



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

FRANCISCA TICIANE GONDIM DA COSTA JALES

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AUTONOMIA ESCOLAR A PARTIR DA
PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE
MARACANAÚ-CE**

FORTALEZA

2024

FRANCISCA TICIANE GONDIM DA COSTA JALES

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AUTONOMIA ESCOLAR A PARTIR DA
PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ-
CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças sociais

Orientadora: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- J27a Jales, Francisca Ticiane Gondim da Costa.
Avaliação do Programa de Autonomia Escolar a partir da participação dos conselhos escolares do município de Maracanaú-Ce / Francisca Ticiane Gondim da Costa Jales. – 2024.
80 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.
1. Conselhos Escolares . 2. Políticas Educacionais. 3. Avaliação. 4. Programa de Autonomia Escolar. I.
Título.

CDD 320.6

FRANCISCA TICIANE GONDIM DA COSTA JALES

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AUTONOMIA ESCOLAR A PARTIR DA
PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ-
CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças sociais.

Aprovada em: 29/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Adaiza Lima Gomes
Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)

Profa. Dra. Lidiane Moura Lopes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

O presente trabalho resulta da proposta de Avaliação do Programa de Autonomia Escolar a partir da participação dos conselhos escolares do município de Maracanaú - CE. O Programa de Autonomia Escolar é uma política educacional que busca fortalecer a gestão das escolas, concedendo-lhes maior autonomia na tomada de decisões administrativas e pedagógicas, visando a melhoria da qualidade da educação. Assim, este trabalho de natureza qualitativa teve como objetivo geral avaliar o Programa de Autonomia Escolar a partir da análise da participação dos conselhos escolares do município de Maracanaú – CE, tendo os seguintes objetivos específicos: I) analisar a trajetória institucional do Programa Autonomia Escolar do município de Maracanaú; II) Compreender o papel e a função do Conselho Escolar dentro das Unidades Executoras; e III) Investigar o processo de execução financeira do Programa de Autonomia Escolar sob as deliberações do Conselho Escolar. Para tanto, seguiu-se a perspectiva da Avaliação em Profundidade por Rodrigues (2016), com ênfase em três dos seus eixos, quais sejam: trajetória/temporalidade, conteúdo e espectro territorial/temporalidade. Nesse sentido, fez-se uso da pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa de campo foi conduzida no município de Maracanaú, localizado na região metropolitana de Fortaleza/Ceará, através de entrevistas semiestruturadas, alcançando-se a participação de quinze sujeitos vinculados aos conselhos escolares das seis regiões de Maracanaú-CE. A análise dos dados teve como orientação a técnica de análise de conteúdo, de Bardin (2016). Os resultados revelam avanços significativos na autonomia escolar e na qualidade da educação em Maracanaú após a implementação do Programa de Autonomia Escolar. No entanto, persistem desafios a serem enfrentados e áreas a serem aprimoradas, exigindo um processo contínuo de avaliação e aprimoramento do programa. Além disso, a análise do papel dos conselhos escolares nas Unidades Executoras destaca sua importância fundamental na gestão democrática das escolas, embora também revele desafios e complexidades em seu funcionamento. A participação ativa e informada dos conselheiros é crucial para garantir uma gestão transparente e responsável dos recursos destinados à educação, promovendo o desenvolvimento e o sucesso da escola.

Palavras-chave: conselhos escolares; políticas educacionais; avaliação; Programa de Autonomia Escolar.

ABSTRACT

This paper is the result of a proposal to evaluate the School Autonomy Program based on the participation of school councils in the municipality of Maracanaú - CE. The School Autonomy Program is an educational policy that seeks to strengthen the management of schools, granting them greater autonomy in making administrative and pedagogical decisions, with a view to improving the quality of education. The general objective of this qualitative study was to evaluate the School Autonomy Program based on the participation of the school councils in the municipality of Maracanaú - CE, with the following specific objectives: I) to analyze the institutional trajectory of the School Autonomy Program in the municipality of Maracanaú; II) to understand the role and function of the School Council within the Executing Units; and III) to investigate the process of financial execution of the School Autonomy Program under the deliberations of the School Council. To this end, we followed the perspective of the In-Depth Evaluation by Rodrigues (2016), with emphasis on three of its axes, namely: trajectory/temporality, content and territorial spectrum/temporality. Bibliographical, documentary and field research were used. The field research was conducted in the municipality of Maracanaú, located in the metropolitan region of Fortaleza/Ceará, through semi-structured interviews, reaching the participation of fifteen subjects linked to the school councils of the six regions of Maracanaú-CE. Data analysis was guided by Bardin's (2016) content analysis technique. The results reveal significant advances in school autonomy and the quality of education in Maracanaú after the implementation of the School Autonomy Program. However, there are still challenges to be faced and areas to be improved, requiring a continuous process of evaluation and improvement of the program. Furthermore, the analysis of the role of the school councils in the Executive Units highlights their fundamental importance in the democratic management of schools, although it also reveals challenges and complexities in their operation. The active and informed participation of council members is crucial to guaranteeing transparent and responsible management of the resources allocated to education, promoting the development and success of the school.

