora
QUANTO AO TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NOS ÓRGÃOS COLEGIADOS			
(1) Participa há meses (3) 1 a 2 anos (2) Acima de 2 anos	(1) Participa há meses (4) 1 a 2 anos (1) Acima de 2 anos	(1) Participa há meses (3) 1 a 2 anos (2) Acima de 2 anos	(5) 1 a 2 anos (1) Acima de 2 anos
QUANTO À FUNÇÃO DESEMPENHADA			
(2) Professores (1) Pais (1) Diretor (1) Secretário (1) Funcionário	(2) Professores (1) Pais (1) Diretor (1) Secretário (1) Funcionário	(1) Coordenador (1) Estudante (2) Diretores (2) Membros da Comunidade	(2) Professores (2) Diretores (1) Secretário (1) Funcionário
QUANTO A ABRANGÊNCIA DO DISTRITO DE EDUCAÇÃO			
(3) Do Distrito de Educação 1 (3) Do Distrito de Educação D2	(3) Do Distrito de Educação 1 (3) Do Distrito de Educação D3	(3) Distrito de Educação 4 (3) Distrito de Educação 5	(3) Distrito de Educação 4 (3) Distrito de Educação 5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (*Google Forms*) 2025.

Quadro 6 - Quadro dos Dados Sociodemográficos

QUANTO À FAIXA ETÁRIA			
ETP(6)	ETP CEI(6)	ETI (6)	ETI CEI(6)
(1) Menor de 18 anos (2) 26 a 35 anos (3) 36 a 45 anos	(1) 25 a 35 anos (2) 36 a 45 anos (2) 46 a 55 anos (1) Mais de 55 anos	(1) Menor de 18 anos (1) 18 a 25 anos (4) 46 a 55 anos	(2) 25 a 35 anos (3) 45 a 55 anos (1) Mais de 55 anos
QUANTO AO GÊNERO			
(5) Feminino (1) Masculino	(4) Feminino (2) Masculino	(3) Feminino (3) Masculino	(4) Feminino (2) Masculino
QUANTO AO ESTADO CIVIL			
(3) Solteiro (3) Casado	(5) Casado (1) Separado	(2) Solteiro (2) Casado (1) Divorciado (1) Separado	(1) Solteiro (1) Separado (4) Casado

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (*Google Forms*)2025.

Quadro 7 - Quadro de Formação dos Participantes

QUANTO AO NÍVEL DE ESCOLARIDADE			
ETP(6)	ETP CEI(6)	ETI (6)	ETI CEI(6)
(1) Ensino Fundamental incompleto (1) Ensino Médio (2) Graduado (2) Especialista	(1) Ensino Fundamental completo (1) Ensino Médio (1) Graduado (2) Especialista	(1) Ensino Fundamental incompleto (1) Ensino Médio (1) Ensino Médio Incompleto (1) Graduado (2) Especialista (1) Mestre	(1) Ensino Médio (2) Graduado (2) Especialista (1) Mestre
QUANTO À PARTICIPAÇÃO EM FORMAÇÕES			
(1) Participação em cursos relacionados aos órgãos colegiados (0) Participação em cursos relacionados às Políticas Públicas.	(1) Participação em cursos relacionados aos órgãos colegiados (0) Participação em cursos relacionados às Políticas Públicas.	(1) Participação em cursos relacionados aos órgãos colegiados (1) Participação em cursos relacionados às Políticas Públicas.	(1) Participação em cursos relacionados aos órgãos colegiados (0) Participação em cursos relacionados às Políticas Públicas.
QUANTO AO TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NOS ÓRGÃOS COLEGIADOS			
(1) 2019 a 2021 (5) 2022 e 2024	(2) 2021 a 2024 (4) 2023 e 2024	(1) 2022 a 2024 (5) 2023 e 2024	(1) 2022 a 2024 (5) 2023 e 2024
QUANTO A PERCEPÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DAS AÇÕES DO PMDE			
(6) Considera importante a participação de todos os segmentos da escola (4) As ações planejadas no PMDE são de forma participativa	(6) Considera importante a participação de todos os segmentos a escola (3) As ações planejadas no PMDE são de forma participativa	(6) Considera importante a participação de todos os segmentos da escola (4) As ações planejadas no PMDE são de forma participativa	(6) Considera importante a participação de todos os segmentos da escola (4) As ações planejadas no PMDE são de forma participativa

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (Google Forms)2025.

Quadro 8 - Quadro de Participação na Política

QUANTO AO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DO PMDE			
ETP(6)	ETP CEI(6)	ETI (6)	ETI CEI(6)
(6) O Valor do PMDE não é suficiente	(6) O Valor do PMDE não é suficiente	(6) O Valor do PMDE não é suficiente	(6) O Valor do PMDE não é suficiente
(2) O ativismo se destaca como problema.	(3) O ativismo se destaca como problema.	(4) O ativismo se destaca como problema.	(5) O ativismo se destaca como problema.
(6) Experiência Positiva no PMDE (2) Participação ativa na elaboração do PAR	(6) Experiência Positiva no PMDE (1) Participação ativa na elaboração do PAR (1) Comunidade participa	(6) Experiência Positiva no PMDE (4) Participação ativa na elaboração do PAR	(6) Experiência Positiva no PMDE (1) Participação ativa na elaboração do PAR

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (Google Forms)2025.

Quadro 9 - Quadro de Ações de Implementação e Execução da Política

QUANTO À PERCEPÇÃO DA EXECUÇÃO DO POLÍTICA			
ETP(6)	ETP CEI(6)	ETI (6)	ETI CEI(6)
(5) Considera que está alinhado com as necessidades reais da escola.	(4) Considera que está alinhado com as necessidades reais da escola.	(6) Considera que está alinhado com as necessidades reais da escola.	(4) Considera que está alinhado com as necessidades reais da escola.
(3) As metas são claras e objetivas.	(6) As metas são claras e objetivas.	(6) As metas são claras e objetivas.	(6) As metas são claras e objetivas.
(6) As ações propostas são dentro da nossa realidade escolar	(5) As ações propostas são dentro da nossa realidade escolar.	(6) As ações propostas são dentro da nossa realidade escolar.	(6) As ações propostas são dentro da nossa realidade escolar.
(6) O PMDE contribui para a melhoria da qualidade do ensino das escolas.	(6) O PMDE contribui para a melhoria da qualidade do ensino das escolas	(6) O PMDE contribui para a melhoria da qualidade do ensino das escolas	(6) O PMDE contribui para a melhoria da qualidade do ensino das escolas
(6) As ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua.	(1) As ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua.	(6) As ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua.	(4) As ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua.
(2) Os recursos (humanos, materiais e financeiros) são adequados para a execução do PMDE	(1) Os recursos (humanos, materiais e financeiros) são adequados para a execução do PMDE	(6) As ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua.	(1) Os recursos (humanos, materiais e financeiros) são adequados para a execução do PMDE
(6) O PMDE promove um ambiente de cooperação entre os diferentes segmentos da escola	(6) O PMDE promove um ambiente de cooperação entre os diferentes segmentos da escola	(3) Os recursos (humanos, materiais e financeiros) são adequados para a execução do PMDE	(6) O PMDE promove um ambiente de cooperação entre os diferentes segmentos da escola
(6) O gestor acompanha de perto	(1) O gestor acompanha de perto	(6) O PMDE promove um ambiente de cooperação entre os diferentes segmentos da escola	(4) O gestor acompanha de perto
(6) O PMDE contribui para a Gestão Democrática	(6) O PMDE contribui para a Gestão Democrática	(6) O gestor acompanha de perto	(6) O PMDE contribui para a Gestão Democrática
(6) O PMDE contribui para a Gestão Democrática		(6) O PMDE contribui para a Gestão Democrática	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (Google Forms)2025.

8.1.1 Caracterização do Perfil Social: os sujeitos da Pesquisa (Grupo A)

Este tópico analisa o perfil social dos sujeitos pesquisados, abordando os seguintes aspetos: o tipo de unidade escolar que ele(a) faz parte; o órgão colegiado que ele(a)

participa e há quanto o tempo faz parte deste o órgão; qual a posição que ele(a) tem na unidade escolar (estudante, professor, pai, secretário escolar, coordenador, gestor, membro da comunidade...); e a qual Distrito de Educação a escola que ele(a) trabalha, está vinculada.

8.1.2 Quanto ao tipo de unidade escolar, órgão colegiado e tempo de participação no colegiado

Em relação ao tipo de unidade escolar, obteve-se o mesmo percentual (25%) em todas as escolas da amostra, visto que responderam ao questionário três participantes de cada órgão colegiado em cada uma das oito unidades de ensino. Um mesmo percentual também foi encontrado no que refere ao órgão colegiado (6%).