Keywords: school councils; educational policies; evaluation; “Autonomia Escolar” Program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Relação entre objetivos específicos e eixos da Avaliação em Profundidade .	32
Figura 1 – Mapa do município de Maracanaú/Ceará	36
Quadro 2 – Número de escolas por região em Maracanaú/Ceará	36
Quadro 3 – Principais documentos considerados no estudo	37
Quadro 4 – Perfil dos sujeitos entrevistados	38
Figura 2 – Número de alunos por nível de aprendizado em Maracanaú/Ceará, no SPAECE-Alfa (2012-2023)	54
Figura 3 – Proficiência Média em Maracanaú/Ceará, no SPAECE-Alfa (2012-2023) ...	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CME	Conselho Municipal de Educação
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COPFIN	Comitê de Programação Financeira
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDA	Fundo Global para o Meio Ambiente
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
IFC	Corporação Financeira Internacional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIGA	Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos
PAE	Programa de Autonomia Escolar
PCN	Parâmetros Curriculares Nacional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PPP	Projeto Política Pedagógico
ProUni	Programa Universidade para todos
SEDUC	Secretaria da Educação Básica do Estado
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SME	Secretaria Municipal de Educação
UEX	Unidades Executoras

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL: CENÁRIO DOS CONSELHOS ESCOLARES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA	16
2.1	Rumo à educação democrática: reflexões sobre sua avaliação na modernidade	16
2.2	Políticas públicas educacionais	21
2.3	Fortalecendo a Gestão Democrática: autonomia financeira e o papel dos Conselhos Escolares	25
3	PERCURSO METODOLÓGICO	32
3.1	A escolha de uma perspectiva avaliativa	32
3.2	Tipologia da pesquisa	35
3.3	Unidade de análise e sujeitos da pesquisa	35
3.4	Procedimentos e instrumentos para coleta de dados	37
3.5	Análise dos dados	39
4	ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE AUTONOMIA ESCOLAR	40
4.1	A trajetória do PAE a nível federal	40
4.2	A trajetória do PAE em Maracanaú	46
5	O PAPEL DOS CONSELHOS NAS UNIDADES EXECUTORAS	56
5.1	O papel estratégico do Conselho Escolar em Maracanaú	56
5.2	Desafios e perspectivas no Conselho Escolar em Maracanaú	61
6	O PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA PELO CONSELHO ESCOLAR	66
6.1	Alocação e Gestão de Recursos	66
6.2	Desafios na Execução Financeira	71
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
	REFERÊNCIAS	76
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	80

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo trata-se de uma proposta de pesquisa avaliativa do Programa de Autonomia Escolar (PAE) de Maracanaú com um enfoque específico na participação dos conselhos escolares, reconhecendo o papel fundamental dessas instâncias na democratização da gestão educacional e na promoção de uma educação de qualidade. Gussi (2008) assinala que a avaliação de uma política pública deve acompanhar sua evolução, seus diferentes deslocamentos entre diversos atores institucionais e os beneficiários dessa política, por meio de um processo imersivo no campo onde ela é implementada.

Ao discutir políticas públicas, é fundamental compreender a necessidade de avaliá-las. Como afirmado por Valle (2009, p. 48), a imagem de uma política pública sugere uma "decisão formulada por sujeitos governamentais, revestida de autoridade e passível de sanções", o que implica a existência de um conceito que a legitime, um método de execução e um plano que antecipe riscos e consequências durante sua implementação.