Com relação ao tempo de participação nos órgãos colegiados, pergunta de número três do grupo A, percebeu-se que 62,5% dos entrevistados participa de algum dos órgãos colegiados a pelo menos um ano; 12,5% informaram que participam há poucos meses; e 25% informaram que já participam há mais de dois anos.

Com relação à posição dos participantes na unidade escolar, questão quatro do grupo A, observou-se que boa parte do grupo é formada por professores e gestores escolares, conforme gráfico a seguir:

Figura 2 - Atores do PMDE



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (Google Forms) 2025.

No que diz respeito à vinculação das unidades escolares aos Distritos de Educação, verificou-se que 25% das escolas pesquisadas pertencem ao Distrito de Educação 1; 12,5% ao Distrito 2; 12,5% ao Distrito 3. 25% pertencem ao Distrito de Educação 4; e 25%

ao Distrito de Educação 5.

8.1.3 Caracterização dos dados sociodemográficos (Grupo B)

No que concerne aos dados sociodemográficos, estes incluem informações sobre o gênero, a idade e o estado civil do participante.

Em relação à idade, entre os 24 participantes da pesquisa, as idades variam entre 18 anos e 55 anos ou mais, distribuídos da seguinte forma:

- Menor de 18 anos: dois participantes (8,3%);
- De 18 a 25 anos: um participante (4,2%);
- De 26 a 35 anos: quatro participantes (16,7%);
- De 36 a 45 anos: cinco participantes (20,8%);
- De 46 a 55 anos: dez participantes (41,7%).

Entre os participantes da pesquisa, apenas duas pessoas (8,3%) afirmaram ter mais de 55 anos.

No tocante ao gênero dos participantes, entre os 24 participantes da pesquisa, dezesseis (16,7%) são do sexo feminino e oito (33,3%) são do sexo masculino, revelando uma predominância de mulheres atuando nas ações do PMDE por meio dos órgãos colegiados. Com relação ao estado civil, observou-se, ainda, uma predominância de pessoas casadas, treze (54,2%); seis pessoas solteiras (25%); quatro pessoas (16,7%) separadas; e uma pessoa (4,2%) divorciada.

8.1.4 Caracterização da formação dos participantes (Grupo C)

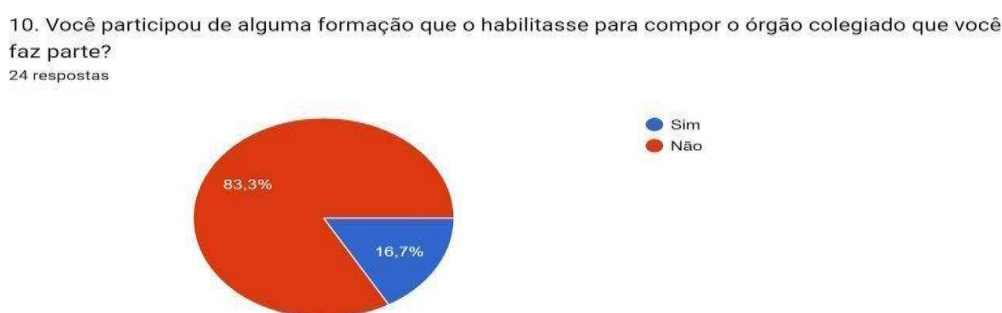
Relativamente aos dados sobre a formação dos participantes, estes incluem o nível de escolaridade (Ensino Fundamental incompleto, Ensino Fundamental completo, Ensino Médio completo, Ensino Médio incompleto, Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado).

Com base nas respostas dos participantes, verificou-se que, do total dos vinte e quatro pessoas participantes da pesquisa, duas (8,3%) possuem Ensino Fundamental incompleto; uma (4,2%) com o Ensino Fundamental completo; 16,7% dos participantes, o que corresponde a quatro pessoas, declararam possuir o Ensino Médio completo e apenas uma pessoa (4,2%) com o Ensino Médio incompleto. Com relação aos níveis da academia, seis pessoas (25%) informaram possuir graduação; oito (33,3%) possuem especialização; e dois

(8,3%) participantes com mestrado.

Em relação à formação que visa habilitar os participantes para compor algum órgão colegiado, os dados indicam que, em sua maioria significativa, 83,3%, nunca participaram de nenhuma formação e, dentre àqueles que possuem nível superior, 95,8% informaram que não cursaram, na graduação ou na pós-graduação, nenhuma disciplina que abordasse a temática das políticas públicas e/ou programas com recursos financeiros, conforme figuras a seguir.

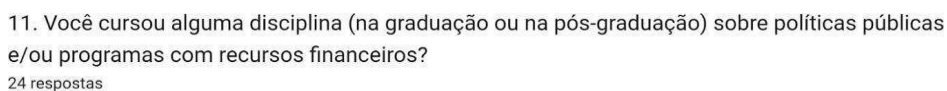
Figura 3 - Participação dos Atores do Órgão Colegiado



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (*Google Forms*) 2025.

Os dados apontam para a necessidade premente de fortalecer os mecanismos de formação, acompanhamento e valorização dos colegiados, com o objetivo de fomentar uma cultura participativa que vá além do discurso normativo e se materialize, efetivamente, no cotidiano escolar, visto que, à luz de Libâneo (2015), pode-se entender a participação como um elemento essencial para a construção de uma educação democrática e transformadora.

Figura 4 - Participação dos Atores em Cursos sobre Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (*Google Forms*) 2025.

Com relação aos períodos em que os participantes contribuíram com o PMDE, os dados revelaram que 18 pessoas (75%) participaram das ações nos anos de 2023 e 2024.

Neste ponto, são apresentadas as manifestações dos participantes acerca da importância da participação de todos os segmentos escolares na gestão da escola conforme revelado pelas questões abertas do formulário de pesquisa.

De acordo com as respostas da questão de número 13, todos os vinte e quatro participantes, portanto 100%, concordaram como ser muito importante a participação de todos. Esse dado revela uma valorização crescente da gestão democrática como princípio orientador das práticas escolares, refletindo o reconhecimento, por parte dos participantes, da importância de envolver professores, funcionários, estudantes, pais e demais membros da comunidade escolar nos processos decisórios. Tal perspectiva vai ao encontro das diretrizes previstas na LDBEN (Brasil, 1996), que enfatiza a gestão participativa como elemento essencial para a melhoria da qualidade do ensino. Nesse contexto, concordamos com Carrillo (2011) ao afirmar que uma política pública democrática envolve a participação ativa da sociedade, assegurando transparência, legitimidade e controle social nas decisões.

No entanto, ao compararmos as respostas da questão 13 com as respostas da questão 14, observou-se que essa participação nem sempre ocorre na prática, visto que, em se tratando da participação no planejamento das ações do PMDE, seis pessoas (25%) responderam não participar plenamente dos momentos do planejamento. Nessa perspectiva, os achados contrariam a afirmação de Fontana (2011), que ressalta que a gestão escolar democrática, pautada no princípio da participação, contribui, significativamente, para aproximar o discurso da prática, consolidando tanto uma gestão comprometida com seus sujeitos quanto uma prática pedagógica transformadora.

8.1.5 Quanto à trajetória de atuação dos participantes (Grupo D)

Essa parte do questionário versa sobre a participação dos conselheiros nas ações do PMDE. Quando questionados acerca de suas experiências na elaboração do Plano de Aplicação de Recursos (PAR) e as possíveis dificuldades e/ou facilidades ao acesso desse documento, dezessete pessoas (70,83%) responderam que consideram suas participações muito boas e que as principais dificuldades são o ativismo da escola e a coordenação de horários para as reuniões de planejamento. As falas a seguir relatam essas dificuldades:

- Participo ativamente de toda a elaboração do PAR. O que dificulta a participação é coordenar um horário que seja compatível para todos;

- Muito boa. A falta de tempo por causa do ativismo da escola tem sido um fator que dificulta para as discussões mais amplas sobre o PAR;
- Minha participação é muito importante. Um ponto que dificulta é o ativismo e a falta de tempo. Um ponto que facilita é o interesse de todos em participar;
- Aprendi muito, mas reunir todas as pessoas é difícil.

As falas revelam que os participantes reconhecem a importância da participação ativa na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), embora enfrentem desafios, como: a falta de tempo e a dificuldade de conciliar horários. Essa realidade está alinhada ao que defendem autores como Libâneo (2001), Paro (2017) e Carrillo (2011), que destacam a gestão democrática como um processo coletivo, baseado no diálogo, na participação efetiva dos sujeitos e na construção conjunta das decisões. Apesar dos obstáculos, o interesse coletivo em participar demonstra o potencial da gestão democrática de promover o envolvimento e o aprendizado contínuo entre os membros da comunidade escolar.

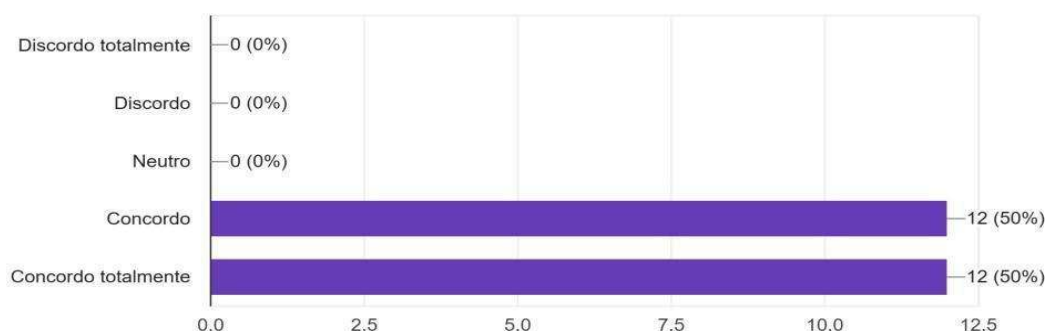
Sobre a melhoria no acesso da Tomada de Preços, Compra de Produtos e Prestação de Contas do PMDE, as respostas revelam que os principais fatores apontados para melhorar o acesso estão relacionados à formação adequada, transparência e participação coletiva. Muitos participantes mencionam a necessidade de cursos, aulas e informações claras como forma de qualificar os envolvidos. Outro ponto recorrente é a ampliação da participação de todos os membros em todas as etapas do processo, o que demonstra a percepção de que a colaboração e o envolvimento ativo podem tornar o PMDE mais eficaz e democrático. Também foram citadas dificuldades, como falta de tempo e acesso limitado a documentos, o que indica a necessidade de melhorias na comunicação e na organização interna.

Quando questionados se o PMDE modificou a forma de condução das atividades da escola, todos os conselheiros afirmaram de maneira positiva, como demonstra a figura a seguir:

Figura 5 - Participação dos Atores nas Ações do PMDE

17. O PMDE modificou a forma de condução das atividades da escola que você participa.

24 respostas



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados via questionário (*Google Forms*) 2025.

Quando indagados sobre a valorização de suas opiniões na elaboração das ações do PMDE, encontrou-se uma variação nas respostas dos participantes. Dos vinte e quatro participantes, 10 pessoas (41,7%) sentem que suas opiniões são contempladas e 9 pessoas (37,5%) concordam totalmente que suas opiniões são contempladas. Apenas três pessoas (12,5%) discordaram e duas (8,3%) se mantiveram neutras.

Os dados evidenciam que a maioria dos participantes percebe que suas opiniões são consideradas na elaboração das ações do PMDE, o que reflete princípios fundamentais da gestão democrática, como a participação ativa e a valorização da autonomia coletiva. Segundo Paro (2017, p.19), a gestão democrática pressupõe a construção de decisões de forma participativa, respeitando a voz de todos os envolvidos no processo educativo. Nesse sentido,

a escuta e o acolhimento das opiniões da comunidade escolar fortalecem o sentimento de pertencimento e corresponsabilidade. Assim, os dados sugerem um avanço na direção de uma gestão escolar mais democrática, embora ainda haja espaço para ampliar a escuta e o envolvimento de todos.

No tocante à participação da comunidade escolar nas ações do PMDE, a análise dos dados revela que, embora a maioria dos participantes (54,1%) perceba uma participação efetiva da comunidade escolar nas ações do PMDE, uma parcela significativa (29,2%) discorda dessa afirmação e 16,7% permanece neutra. Esses números indicam que, apesar de avanços na promoção do envolvimento da comunidade, ainda há lacunas na efetivação da participação coletiva. A presença de quase um terço dos respondentes que não reconhecem essa participação aponta para possíveis fragilidades nos mecanismos de comunicação, mobilização ou tomada de decisão dentro do processo. Isso reforça a importância de ações que estimulem o engajamento da comunidade escolar, garantindo que a gestão do PMDE se

aproxime dos ideais de uma gestão democrática e participativa, conforme defendem autores como Paro (2017) e Libâneo (2008).

Os dados acerca da motivação dos sujeitos em participarem das ações previstas no PMDE demonstram um alto nível de motivação entre os participantes em relação às ações previstas no PMDE, com 95,8% afirmando sentir-se motivado a participar. Esse resultado revela um ambiente favorável à colaboração e ao engajamento coletivo. A motivação dos sujeitos, como destaca Libâneo (2008), é fundamental para o fortalecimento da autonomia e para o envolvimento consciente nas decisões e práticas da gestão escolar. A baixa taxa de desmotivação (apenas 4,2%) sugere que as ações do PMDE têm sido bem recebidas, mas também indica a necessidade de acompanhar continuamente os fatores que mantêm ou dificultam esse engajamento, garantindo que todos se sintam parte do processo.

8.1.6 Quanto à execução das ações do PMDE (Grupo E)

Esse tópico revela a percepção dos participantes sobre como as ações do PMDE são implementadas e conduzidas na unidade de ensino da qual ele(a) faz parte.

Os dados encontrados indicam que a grande maioria dos participantes (91,3%) percebe o PMDE como alinhado às necessidades reais da escola, o que demonstra uma conexão efetiva entre o planejamento das ações e a realidade vivenciada na unidade escolar. Esse alinhamento é essencial para que o Programa cumpra seu papel de promover melhorias significativas no cotidiano escolar. A baixa taxa de discordância (4,3%) sugere que, embora pontual, ainda existem percepções de distanciamento entre o que é planejado e o que, de fato, é necessário, reforçando a importância de diagnósticos participativos e escuta ativa da comunidade escolar no processo de elaboração do PMDE.

Com relação às metas estabelecidas pela gestão para a utilização do PMDE, os dados mostram que a maioria dos participantes (87,5%) considera as metas estabelecidas pela gestão para a utilização do PMDE claras e objetivas, o que aponta para uma comunicação eficiente e um planejamento bem estruturado por parte da equipe gestora. Segundo Libâneo (2008), a definição de objetivos e metas de forma transparente e partilhada é um dos pilares da gestão democrática, pois promove o comprometimento coletivo e fortalece a autonomia no processo educativo. No entanto, a discordância de 12,5% dos participantes indica que ainda há espaço para aprimorar a clareza e a participação no planejamento, a fim de assegurar que todos compreendam e se envolvam com os objetivos propostos.

Quando perguntado se as ações propostas pelo PMDE são viáveis dentro da

realidade escolar na qual eles estão inseridos, 91,6% concordaram com a viabilidade das ações, apenas um participante discordou e um se manteve neutro para essa pergunta.

Quando o assunto é a contribuição do PMDE para a melhoria da qualidade do ensino, todos os participantes (100%) foram unânimes em concordar com essa afirmativa. Tal unanimidade evidencia a importância das políticas públicas educacionais no fortalecimento da escola pública. Essa percepção reforça a perspectiva de autores como Saviani (2008), que defende a centralidade do Estado na promoção de uma educação de qualidade por meio de políticas estruturantes. Do mesmo modo, Paro (2017) destaca que políticas públicas bem formuladas são instrumentos essenciais para garantir equidade e eficiência no sistema educacional, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais. Assim, o PMDE se apresenta como uma estratégia eficaz na consolidação do direito à educação.]

Quanto à afirmativa de que as ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua, a análise dos dados revela que a maioria dos participantes (73,9%) concorda que as ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua, o que indica uma percepção positiva quanto à gestão e monitoramento do Programa. No entanto, a presença de 13% de discordância e 4,4% de discordância total, somando 17,4%, aponta para possíveis falhas ou desigualdades na implementação e no acompanhamento das ações em algumas unidades escolares. Além disso, os 8,7% que se mantiveram neutros podem refletir uma falta de informação ou de clareza sobre os processos de avaliação do Programa. Esses dados sugerem a necessidade de maior transparência e envolvimento dos atores escolares nos mecanismos de acompanhamento, visando à melhoria contínua das ações do PMDE.

No que diz respeito aos recursos humanos, materiais e financeiros, se estes são suficientes para a execução do PMDE, os dados indicam uma percepção dividida entre os participantes quanto à suficiência dos recursos humanos, materiais e financeiros para a execução do PMDE. Enquanto 54,1% concordam parcialmente ou concordam totalmente que os recursos são adequados, um percentual significativo (37,5%) discorda dessa afirmação, revelando possíveis limitações na efetividade do Programa em determinadas realidades escolares. Essa ambivalência reforça a análise de autores como Cury (2002), que destaca que os programas de transferências financeiras diretamente às escolas são fundamentais para a autonomia da gestão escolar, mas sua eficácia depende da suficiência e regularidade dos repasses. Nesse sentido, embora esses programas representem avanços na descentralização e gestão participativa, é necessário assegurar que os recursos sejam compatíveis com as demandas reais das escolas, garantindo equidade e qualidade nas ações educacionais.