Há um esforço em desvincular a crença de que as políticas públicas são apenas projetos para gastar o orçamento público, da mesma forma que se percebe que o direito sozinho não é suficiente e requer planos concretos para sua materialização (Moreira Neto, 2008). Nesse contexto, a educação se destaca como um direito social fundamental que demanda políticas para sua implementação. Corroborando com as premissas de Amaral (2010), Casimiro e Souza (2020) defendem que a implementação de políticas públicas é essencial para materializar os direitos, garantindo que a sociedade civil tenha seus direitos assegurados.

Nesse contexto, no âmbito das avaliações em políticas públicas, Gonçalves e Santos (2010) destacam a importância de mensurar indicadores socioculturais e mapear os usuários dessas políticas. No caso específico deste estudo, compreender a relevância da avaliação do PAE nas escolas municipais de Maracanaú, Ceará, requer uma análise que leve em consideração as particularidades locais, incluindo suas leis orgânicas, contexto histórico e cultural.

Isto posto, retoma-se o foco na avaliação da política pública educacional em questão, com foco no papel do Conselho Escolar no PAE nas escolas municipais de Maracanaú, Ceará, é crucial contextualizar o papel da sociedade civil como protagonista de transformações sociais. De acordo com Bobbio (1982), o conceito de sociedade civil era entendido como um complemento ao Estado, com ênfase na cidadania e na relação entre indivíduos e o Estado através de contratos sociais.

Diniz (2007) observa que o Brasil tem passado por mudanças significativas nas últimas décadas, marcadas pela estatização de programas e pela necessidade de reformulação na agenda pública, enfatizando a importância de alterações práticas nos campos social, econômico e político. Essa transformação, conforme Dahl (2005), representa a transição de uma estrutura política centralizada para um sistema poliárquico, no qual os cidadãos participam ativamente do processo político e da tomada de decisões, não se limitando apenas às eleições. Isso implica competição política, liberdade de expressão e consideração das preferências individuais na formulação de políticas.

Dahl (2005) também destaca a necessidade de uma sociedade que promova direitos por meio de instituições democráticas, permitindo a existência de oposição e descentralizando a gestão das políticas públicas. Não se trata somente de uma configuração social que imputa, hierarquicamente, as regras de cima para baixo, mas permite que nos escalões menores a gestão seja feita por aqueles que estão em seu cotidiano. Um exemplo é a criação, gestão e estruturação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) pelos municípios, conforme estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Em termos gerais, a sociedade passou a desfrutar de um maior engajamento político, o que lhe permitiu uma participação mais significativa em questões sociais e políticas, contribuindo para a desestruturação da ordem tradicional (Weber, 2007). Esse fenômeno possibilita uma compreensão mais profunda da natureza das práticas estatais voltadas para a efetivação dos direitos, onde os sujeitos envolvidos não se limitam apenas aos legisladores, mas também englobam aqueles para os quais as normas são elaboradas e aplicadas.

Nesse contexto, a sociedade civil pode ser entendida como o conjunto de indivíduos e organizações que não possuem vínculos institucionais diretos com o governo ou o setor privado. Este agrupamento engloba uma diversidade de grupos, tais como organizações não governamentais, movimentos sociais, associações de moradores, sindicatos, entre outros (Morais; Silva; Frota, 2021). No âmbito dessa estrutura, encontram-se os colegiados, que consistem em grupos compostos por representantes de diferentes segmentos da sociedade civil e do governo, cujo propósito é discutir e deliberar sobre questões específicas. Esses colegiados podem ser formados por representantes de organizações da sociedade civil, especialistas, acadêmicos e outros atores relevantes, visando promover a participação democrática e a deliberação de demandas populares.

Ademais, os colegiados representam uma estratégia para envolver a sociedade civil na gestão pública e assegurar a participação de diversos setores da sociedade no processo

de formulação de políticas públicas. Tais órgãos podem desempenhar funções consultivas e deliberativas, e sua criação é regulamentada por diversas leis e normativas em âmbito federal, estadual e municipal (Martins, 2008). Nesse contexto, o presente estudo busca destacar a relevância dos Conselhos Escolares, especificamente no contexto da implementação do PAE nas Escolas Municipais de Maracanaú, Ceará.

Quando se trata do Conselho Escolar do município de Maracanaú, este é regido pela Lei nº 3.145, de 10 de Fevereiro de 2022 (em sua última atualização). Importante ressaltar que este Conselho não deve ser confundido com o Conselho Municipal, uma vez que cada um possui suas próprias atribuições. Enquanto o Conselho Escolar atua no âmbito da escola, o Conselho Municipal abrange deliberações e controle educacional no município. No nosso estudo, o município selecionado como local de pesquisa é Maracanaú, que, de acordo com a última estimativa do IBGE (2023), possui 213.404 habitantes e tem como principal atividade econômica a indústria. Maracanaú abriga 82 escolas distribuídas em seis regiões, identificadas como A, B, C, D, E e F, com seus respectivos bairros e localizações.