Referente a afirmação de que o PMDE promove um ambiente de cooperação entre

os diferentes segmentos da escola, os dados revelaram que a grande maioria dos participantes (91,7%) reconhece que o PMDE promove um ambiente de cooperação entre os diferentes segmentos da escola, evidenciando o potencial do Programa em fortalecer a gestão democrática e a participação no cotidiano escolar, contribuindo para a construção de uma cultura de corresponsabilidade e diálogo entre os membros da comunidade escolar, elementos fundamentais para a melhoria da qualidade da educação e para o fortalecimento da autonomia escolar.

Com relação a afirmação de que o PMDE incentiva a inovação e promove a busca por novas práticas pedagógicas, as respostas revelam uma percepção amplamente positiva quanto ao papel do PMDE no incentivo à inovação e à busca por novas práticas pedagógicas, com 95,8% dos participantes concordando com essa afirmativa. Esse alto índice de concordância sugere que o Programa tem contribuído, significativamente, para a renovação das práticas educativas. A ausência de discordância e o baixo índice de neutralidade (4,2%) reforçam a ideia de que o PMDE tem sido efetivo em promover um ambiente propício à experimentação pedagógica, o que é fundamental para o enfrentamento dos desafios educacionais contemporâneos e para a melhoria da qualidade do ensino.

No tocante ao bom acompanhamento da implementação das ações do PMDE pela equipe gestora, os dados indicam que a maioria expressiva dos participantes (87,5%) percebe que a equipe gestora realiza um bom acompanhamento da implementação das ações do PMDE, o que demonstra confiança na atuação da gestão escolar e no compromisso com a efetivação das propostas do Programa. A baixa porcentagem de discordância (8,3%) e de neutralidade (4,2%) sugere que, embora existam pontos a serem aprimorados, o acompanhamento tem sido, em geral, eficaz e bem avaliado. Essa percepção está em consonância com os estudos de Lück (2009), que destaca a importância da liderança pedagógica e da gestão participativa como elementos essenciais para a eficácia das políticas educacionais. Segundo a autora, o papel da equipe gestora é estratégico na mobilização da comunidade escolar e no acompanhamento sistemático das ações, garantindo que os objetivos educacionais sejam alcançados de forma colaborativa e transparente.

Quando questionados sobre se o PMDE contribui para o fortalecimento da gestão democrática na escola, 100% dos participantes concordaram com a afirmativa. Esse resultado é expressivo e indica que o programa é amplamente percebido como um instrumento necessário para o fortalecimento da gestão democrática, como defendem autores como Paro (2017) e Libâneo (2008). Os autores ressaltam que a gestão democrática está intrinsecamente ligada ao exercício da cidadania e à construção de um espaço escolar mais justo e

participativo.

Assim, os dados apontam que o PMDE tem sido bem-sucedido em promover esses princípios, sendo reconhecido como uma prática que não apenas busca melhorar o desempenho escolar, mas, também, fortalece o papel ativo de professores, gestores, estudantes e famílias na construção do projeto educativo.

8.2 Análise Discursiva dos Dados: sentidos sobre a gestão democrática no PMDE

Com o intuito de conferir mais profundidade e segurança às análises e com a finalidade de responder aos objetivos específicos formulados para essa pesquisa, neste tópico foi realizada uma triangulação de fontes de dados envolvendo os múltiplos sujeitos e as análises históricas dos documentos oficiais.

No Quadro 10, que faz a síntese das categorias que fundamentam o PMDE, pode-se observar como estas categorias foram sendo construídas a partir da evolução histórica do processo de redemocratização no Brasil.

Quadro 10 - Quadro Síntese das Categorias do PMDE

CATEGORIA ANALÍTICAS	Referências Históricas / Políticas	Elementos Institucionais e Práticos
GESTÃO DEMOCRÁTICA	- Redemocratização - Constituição Federal de 1988	- Participação ativa da comunidade escolar - Formação de Conselhos Escolares e Fiscais - Elaboração do PPP com participação coletiva
PARTICIPAÇÃO	- Redemocratização - Constituição de 1988	- Envolvimento de pais, professores e alunos - Fortalecimento dos órgãos colegiados - Participação no planejamento e fiscalização
AUTONOMIA	- Redemocratização - Processo de Descentralização administrativa	- Gestão financeira pela escola via Unidade Executora - Decisões coletivas no Conselho Escolar Autonomia no uso dos recursos do PMDE

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise dos documentos históricos e constitucionais, 2024.

O Quadro 10 demonstra que o novo desenho político brasileiro iniciado com o fim da ditadura militar, em 1985, marcou a retomada das liberdades civis e políticas, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). No campo educacional, a redemocratização impulsionou o fortalecimento da gestão democrática nas escolas,

valorizando a autonomia institucional, o protagonismo dos conselhos escolares e o envolvimento da comunidade nas decisões que afetam a vida escolar.

Respondendo ao segundo objetivo da pesquisa, que foi reconstituir a trajetória institucional do PMDE desde sua implementação até 2024, considerando esse intervalo como espectro temporal, destaca-se os principais acontecimentos da Trajetória institucional em Fortaleza, conforme demonstrado no Quadro 11.

Quadro 11 - Trajetória Institucional da Política em Estudo

ANO	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
2019	<p>Em 2019, o PMDE atendeu 299 escolas municipais, com manutenção e conservação de 155 unidades, entregas e reformas para tempo integral, contratação de apoio escolar e formação de professores e gestores</p> <p>Início do Programa Mais Gestão na Educação, anunciado em dezembro de 2019, com foco em fortalecer a gestão pedagógica, administrativa, financeira e implementar ações como psicologia escolar, salas de inovação e fortalecimento do PMDE a partir de 2020, para atender 299 escolas com apoio logística e infraestrutura.</p>
2020	<p>Início oficial do Mais Gestão na Educação, com investimento de mais de R\$ 41 milhões, incluindo reforço ao PMDE para infraestrutura administrativa e pedagógica, contratação dos Apoios Financeiros</p> <p>Continuação dos projetos de reformas, criação de salas de inovação e fortalecimento da gestão escolar via PMDE emergencial ou regular</p>
2021	<p>Entregues 34 Centros de Educação Infantil, 10 ETIs, 7 escolas de tempo parcial, 14 Areninhas, 48 requalificações escolares e quadras, beneficiando cerca de 72,7 mil estudantes; infraestrutura composta pelo uso de recursos do PMDE</p> <p>Continuidade na aplicação do PMDE e expansão de obras em andamento.</p>
2022	<p>Repasso do PMDE aumenta em 31,9% (R\$ 12.072.316 milhões → 16.457.232, milhões novos valores por aluno definidos.</p> <p>A Prefeitura autorizou aumento de 31,9% no repasse do PMDE., com aumento da per capita por aluno: R\$ 48,00 para R\$ 58,00 (infantil/fundamental), R\$ 96,00 para R\$ 106,00 (tempo integral), e R\$ 124,00 para R\$ 134,00 (crianças de 0-3 anos)</p> <p>Repasses regulares mantidos em duas parcelas, e recursos emergenciais conforme necessidade escolar</p>
2023	<p>Continuidade dos investimentos e obras com PMDE; sem fontes específicas de repasse destacadas.</p> <p>Continuação do uso de PMDE para apoiar infraestrutura (evidenciado pelo balanço de obras iniciadas em 2021 e em andamento até 2024</p>
2024	<p>Mais R\$ 450 milhões em obras concluídas; SME simplifica repasse do PMDE, promovendo autonomia.</p> <p>Até novembro de 2024, o valor investido em infraestrutura ultrapassa R\$ 450 milhões, com mais de 160 obras concluídas nas escolas municipais.</p> <p>O PMDE continua operante como fundo financeiro principal para manutenção, aquisição e requalificação escolar</p> <p>A Secretaria Municipal de Educação (SME) simplificou os processos de repasse do PMDE regular, revogando o Plano de Aplicação de Recursos (PAR) e exigindo apenas a Ata de Prioridades, reforçando a autonomia e agilidade na decisão escolar.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de portarias publicadas.

Destaca-se, no Quadro 11, que, a partir de 2019, foram desenvolvidas ações para o fortalecimento institucional do PMDE, com atuação integrada ao programa **Mais Gestão na Educação**, expandindo obras, infraestrutura, contratação de apoio escolar e capacitação de gestores com recursos descentralizados via PMDE. Inclusive, o repasse emergencial e regular do PMDE tornou-se rotina institucional durante as quadras chuvosas e nos planejamentos semestrais.

No terceiro objetivo específico, buscou-se analisar a percepção dos atores sociais envolvidos nos órgãos colegiados e nas Unidades Executoras de Recursos Financeiros acerca do planejamento, execução e fiscalização do PMDE, sintetizados no Quadro 12.