Cumprido destacar que, ao contrário do Conselho Escolar, o Conselho Municipal de Educação (CME) é uma instância colegiada responsável pela discussão, elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais no âmbito municipal. Dentre suas atribuições, destaca-se a elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação, documento que define as metas e estratégias para a educação municipal em um determinado período.

Este estudo concentra-se no Conselho Escolar, que tem atribuições pedagógicas, administrativas e financeiras. No entanto, daremos prioridade à esfera financeira, especialmente no que se refere à participação na definição de prioridades para a alocação dos recursos financeiros destinados à educação, orientando a escola na elaboração de seu orçamento anual e monitorando sua execução. Além disso, o Conselho pode facilitar a participação da comunidade escolar na elaboração do PAE, incentivando a contribuição de pais, alunos, professores e funcionários da escola.

Portanto, a escolha deste tema de pesquisa é fundamentada nas experiências da pesquisadora adquiridas ao longo de 11 anos de gestão administrativo-financeira no município de Maracanaú, durante os quais o Conselho Escolar emergiu como um órgão ativo e engajado. Durante esse período, atuou-se por 04 anos na EMEIEF Professora Adélia Santos, localizada no Bairro Novo Oriente, e 07 anos na EMEIEF José Assis de Oliveira, situada no Bairro Jari.

É importante salientar que, embora seja uma antecipação do que será avaliado por meio de entrevistas semiestruturadas e análise dos dados coletados em campo nesta pesquisa,

observou-se em ambas as escolas uma participação do Conselho Escolar menos expressiva do que se esperava, ou mesmo silenciosa, o que contrasta com o papel fundamental que deveria desempenhar na promoção de uma gestão escolar democrática. No entanto, é crucial destacar que tais desafios e comportamentos em relação aos órgãos reguladores e vinculados às políticas públicas ainda encontram resistência à atuação autônoma, aspecto que se pretende analisar neste estudo.

Além disso, em termos de justificativa acadêmica, este estudo agrega um caráter transformador ao conhecimento e à pesquisa, ao combinar características distintivas de aprendizado e ao aliar a relevância das pesquisas realizadas no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará com a temática investigada, centrada no papel do Conselho Escolar na efetivação da Política do PAE nas escolas municipais de Maracanaú, Ceará. Essa parceria interdisciplinar resultou em experiências enriquecedoras para o processo de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, as aulas assistidas no referido mestrado contribuíram de forma eficaz para elucidar o objeto desta pesquisa.

No aspecto pessoal, esta pesquisa aborda questões que ainda estão em processo de investigação, avaliação e debate, uma vez que lidar com o Conselho Escolar de Maracanaú como objeto de dissertação é um desafio amplo, que demanda constantes reflexões para o crescimento pessoal e profissional, permitindo a integração do social e do profissional em espaços de significância.

Quanto à relevância e histórico do PAE, este foi estabelecido em 2006 nos moldes da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sendo sua primeira transferência direta para a conta da escola, sem necessidade de convênio, realizada em 2007. Uma de suas principais responsabilidades é a de restaurar e preservar a estrutura física das escolas, incluindo o planejamento e a organização dos espaços, além da manutenção dos equipamentos quando necessário (Lima; De Oliveira; Guardasheki, 2016).

O PAE, como parte da política federal, foi implementado há 18 anos, proporcionando oportunidades para os estados e municípios desenvolverem estratégias próprias dentro do setor educacional. Para uma compreensão mais aprofundada do PAE, é essencial situá-lo no contexto federal, onde está relacionado ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Conforme apontado por Lima, de Oliveira e Guardasheki (2016), o PDDE visa tornar a gestão escolar um fator presente e eficaz nas escolas, buscando promover melhorias tanto interna quanto externamente. Dourado, Oliveira e Santos (2007), ao

analisarem o contexto específico de Maracanaú, destacaram os esforços do município para garantir financiamento direto e adicional para a educação.