Quadro 12 - Atores Sociais Envolvidos nos Órgãos Colegiados

CATEGORIAS ANALITICAS	ÓRGÃOS COLEGIADO	ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS	FUNÇÃO PRINCIPAL
PLANEJAMENTO	Conselho Escolar	Professores, Diretor, Pais	Definição de prioridades, elaboração do plano de ação, aprovação de gastos e metas
	Unidade Executora	Diretor, Secretário, Representante da comunidade	Formulação de orçamento, plano de aplicação de recursos
EXECUÇÃO	Unidade Executora	Diretor, Secretário escolar	Gestão direta dos recursos, compras, contratação de serviços
	Direção Escolar	Diretor	Coordenação geral, assinatura e autorizações
FISCALIZAÇÃO	Conselho Fiscal	Professores, Diretor, Pais	Análise das prestações de contas, verificação da legalidade dos gastos. Garante transparência, emite parecer técnico sobre contas
	Conselho Escolar	Toda a comunidade escolar (representantes eleitos)	Aprova o plano de trabalho, fiscaliza o uso do recurso, assegura a participação democrática, controle social, deliberação, acompanhamento da execução do plano.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Conforme demonstrado no Quadro 12 e explicitado anteriormente, a Unidade Executora é formalizada como uma entidade com CNPJ próprio, permitindo que a escola receba e gerencie diretamente recursos do PMDE, sendo, portanto, responsável por elaborar e executar o PAR; enquanto o Conselho Escolar é o principal órgão deliberativo da escola e garante a gestão democrática, com representação paritária e proporcional de segmentos da comunidade escolar, sendo responsável por aprovar o PAR. O Conselho Fiscal atua como instância autônoma de controle interno e presta contas ao próprio Conselho Escolar.

A triangulação metodológica realizada permitiu uma análise mais abrangente e

consistente do objeto de estudo, ao integrar diferentes fontes de dados e perspectivas analíticas. A utilização de matrizes de cruzamento entre documentos oficiais e respostas dos questionários possibilitou identificar convergências e contradições em torno das dimensões investigadas, como a participação e a autonomia na gestão do PMDE. Os quadros comparativos entre os discursos dos atores sociais e as normas institucionais revelaram não apenas a compreensão e o envolvimento desses sujeitos nas instâncias de decisão, mas, também, evidenciaram lacunas significativas entre o previsto nas diretrizes do Programa e sua efetivação nas práticas cotidianas. Esse processo contribuiu para aprofundar a compreensão crítica sobre a implementação do PMDE e os desafios enfrentados para a consolidação de uma gestão verdadeiramente democrática.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral avaliar o PMDE no contexto da gestão pública e democrática da educação, com foco na atuação dos Conselhos Escolares e das Unidades Executoras de Recursos Financeiros. Os objetivos específicos buscaram compreender a formulação e implementação do Programa à luz dos princípios de gestão democrática, autonomia e participação; reconstituir sua trajetória institucional até 2024; e analisar as percepções dos atores sociais envolvidos nos processos de planejamento, execução e fiscalização. A análise dos dados permitiu atingir esses objetivos ao evidenciar como esses princípios se materializam nas práticas cotidianas das escolas, destacando avanços, desafios e contradições percebidos pelos sujeitos envolvidos na gestão do PMDE nas escolas municipais de Fortaleza.

Na perspectiva da avaliação enquanto campo acadêmico, o estudo do PMDE contribui para a compreensão crítica das políticas públicas educacionais voltadas à descentralização e à gestão democrática. Ao analisar sua implementação e os mecanismos de participação e controle social, especialmente por meio dos Conselhos Escolares e das Unidades Executoras, o trabalho amplia o debate sobre os limites e potencialidades da avaliação como instrumento de transformação e fortalecimento da gestão escolar. Além disso, oferece subsídios teóricos e empíricos para refletir sobre a efetividade de programas financiados com recursos públicos, integrando a avaliação à análise das relações entre política, gestão e participação na educação.

As descobertas da pesquisa dialogam com a literatura sobre avaliação de políticas públicas ao evidenciar que, embora o PMDE proponha princípios alinhados à gestão democrática e participativa, sua efetivação ainda encontra obstáculos práticos, especialmente no que se refere à autonomia das escolas e à atuação qualificada dos colegiados. A dissertação contribui para o campo ao destacar uma lacuna pouco explorada nos estudos avaliativos: a percepção dos atores sociais diretamente envolvidos na execução dos recursos e na governança local. Ao dar centralidade às vozes desses sujeitos, a pesquisa inova ao propor uma abordagem que valoriza a avaliação a partir do cotidiano escolar, articulando dimensões técnicas, políticas e pedagógicas que muitas vezes são tratadas de forma fragmentada nas análises convencionais.

A pesquisa se insere no cenário mais amplo das reformas do Estado brasileiro empreendidas a partir da década de 1990, que buscaram incorporar uma lógica gerencial à administração pública, em resposta às pressões da globalização e às diretrizes do

neoliberalismo. Nesse contexto, a descentralização da gestão educacional passou a ser apresentada como um instrumento para a promoção da autonomia escolar e da participação da comunidade, elementos centrais da chamada gestão democrática. No entanto, os achados deste estudo indicam que, embora o PMDE tenha se consolidado como uma política relevante nesse processo, sua implementação ainda enfrenta obstáculos estruturais e operacionais significativos.

No cenário nacional, a consolidação da gestão democrática nas escolas públicas ainda se encontra em processo de desenvolvimento. Nesse contexto, um dos objetivos centrais desse modelo é a concretização da autonomia financeira das unidades escolares, alinhada aos princípios de descentralização previstos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996a) e nas Leis Orgânicas dos municípios. Assim, “Os princípios de descentralização administrativa, financeira e pedagógica das escolas se justificam pela proximidade dos atores da comunidade escolar (professores, alunos, pais, gestores) com os problemas locais e suas perspectivas soluções” (Trindade, 2010, p. 317).

Com base nesse entendimento, a Prefeitura Municipal de Fortaleza adotou, entre suas estratégias de descentralização, a criação do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE). O Programa representa uma iniciativa relevante ao oferecer recursos financeiros complementares às escolas da rede municipal, com o intuito de fortalecer sua capacidade de gestão e promover maior autonomia no enfrentamento das necessidades educacionais específicas de cada unidade.

Assim, esta pesquisa propôs-se a investigar o papel do PMDE não apenas como instrumento de repasse financeiro, mas como dispositivo de fortalecimento da autonomia escolar e de promoção da gestão participativa no âmbito das políticas públicas educacionais.

A partir da revisão da literatura sobre políticas públicas, observa-se que a avaliação dessas ações, especialmente no campo educacional, implica reconhecer que as decisões do Estado, tanto as intervenções quanto as omissões, impactam diretamente a qualidade do ensino e da aprendizagem nas escolas públicas. Nesse sentido, infere-se a importância de uma atuação estatal orientada pelos preceitos legais, concretizada por meio de políticas educacionais fundamentadas em princípios democráticos e participativos.

Para contextualizar a análise dos dados da pesquisa e compreender os impactos do PMDE no avanço ou na limitação de mudanças na gestão educacional, é necessário considerar as transformações no papel do Estado brasileiro quando, a partir dos anos 1970, o pensamento neoliberal passou a responsabilizar o Estado pela crise fiscal, defendendo uma redução da sua

atuação nas políticas sociais. No Brasil, essa lógica se consolidou com o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, que propôs transferir responsabilidades para o setor público não estatal, incluindo a educação.

Nesse contexto, o Estado passou a priorizar a eficiência, a racionalização de gastos e a diminuição da influência das instituições democráticas, sob o argumento de que o mercado seria mais eficiente.

Nesse período, a educação foi influenciada por um modelo de Estado que reduziu sua atuação direta, mas manteve um controle forte sobre as decisões. O governo passou a investir menos diretamente em programas e serviços públicos, ao mesmo tempo em que continuou elaborando e avaliando as políticas sociais. Com isso, a ideia de gestão democrática foi associada à descentralização, transferindo responsabilidades para organizações do terceiro setor, escolas e comunidades, por meio de iniciativas como os “amigos da escola”.

Ao observar os documentos oficiais sobre a reforma do Estado, fica claro que a descentralização dos recursos financeiros foi feita de maneira limitada e decidida apenas pelo Governo Federal, sem muita participação dos demais envolvidos. Essa decisão foi explicada com o argumento de que o Ministério da Educação (MEC) já não tinha condições de continuar controlando sozinho o sistema de ensino, principalmente no que se refere ao repasse de verbas para o Ensino Fundamental.

A principal intenção da reforma foi implementar uma lógica gerencial na estrutura estatal, buscando torná-la mais eficiente, adaptável e ágil diante das novas demandas sociais impostas pela globalização. Essa reconfiguração da gestão pública provocou mudanças significativas também na administração da educação básica, que passou a operar sob os parâmetros de uma economia global orientada por princípios neoliberais e uma nova lógica produtiva que redefinia o papel da formação dos trabalhadores.