Com a chegada do PAE, ocorre uma descentralização dos suportes às escolas (Dourado; Oliveira; Santos, 2007). Nesse contexto, os Conselhos Escolares exercem influência no controle e organização desta política pública no ambiente escolar. Em cada reunião, realizada geralmente mensalmente, são discutidas questões relacionadas à chegada de recursos e às prioridades definidas pelos membros do conselho. Assim, conforme abordado na problematização desta pesquisa, as atribuições do PAE são avaliadas em termos de trajetória, deslocamentos, ações integradas e impacto para a população que se beneficia desta política pública no campo educacional de Maracanaú, Ceará

Nesse ponto, vale destacar que o conselho é eleito por meio de votação secreta, com mandatos de três anos (triênio). Seus membros, representantes titulares e suplentes, são escolhidos dentro da comunidade escolar por segmentos (professores, funcionários, pais, alunos, gestor geral como presidente nato e gestor financeiro como tesoureiro nato). Portanto, a participação do conselho escolar é de suma importância, pois desde a alocação dos recursos financeiros até a prestação de contas, em cada etapa o conselho delibera sobre as ações a serem realizadas. Os membros do conselho estão presentes no cotidiano da escola, o que é fundamental para avaliar uma política pública desse nível.

Além disso, considerando os repasses do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), regulamentados por legislação específica (Brasil, 2013), espera-se que o PAE siga uma abordagem semelhante, adaptando-se à realidade territorial de Maracanaú. É fundamental que haja uma disposição normativa que contemple as necessidades específicas dessa região, reconhecendo-a como merecedora de uma atenção particular no âmbito educacional.

Em relação à destinação dos repasses, um estudo realizado por Lima, De Oliveira e Guardasheki (2016) destacou a discussão sobre a percepção de que o dinheiro repassado seria apenas mais uma "alocação de orçamento público". No entanto, juntamente com a prática de implementação da autonomia nas escolas, surgiriam também as condições para o uso dos fundos repassados, cujas finalidades estão estabelecidas na legislação (Brasil, 2013, grifo nosso):

Os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e **melhoria da infraestrutura física e pedagógica** dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

I - na aquisição de material permanente;

- II - na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- II — na aquisição de material de consumo;
- IV - na avaliação de aprendizagem;
- V - na implementação de projeto pedagógico; e
- VI - no desenvolvimento de atividades educacionais.

Assim, embora não esteja necessariamente correlacionado o fato de autonomia gerar responsabilidade, a alocação desses recursos de acordo com seus objetivos pode possibilitar que as escolas, por meio dos conselheiros e gestores, decidam sobre o que deve ser implementado e melhorado, levando em conta as necessidades específicas de cada instituição escolar.

Nesse sentido, parece ser necessário justificar não apenas o objeto da pesquisa, mas também a pesquisa para o próprio pesquisador. Barus-Michel (2002) enfatiza que o pesquisador é, independentemente dos manuais gerais de metodologia científica, o primeiro objeto de sua pesquisa. Isso porque os processos de escolha, as perspectivas enviesadas e a fundamentação dos passos metodológicos levam em conta a perspectiva previamente desenvolvida pelo pesquisador.

Ante o exposto, a questão norteadora deste processo de investigação é: *Como os conselhos escolares estão atuando na implementação do Programa de Autonomia Escolar no contexto do município de Maracanaú-CE?*

Com base na questão norteadora, foi construído o objetivo geral de avaliar o Programa de Autonomia Escolar a partir da participação dos conselhos escolares do município de Maracanaú – CE, tendo os seguintes objetivos específicos: I) analisar a trajetória institucional do Programa Autonomia Escolar do município de Maracanaú; II) Compreender o papel e a função do Conselho Escolar dentro das Unidades Executadoras; e III) Investigar o processo de execução financeira do Programa de Autonomia Escolar sob as deliberações do Conselho Escolar.

Para alcançar esses objetivos, esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa. Em complemento, foi realizada uma revisão da literatura pertinente e uma análise de documentos específicos do município em estudo, considerando a importância de discutir o universo do Conselho Escolar, sua relevância e o papel do PAE. A avaliação baseou-se na perspectiva da Avaliação em Profundidade fundamentada por Rodrigues (2012), apostando no paradigma multidimensional, abordando uma perspectiva que busca considerar as múltiplas dimensões da experiência.

Com efeito, por meio da análise de dados provenientes de estudos, conversas e

entrevistas semi-estruturadas, utilizando a abordagem avaliativa em profundidade (Rodrigues, 2012), a pesquisa confrontou o contexto por meio da análise documental, revisão bibliográfica e discursos dos conselheiros escolares contidos nas entrevistas que serão conduzidas.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, é fundamental estar atento à percepção e evidência das contradições, inclusive durante o trabalho de campo. Neste momento, é necessário um breve afastamento da lógica metodológica para reconhecer o método a partir da consideração do eu subjetivo. A contradição, conforme delineado por Prata (2002), não deve ser compreendida apenas como um desacordo entre palavras e ações, mas também é crucial tecer considerações sobre a relação sujeito-objeto e a natureza do objeto que compõem e constituem o foco da pesquisa.

Em suma, isso implica que as contradições decorrentes do caráter intersubjetivo do pesquisador permeiam o domínio da objetividade da pesquisa, influenciando sua estruturação e tornando-se parte integrante do processo metodológico. Dessa forma, se a prática da pesquisa é encarada pelo pesquisador como uma jornada de descoberta permeada por reflexões pessoais e devaneios subjetivos, é necessário reconhecer que parte desse percurso só se torna viável devido à existência de uma subjetividade prévia que molda o enredo rumo aos resultados almejados com a pesquisa, isto é, sua suposta objetividade (Prata, 2002).

Demo (1995) destaca que a pesquisa científica mantém sua natureza científica na medida em que permanece aberta ao debate e à discussão. Por outro lado, Prata (2002) argumenta que a cientificidade reside na contradição e na ambiguidade, o que justifica a predominância da abordagem analítico-descritiva no meio acadêmico. Por meio dessa abordagem, o pesquisador é capaz de elucidar os dados reais obtidos e todas as informações coletadas, considerando as diferentes maneiras de apresentar os dados coletados.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo “Introdução”, que aqui se apresenta”, delimitando e contextualizando o tema, além de apresentar o problema de estudo, assim como objetivos geral e específicos voltados ao alcance da questão norteadora. Em seguida, há o segundo capítulo, intitulado “Política pública educacional: cenário dos conselhos escolares para uma gestão democrática”, no qual se realiza uma discussão acerca de políticas públicas, política educacionais e sua avaliação, autonomia financeira na escola e gestão democrática e conselhos escolares.

O terceiro capítulo, “Percurso Metodológico”, trata das escolhas metodológicas da pesquisa, delineando: a escolha de uma perspectiva avaliativa em profundidade, tipologia da

pesquisa, unidade de análise e sujeitos da pesquisa, procedimentos e instrumentos para coleta de dados, e análise dos dados.

No quarto capítulo, “Análise da trajetória do Programa de Autonomia Escolar”, são apresentados dados, assim como uma discussão, acerca da evolução e atuação do PAE na gestão educacional, explorando desafios e sucessos em promover autonomia nas escolas. No quinto capítulo, “O papel dos conselhos nas unidades executoras”, aborda-se a função dos conselhos na governança e na tomada de decisões das entidades responsáveis pela execução de políticas públicas. No sexto capítulo, “O processo de execução financeira pelo conselho escolar”, expõe-se o conselho escolar gerencia e monitora os recursos financeiros destinados à escola, destacando seus procedimentos, desafios e impacto na gestão financeira escolar.

Nas considerações finais da pesquisa, são expostas as percepções que podem ser discernidas e articuladas ao longo do processo de investigação.

2 POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL: CENÁRIO DOS CONSELHOS ESCOLARES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Esta seção traz uma revisão de literatura sobre a temática de “política pública educacional: cenário dos conselhos escolares para uma gestão democrática”, compreendendo três subseções, na primeira tem-se uma abordagem sobre educação democrática e sua evolução na modernidade, a segunda seção traz políticas públicas educacionais, e a terceira seção discorre sobre autonomia financeira e o papel dos Conselhos Escolares frente à Gestão Democrática.

Nesse sentido e considerando as políticas públicas educacionais, é imprescindível que se compreenda as políticas públicas como um processo em fluxo, ou, se considerarmos o ciclo das políticas, um ciclo que se reinicia constantemente (Carvalho, 2003). O autor reforça que o fato de haver a implementação de uma política pública não encerra o cenário de resolução do problema que se pretende resolver; ao contrário, passa a estabelecer a ramificação de diversas fases de tomada de decisão dentro do fluxo político.