Nesse contexto, a reforma do Estado impactou diretamente a forma como o sistema educacional passou a ser gerido, promovendo modelos que enfatizavam a autonomia e incentivavam a participação da comunidade escolar e das famílias, especialmente por meio dos Conselhos Escolares. Foi nesse ambiente que os programas de descentralização financeira ganharam força e se institucionalizaram.

Para colocar em prática o modelo de gestão descentralizada, uma das ações mais importantes da política educacional foi permitir que as escolas tivessem mais autonomia financeira. Nesse sentido, políticas públicas, como o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), representam um avanço significativo, ao prever o repasse direto de recursos às escolas. Tal descentralização exige a constituição de instâncias

representativas da comunidade escolar, como os Conselhos Escolares e as Unidades Executoras, responsáveis não apenas pela gestão e execução dos recursos, mas também pela devida prestação de contas.

Foi nesse contexto que surgiu o PMDE, como parte de um movimento de descentralização dos recursos da educação. A proposta é aproximar a gestão dos recursos da realidade da escola, fortalecendo a autogestão, incentivando práticas democráticas no cotidiano escolar e facilitando o atendimento das necessidades mais imediatas, sem depender de instâncias superiores ou processos burocráticos, como licitações. A expectativa é que, ao gerir seus próprios recursos, as escolas possam obter melhores resultados e maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Ao buscar responder aos objetivos propostos nesta pesquisa, é importante reconhecer que as conclusões aqui apresentadas estão inseridas em um contexto histórico específico e podem se transformar com o tempo. O pesquisador, enquanto sujeito histórico, participa ativamente desse processo e precisa estar ciente de que o campo da política educacional é amplo, complexo e repleto de possibilidades analíticas, o que torna impossível esgotar todas as dimensões do tema.

Dentro desses limites, pode-se afirmar que o PMDE representa, de fato, um avanço na política educacional do município de Fortaleza, especialmente no que diz respeito à descentralização da gestão e à promoção de maior autonomia para as escolas da rede pública.

O PMDE também se destaca por seu valor enquanto política pública municipal, voltada, especificamente, para as escolas da rede de ensino de Fortaleza. Além disso, funciona de forma complementar a outras iniciativas de financiamento da educação em nível nacional, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que, inclusive, serviu de referência para sua criação. Dessa forma, o PMDE demonstra alinhamento com as diretrizes das políticas educacionais federais e atende às exigências legais que regulamentam a educação pública no Brasil.

A partir da investigação dos documentos legais que deram suporte a pesquisa, observou-se que, ao criar o PMDE, o município demonstrou alinhamento com os princípios da legislação educacional vigente, como os previstos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996a) e nas metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) (Brasil, 2014). O Programa foi pensado para atender às diretrizes legais relacionadas à descentralização da gestão financeira, ao fortalecimento da gestão democrática, autonomia e participação e ao aumento progressivo dos investimentos na educação pública municipal.

No entanto, a simples existência do Programa não garante, por si só, o cumprimento integral desses princípios. Para avaliar de forma mais precisa sua efetividade, é necessário investigar sua implementação prática, a forma como os recursos são geridos e executados, bem como o nível de participação e descentralização envolvido em sua condução nas escolas.

No que se refere ao princípio da gestão democrática, os participantes da pesquisa destacaram sua importância para a efetividade das decisões e ações desenvolvidas no ambiente escolar. Segundo suas respostas, a participação coletiva é fundamental ao longo de todo o processo de implementação das ações do PMDE. Contudo, outro aspecto relevante da pesquisa diz respeito à natureza ainda incipiente da cultura de participação nas escolas, que, muitas vezes, reduz-se a práticas formais e burocráticas, sem o devido aprofundamento dos processos decisórios coletivos.

Apesar dos avanços institucionais e normativos conquistados ao longo das últimas décadas, o PMDE se apresenta como uma política em construção, cuja efetividade depende da superação de desafios relacionados à formação dos atores sociais que o acompanham, à ampliação da participação social e à garantia de financiamento suficiente.

Posto isso, importa destacar que a análise dos achados revelou, entre as vinte e quatro escolas da amostra, que os recursos financeiros repassados por meio do PMDE são considerados insuficientes para atender às múltiplas demandas das unidades escolares. Essa limitação compromete a efetividade da autonomia prometida às escolas, que continuam dependentes de ações complementares, muitas vezes realizadas por meio de repasses emergenciais por parte da Secretaria Municipal da Educação.

Além disso, a análise, considerando a atuação dos Conselhos Escolares e das Unidades Executoras, evidencia fragilidades no que diz respeito à formação dos seus membros, o que impacta diretamente na capacidade de planejamento, execução e fiscalização dos recursos. A ausência de formação continuada adequada contribui para a limitação da participação qualificada e para o enfraquecimento dos princípios da gestão democrática.

A partir das análises realizadas e com base nas questões investigativas que orientaram este estudo, conclui-se que a gestão democrática exerce um papel fundamental no cotidiano das instituições escolares, especialmente no que se refere à utilização dos recursos financeiros, como é o caso do PMDE. Os dados evidenciam que os participantes demonstram consciência em relação a essa responsabilidade e buscam, na medida do possível e apesar das dificuldades enfrentadas no contexto escolar, como o ativismo e a falta de tempo, pautar suas decisões, práticas e ações coletivas nos princípios legais da gestão democrática.

Nesse sentido, os órgãos colegiados, como os Conselhos Escolares, bem como as Unidades Executoras, desempenham um papel essencial na consolidação da gestão democrática, pois, apesar das dificuldades dos participantes, possibilitam a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios, garantindo maior transparência, corresponsabilidade e controle social.

Esses espaços coletivos de deliberação e acompanhamento contribuem para que as ações da escola estejam mais alinhadas às necessidades locais, fortalecendo o vínculo entre a escola e a comunidade (Paro, 2017). A atuação desses órgãos representa, portanto, um importante instrumento de democratização da gestão educacional, como previsto na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), que orienta a promoção da participação de todos no projeto político-pedagógico e nas decisões administrativas e financeiras. Assim, os órgãos colegiados tornam-se fundamentais para a efetivação de uma gestão escolar democrática, participativa e autônoma.

No que diz respeito ao repasse financeiro e à organização do PMDE, percebe-se que a gestão democrática assume papel relevante, pois a autonomia escolar requer o envolvimento ativo de diferentes sujeitos da comunidade escolar. Esse processo demanda planejamento participativo e transparente, especialmente na elaboração do planejamento financeiro, de modo a garantir o bom funcionamento das atividades escolares e evitar prejuízos à rotina pedagógica e administrativa.

Os resultados desta pesquisa corroboram reflexões de estudiosos, como Paro (2017), ao evidenciarem que a gestão democrática escolar não se sustenta apenas com a criação de dispositivos institucionais. Ela demanda, sobretudo, a consolidação de uma cultura participativa que valorize o envolvimento dos sujeitos escolares e promova a corresponsabilidade na construção e implementação das políticas educacionais. Nessa mesma linha, Libâneo (2008) ressalta que a participação efetiva só se torna possível quando as escolas dispõem de condições concretas, estruturais, políticas e formativas, que favoreçam tanto sua autonomia quanto o engajamento ativo da comunidade escolar. Nesse contexto, os Conselhos Escolares se destacam como espaços fundamentais para o exercício da deliberação coletiva, do controle social e da construção conjunta do projeto pedagógico da escola. De forma complementar, as Unidades Executoras de Recursos Financeiros cumprem papel relevante na administração transparente e descentralizada dos recursos, articulando a gestão administrativa à dimensão pedagógica.

A análise da trajetória institucional do PMDE, ao longo deste estudo, revela

avanços importantes no reconhecimento da participação da comunidade e da autonomia das escolas como diretrizes fundamentais da política educacional municipal. Ainda assim, persistem desafios significativos, como a insuficiência dos recursos financeiros, a descontinuidade provocada pela rotatividade de membros nos conselhos e a baixa adesão às reuniões. Esses aspectos indicam a urgência de investir tanto no fortalecimento dos instrumentos de gestão democrática quanto na formação dos sujeitos que integram esses espaços decisórios.

Dessa forma, pode-se afirmar que o PMDE tem potencial para contribuir com o aprofundamento da gestão democrática nas escolas públicas. No entanto, para que esse potencial se materialize, é necessário assegurar condições estruturais adequadas, investir de forma contínua na formação de conselheiros e gestores e implementar mecanismos de acompanhamento que estimulem a participação qualificada da comunidade escolar. A efetivação de uma gestão democrática, portanto, não se limita à existência de leis ou estruturas formais; ela depende da construção cotidiana de práticas pautadas no diálogo, na escuta ativa e no compromisso coletivo com uma educação pública de qualidade e socialmente referenciada.

Com base nas evidências levantadas, torna-se essencial que a reavaliação do PMDE vá além da escuta às escolas e se traduza em ações concretas. Entre as recomendações, destaca-se a revisão dos instrumentos normativos que regem o Programa, com vistas a garantir maior clareza nos procedimentos e fortalecer os mecanismos de controle social. Além disso, recomenda-se a oferta sistemática de formação continuada e sistemática voltada aos gestores, conselheiros escolares e membros das UERF, com foco no entendimento do PMDE, suas finalidades e formas de execução. Tais medidas contribuiriam para uma gestão mais democrática, transparente e eficiente do Programa, alinhando-o aos princípios que o fundamentam.

Sugere-se que futuras pesquisas explorem a relação entre o PMDE e os indicadores de aprendizagem, bem como investiguem a atuação das Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF) em diferentes contextos regionais, a fim de ampliar a compreensão sobre a efetividade e os desafios do Programa em diversas realidades educacionais.

Diante dos indícios apresentados ao longo do trabalho, é possível afirmar que o objetivo geral da pesquisa foi alcançado. A investigação permitiu um exame aprofundado do PMDE, revelando os desafios enfrentados por gestores no âmbito da gestão democrática nas escolas analisadas.

Além disso, conclui-se que a consolidação de uma gestão escolar verdadeiramente democrática e autônoma exige mais do que a transferência de responsabilidades e recursos; requer, sobretudo, o fortalecimento das capacidades institucionais e humanas dos sujeitos que integram a comunidade escolar. Nesse sentido, políticas públicas como o PMDE devem ser continuamente revistas e aprimoradas, com base em diagnósticos concretos e participativos, a fim de garantir que a gestão democrática cumpra seu papel de promover justiça social, equidade e qualidade na educação pública.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.
- 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.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, 2003.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- 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
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BOVERO, M. **Entre o universalismo e o relativismo: o desafio da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- BRASIL. Ministério da Educação; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola. Diário Oficial da União: Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9533.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 5 out. 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 7 jan. 2008
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm Acesso em: 10 abr. 2024.
- BRASIL. **Medida Provisória n.º 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. Brasília: 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 23 dez. 1996a.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispões sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n.ºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Fortaleza: 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília: 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: 1996c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília: 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9533.htm Acesso em: 15 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNIL GRAU, Nuria (org.). **O público não estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Clad/FGV, 1999. p. 106-147

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, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S.l.], 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3232/323246418006/html/>. Acesso em: 1 out. 2024.

CARRILLO, D. Democracia e políticas públicas: a importância da participação cidadã. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 40-58, jan./fev. 2011.

CHAUÍ, M.; NOGUEIRA, M. A. **Pensamento político e a redemocratização do Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n. 71, p. 173-228, 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf> Acesso em: 9 nov. 2024.

CHAUÍ, M. **Em defesa da educação pública, gratuita e democrática**. São Paulo: Boitempo, 2015.

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. 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

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **RBPAE**, Porto Alegre: ANPAE, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DRABACH, N. P. Gestão gerencial: a ressignificação dos princípios da gestão democrática. *In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, organizado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), São Paulo, SP, abr. 2011. Cadernos ANPAE – Série Cadernos nº 10. São Paulo: ANPAE, 2011.

DRAIBE, S. M. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. *In: IPEA. Avaliação das políticas sociais: uma questão em debate*. Brasília: IPEA, 2001, p. 17.

FARIA, C. A. P. (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 13.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 13. ed. Upper Saddle River: Pearson, 2013.

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 Filosofia Dom Aureliano Matos & Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Sertão Central,

Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2018.

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

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. 2024.

FORTALEZA. **Lei nº 7990, de 23 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: 1996. 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: 26 fev. 2025.

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 jul. 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.

FORTALEZA (Município). **Proposta Curricular para a Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza.** Fortaleza: Secretaria Municipal da Educação, 2016.

FORTALEZA (Município). **Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que Queremos.** Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza / Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor); Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC); Universidade Federal do Ceará (UFC), 2016.

FORTALEZA (Município). **Decreto nº 14.590, de 06 de fevereiro de 2020.** Estabelece denominação para as 12 (doze) Regiões Administrativas do Município de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município; Fortaleza, 06 fev. 2020.

FORTALEZA (Município). **Decreto nº 14.899, de 31 de dezembro de 2020.** Regulamenta a nova estrutura administrativa e dispõe sobre o processo de transição das Regionais no Município de Fortaleza. Diário Oficial do Município de Fortaleza, 31 dez. 2020.

FORTALEZA. Secretaria Municipal da Educação. **Portaria nº 0212, de 06 de maio de 2022.** Regulamenta o planejamento, a execução e a prestação de contas do repasse dos recursos financeiros do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) e dá outras providências. Fortaleza: SME, 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 97, de 22 de dezembro de 2011.** Institui a Secretaria

Executiva de Gabinete, Unidade Administrativa Vinculada ao Gabinete do Prefeito, e dá outras Providências. Fortaleza: 2011b. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3248/text?#:~:text=INSTITUI%20A%20SECRETARIA%20EXECUTIVA%20DE,PREFEITO%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.&text=junho%20de%202011-,Institui%20a%20Secretaria%20Executiva%20de%20Gabinete%2C%20unidade%20administrativa%20vinculada%20ao,Prefeito%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AANCias> Acesso em: 16 mar. 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 9.441, de 30 de dezembro de 2008.** Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Fortaleza: 2008. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1519/text> Acesso em: 10 abr. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 169, de 15 de setembro de 2014.** Dispõe sobre gestão democrática e participativa da REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FORTALEZA, institui o PMDE, altera Estatuto do Magistério e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Gabinete do Prefeito, Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.361, p. 1-9, 15 set. 2014.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 53. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

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.

GADOTTI, M. **Escola cidadã.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

GUSSI, A. **Avaliação de políticas públicas: teoria, método e prática.** São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2019.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, 2001, p. 30.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis.** College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1951.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público.** São Paulo: Boitempo, 2019.

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

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

LÜCK, H. Em Aberto: perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Cadernos de Gestão Escolar**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

LÜCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática.** Petrópolis: Vozes, 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 3. ed. São Paulo: EPU, 2018.

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

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

MINAYO, C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/ABRASCO, 1992.

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

MINAYO, C. S. **Pesquisa social**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

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

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986.

PERONI, V. M. V. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. *In*: **Anuário GT Estado e Política Educacional: políticas, gestão e financiamento da educação**. Caxambu: ANPED, 2000.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7–15, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/32454>. Acesso em: 22 de jun. de 2024

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, 2008a.

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, 2008b.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103–155, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>. Acesso em: 1 out. 2024.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

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

SOUSA, E. J.; 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.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 28.

TORRES-ARIZMENDI, A. **Los efectos de la descentralización educativa en la calidad de la educación en México**. Monterrey: UNESCO, 2009.

TORRES JR., P.; GUSSI, A. F.; SILVA, P. J. B.; 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, H. Democracia e cidadania no Brasil contemporâneo. *In*: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano**. 2. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2010. p. 89-104.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

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

WEBER, S. Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, Fundação Carlos Chagas, 1998.

**APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO E DE COMPROMISSO DA
PESQUISADORA**

Fortaleza, _____ de _____ de 2025.

Caro(a) entrevistado(a),

A presente pesquisa é denominada: **PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024**

Para que esta pesquisa tenha validade científica, é importante que você responda cada questão da entrevista cuidadosamente. Sua participação contribuirá para a efetivação de reflexões pertinentes acerca da realidade estudada. A pesquisa contribuirá para a compreensão da política pública e das concepções do PMDE no sistema municipal de educação.

Para dar qualidade e credibilidade ao trabalho de pesquisa, você deverá preencher um instrumental no google forms, caso você aceite participar. Ressalta-se que as informações fornecidas durante a entrevista terão caráter sigiloso, garantindo assim o seu anonimato. Solicito que preencha e assine o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Apresento os agradecimentos por sua valiosa contribuição.

Atenciosamente,

Regina Cláudia Solon Fernandes da Cunha

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

***I* - DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO PARTICIPANTE**

Nome:

Sexo: M () F ()

Data de Nascimento: _____/_____/_____ Endereço:

Bairro:

Cidade:

CEP:

Telefone:

E-mail:

***II* - DADOS SOBRE A PESQUISA CIENTÍFICA E A PESQUISADORA**

Título do Protocolo de Pesquisa: **PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024**

Pesquisadora: Regina Cláudia Solon Fernandes da Cunha

Endereço: Av. Desembargador Moreira 2875, Dionísio Torres Cargo/Função: Professora Pedagoga

Avaliação de risco da pesquisa: mínimo. Duração da pesquisa: 2 meses

***III* - REGISTRO DAS EXPLICAÇÕES DO PESQUISADOR AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA**

A presente pesquisa objetiva avaliar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e as implicações decorrentes da constituição das Unidades Executoras de Recursos Financeiros (UERF) para gestão pública e democrática da educação.