2.1 Rumo à educação democrática: reflexões sobre sua evolução na modernidade

A relação entre a educação moderna e a gestão democrática é fundamentalmente centrada na ideia de participação e envolvimento de todos os membros da comunidade escolar no processo decisório. Na educação moderna, reconhece-se que a diversidade de perspectivas e experiências enriquece o ambiente educacional e promove uma aprendizagem mais significativa (Manacorda, 2002).

Todavia, os primeiros planejamentos das instituições escolares foram desenvolvidos, segundo, no ano de 1763, com foco no desenvolvimento da inteligência através do ensino da história e das ciências naturais. No entanto, não havia interesse em tornar tais conhecimentos acessíveis a toda a população, sendo contrários à educação da classe trabalhadora, promovida pelas escolas cristãs (Manacorda, 2002).

À época, Luzuriaga (1959) assinala que a Educação Pública Nacional, tinha como principal objetivo implementar os valores burgueses derivados da Revolução Francesa. Estes valores preconizam a formação do cidadão por meio da educação cívica e do cultivo de valores patrióticos, destinados a serem ensinados a todos os cidadãos. Pode-se observar que a educação pública também foi influenciada por outro acontecimento histórico de grande importância ocorrido no final do século XVIII: a Revolução Industrial.

A Revolução Industrial deve ser considerada como um dos marcos mais importantes do século XVIII, uma vez que através dela os rumos da sociedade foram modificados, incluindo os aspectos educacionais. Desta forma, a Revolução Industrial impacta diretamente o estilo de vida humano, ao modificar não apenas o modo de produção através da transformação dos processos produtivos e da mão de obra, tornando obsoleto o trabalho artesanal, mas também trazendo consigo mudanças significativas nas ideias e na moral. Assim, influencia as formas de instrução, "[...] abrindo espaço para o surgimento da moderna instituição escolar pública. Fábrica e escola nascem juntas [...]" (Manacorda, 2002, p. 248). Além disso, demonstra que a Revolução Industrial não apenas modificou a vida social da época, mas também provocou mudanças que influenciaram os rumos da história.

É uma maturidade de pensamento que não tem a intenção de considerar o desenvolvimento da realidade com a Revolução Industrial, a qual não apenas estabelece o encontro entre artes liberais e mecânicas, entre geometria intelectual e experimental, mas também inibe o desenvolvimento humano. Desse modo, "o nascimento da escola pública é contextual ao da fábrica e comporta grandes mudanças na vida social dos indivíduos" (Manacorda, 2002, p. 249).

Cambi (1999) discorre que durante o século XVIII ocorreram três grandes revoluções, sendo elas a independência americana, a revolução burguesa/jacobina na França e a revolução econômico-industrial na Inglaterra. Nessa época, iniciou-se a disseminação massiva de ideias, e naturalmente a sociedade passou a tornar-se cada vez mais secular. O novo sujeito social é o homem-indivíduo e a imagem do Estado e da economia dissociam-se do antigo regime. Dessa forma, a modernidade se estabelece definitivamente, em decorrência das transformações concretas na organização da sociedade:

[...] burguesa, dinâmica, estruturada em torno de muitos centros (econômicos, políticos, culturais etc.), cada vez mais participativa e inspirada no princípio-valor da liberdade. O século XVIII é, a justo título, o divisor de águas entre mundo moderno e mundo contemporâneo: decanta as estruturas profundas realiza as instâncias-guia do primeiro, contém os —incunábulo! do segundo. E a laicização aliada ao reformismo (político e cultural, sobretudo) são as bases que sustentam este papel do século das Luzes [...] (Cambi, 1999, p. 324).

Mesmo diante de oposições, um novo modelo estrutural para a instituição escolar começa a ser concebido e implementado na sociedade moderna. Segundo Saviani (1997), a escola emerge nesse período como resposta à ignorância, sendo vista como um instrumento para a difusão de instrução e a transmissão de conhecimentos acumulados pela humanidade, sistematizados logicamente para equacionar o problema da marginalidade. A constituição da

escola como um direito tem seu ponto de partida na Revolução Francesa, momento em que a burguesia se apresenta como classe revolucionária e conquista o poder.

As bases ideológicas são fundamentadas nos valores da burguesia. A marginalização social à qual o ser humano está sujeito é justificada pela ignorância. Assim, torna-se necessária a criação de instituições capazes de retirar as pessoas marginalizadas dessa condição, surgindo então a Escola Tradicional, como demonstrado pelo autor. A estruturação dos sistemas nacionais de educação teve início por volta da metade do século passado. Sua organização foi inspirada na ideia de que a educação deve ser acessível a todos e ser responsabilidade do Estado.