Informamos que a pesquisa consiste em participar de uma entrevista que traz como temática norteadora: **PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024.**

Destaca-se que a sua participação não é obrigatória e, a qualquer momento, poderá desistir da colaboração. Tal recusa não trará prejuízos em sua relação com a pesquisadora.

Essa pesquisa se enquadra como de risco mínimo. Os riscos poderão ser de ordem psicológica, podendo causar constrangimento vergonha, alterações de comportamento, aborrecimento, desconforto emocional, cansaço, desinteresse, alterações na autoestima

provocadas pela evocação de memórias ou por reforços na conscientização, alterações de visão de mundo, de relacionamentos e de comportamentos em função de reflexões, dentre outros. Todavia, os procedimentos metodológicos foram planejados para minimizar esses desconfortos decorrentes da sua participação. Caso sinta algum desconforto poderá interromper a participação e, se houver interesse, poderá conversar com a pesquisadora sobre o assunto. Informamos ainda que o(a) senhor(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira.

Conforme prevê a resolução Nº 510, de 07 de abril de 2016, em seu Art. 9º, o(a) participante da pesquisa que vier a sofrer qualquer tipo de dano resultante de sua participação na pesquisa, previsto ou não no Registro de Consentimento Livre e Esclarecido, tem direito à assistência e buscar indenização.

Todas as informações coletadas neste estudo serão estritamente confidenciais e sua identidade não será revelada. O material obtido por escrito, por imagens e/ou por gravações serão utilizados apenas para coleta de dados.

Comprometemo-nos a utilizar os dados coletados somente em função da referida pesquisa e nos empenharmos em veicular, de forma clara, seus resultados através de artigos científicos, anais e periódicos especializados nessa área de conhecimento e/ou encontros científicos e congressos, sempre preservando a identificação dos voluntários.

Caso o(a) senhor(a) concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, da pesquisadora responsável. Você poderá ter acesso a maiores informações sobre essa investigação por meio do telefone (85) 99201-6610 e/ou do endereço eletrônico reginaclaudia@sme.fortaleza.ce.gov.br.

IV - CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIDO

Eu _____, declaro que após os esclarecimentos realizados pela pesquisadora e ter compreendido perfeitamente o que me foi explicado, concordo em participar do protocolo de pesquisa.

Fortaleza, / / 2025.

Assinatura do Participante _____

Assinatura da Pesquisadora _____

APÊNDICE C – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE) EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOB A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS NO PERÍODO DE 2019 A 2024

Prezados atores do Conselho Escolar, Conselho Fiscal e Unidade Executora,

Gostaria de convidá-lo(a) a participar da pesquisa com o objetivo de realizarmos a avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) em Fortaleza, no período de 2019 a 2024. Instrumental desenvolvido pela mestranda Regina Cláudia Solon Fernandes da Cunha, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira. Ressalta-se ainda que a presente pesquisa por questionário faz parte de uma dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – MAPP/UFC. Sua participação contribuirá para a efetivação de reflexões pertinentes acerca da realidade estudada, bem como contribuirá para a compreensão da política pública e das concepções do PMDE no sistema municipal de educação. Para tanto, a pesquisa será integralmente realizada pela internet, através deste formulário, com o intuito de identificar a situação atual e sugestões que contribuam para o planejamento e a avaliação do Programa. A pesquisa está estruturada em 5 (CINCO) grupos que contemplam:

Grupo A: Perfil - Ator do PMDE Grupo B: Dados sociodemográficos Grupo C: Formação

Grupo D: Trajetória de atuação

Grupo E: Execução das ações do PMDE

Informamos que os seus dados e as informações geradas serão utilizados, exclusivamente, para a pesquisa, não gerando danos ou quaisquer tipos de prejuízos aos seus participantes. Reserve um tempinho e contribua conosco nesta importante etapa, pois precisamos de sua importante participação em responder as perguntas a seguir. Desde já, agradecemos a sua colaboração para o sucesso dessa pesquisa.

As perguntas marcadas com um asterisco (*) são obrigatórias. **IMPORTANTE RESSALTAR** que é necessário responder o questionário completo. Agradecemos a sua colaboração!

PRAZO DE ENVIO: 20/06/2025* Indica uma pergunta obrigatória.

GRUPO A - Perfil - ATOR SOCIAL DO PMDE

01. Qual o tipo de Unidade Escolar a qual você participa?* () ESCOLA DE TEMPO PARCIAL - ETP

ESCOLA DE TEMPO PARCIAL COM CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL - ETP/CEI

ESCOLA DE TEMPO INTEGRAL- ETI

ESCOLA DE TEMPO INTEGRAL COM CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL- ETI/CEI

02. Qual órgão colegiado você participa em sua unidade de atuação?

CONSELHO ESCOLAR CONSELHO FISCAL

UNIDADE EXECUTORA

03. A quanto tempo que você participa desse órgão colegiado? A meses

De 1 A 2 anos

Acima de 2 anos

04. Marque a opção abaixo que identifica a sua posição na unidade escolar. ESTUDANTE

PROFESSOR PAIS

FUNCIONÁRIO

SECRETÁRIO ESCOLAR

COORDENADOR PEDAGÓGICO DIRETOR ESCOLAR

MEMBRO DA COMUNIDADE

05. A instituição escolar na qual você trabalha, está vinculada a qual Distrito de Educação? DISTRITO 1

DISTRITO 2

DISTRITO 3

DISTRITO 4

DISTRITO 5

DISTRITO 6

GRUPO B - DADOS SOCIODEMOGRÁFICO

06. Qual sua idade (em anos)? Menor de 18 anos

De 19 a 25 anos

De 26 a 35 anos

- De 36 a 45 anos
 De 46 a 55 anos Mais de 56 anos

07. Gênero (Marcar apenas uma opção) Masculino

- Feminino
 Prefiro NÃO Informar

08. Qual seu estado civil? (Marcar apenas uma opção) Solteiro

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

GRUPO C - FORMAÇÃO

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

- Ensino Fundamental incompleto Ensino Fundamental completo
 Ensino Médio completo
 Ensino Médio incompleto Graduação
 Especialização Mestrado
 Doutorado

10. Você participou de alguma formação que o habilitasse para compor o órgão colegiado que você faz parte?

- Sim
 Não

11. Você cursou alguma disciplina (na graduação ou na pós-graduação) sobre políticas públicas e/ou programas com recursos financeiros?

- Sim
 Não

12. Em quais anos, de 2019 a 2024, você contribuiu com o *PMDE*? Marque todas as opções que se aplicam.

- 2019 2020 2021 2022 2023 2024

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

14. Na sua opinião, as ações planejadas com o recurso do PMDE na escola são realizadas de forma participativa de forma a envolver os órgãos colegiados?

GRUPO D - Trajetória de atuação

Como você descreveria sua experiência com a participação na elaboração ao Plano de Aplicação de Recursos - PAR ? O que tem facilitado ou dificultado esse acesso?

15. Na sua opinião, qual o principal fator que melhoraria o acesso a Tomada de Preços, Compra de Produtos e Prestação de Contas do PMDE ?

16. O PMDE modificou a forma de condução das atividades da escola que você participa.

Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente

17. Sinto que minha opinião foi considerada na elaboração do PMDE. Discordo totalmente

Discordo

Neutro

Concordo

Concordo totalmente

18. A Comunidade escolar participa de forma efetiva na construção do PMDE na escola. Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente

19. Me sinto motivado(a) a participar das ações previstas no PMDE. ()Discordo totalmente

()Discordo ()Neutro

()Concordo

()Concordo totalmente

GRUPO E - Execução das ações do PMDE

20. O PMDE está alinhado com as necessidades reais da nossa escola. ()Discordo totalmente

()Discordo ()Neutro

()Concordo

()Concordo totalmente

21. As metas estabelecidas pela gestão para a utilização do PMDE são claras e objetivas. ()Discordo totalmente

()Discordo ()Neutro

()Concordo

()Concordo totalmente

22. As ações propostas no PMDE são viáveis dentro da nossa realidade escolar. ()Discordo totalmente

()Discordo ()Neutro

()Concordo

()Concordo totalmente

23. O PMDE contribui para a melhoria da qualidade do ensino das escolas. ()Discordo totalmente

()Discordo ()Neutro

()Concordo

()Concordo totalmente

24. As ações do PMDE são acompanhadas e avaliadas de forma contínua. ()Discordo totalmente

()Discordo ()Neutro

Concordo

Concordo totalmente

25. Os recursos (humanos, materiais e financeiros) são adequados para a execução do PMDE. Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente

26. O PMDE promove um ambiente de cooperação entre os diferentes segmentos da escola Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente

27. O PMDE incentiva a inovação e a busca por novas práticas pedagógicas. Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente

28. A implementação do PMDE tem sido bem acompanhada pela equipe gestora. Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente

29. O PMDE contribui para o fortalecimento da gestão democrática na escola. Discordo totalmente

Discordo Neutro

Concordo

Concordo totalmente