O direito à acessibilidade à educação derivava dos interesses da nova classe dominante em ascensão: a Burguesia. Esta baseava-se na necessidade de construir uma sociedade democrática e consolidar os princípios democráticos e burgueses. Para superar a opressão característica do Antigo Regime e transitar para uma sociedade baseada no contrato social celebrado livremente entre os indivíduos, era necessário superar o obstáculo da ignorância. Somente assim seria possível transformar os servos em cidadãos, ou seja, em sujeitos dotados de liberdade e esclarecimento. A escola é, portanto, erguida como o principal instrumento para converter súditos em cidadãos (Saviani, 1997).

No século XIX, surgem novos protagonistas. A burguesia observa o surgimento de uma nova classe: a classe trabalhadora, também conhecida como proletariado industrial. Essa classe inicia seus movimentos e reivindicações por direitos, promove mobilizações e até mesmo ameaça o domínio burguês com revoluções. As questões políticas passam a se associar às reivindicações sociais, pois:

De fato, por revolução política e revolução social, em relação aos Oitocentos se entendeu, quanto à primeira, a revolução burguesa e, quanto à segunda, a revolução proletária, como se a burguesia visasse somente mudanças políticas sem conteúdos sociais e de classe, e o proletariado visasse somente mudanças sociais sem problemas de poder político. Mas a forma histórica de traduzir esses termos do discurso é que, ao lado da burguesia, até agora protagonista da história moderna, surge uma força antagônica, que a própria burguesia suscita e sem a qual não pode subsistir: é o moderno proletariado industrial [...] (Manacorda, 2002, p. 269-270).

Grandes transformações ocorrem na conjuntura da sociedade moderna. Conforme apontado por Manacorda (2002), esse processo de mudança do trabalho humano não apenas desloca o local de trabalho das oficinas para as grandes fábricas, mas também ocasiona um significativo êxodo da população rural em direção às zonas urbanas. A sociedade urbana ganha grande influência, o que resulta em diversos conflitos sociais e transformações culturais e morais. É evidente que a educação não fica à margem dessas transformações.

À medida que cresce a participação popular, surge a Educação Pública Democrática, que visa à formação do homem completo. O autor destaca que o século XIX foi "[...] o século da educação pública nacional; contudo, nele também surgiram vozes em prol da educação pública democrática [...] como parte integrante do movimento pedagógico democrático geral do século XX" (Luzuriaga, 1959, p. 98).

Vale ressaltar que discutir democracia na modernidade implica discutir valores burgueses. Pedagogicamente, ocorrem mudanças nas abordagens do papel da educação na sociedade. Surge uma crescente decepção em relação à Escola Tradicional, visto que esta não consegue concretizar a universalização proposta pela classe burguesa. Assim, no final do século XIX, conforme apontado por Saviani (1997), surge o movimento denominado escolanovismo, o qual pode ser considerado reformador.

Nesse ponto, a ignorância deixa de ser o único motivo da marginalização. Com isso, o marginalizado passa a ser percebido como o excluído. O autor demonstra que o eixo pedagógico se desloca do intelecto para o psicológico, afirmando que "[...] em suma, trata-se de uma teoria pedagógica que considera que o importante não é apenas aprender, mas também aprender a aprender" (Saviani, 1997, p. 21). Assim, ocorre a biopsicologização da educação, da sociedade e da escola.

Observa-se que, apesar de propiciar mudanças teóricas na forma de ensinar e organizar a escola, os objetivos não se modificam, apenas as estratégias da transmissão educativa. Conforme Saviani (1997, p. 22), "[...] a Pedagogia da Escola Nova aprimorou a qualidade do ensino destinado às elites, agravando a questão da marginalidade". Isso transforma o foco de preocupação política em técnico-pedagógico, desempenhando uma dupla função: manter a expansão da escola dentro de limites suportáveis pelos interesses dominantes e desenvolver um tipo de ensino adequado a esses interesses.

Em meados do século XX, a pedagogia da Escola Nova começou a demonstrar sinais de exaustão. Em contrapartida, segundo Saviani (1997), desenvolve-se a pedagogia tecnicista. Isso torna o processo educativo mais objetivo e operacional, pois adapta o trabalhador ao processo de trabalho e favorece a necessidade produtiva do capitalismo. Buscou-se planejar a educação de forma a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem colocar em risco sua eficiência.

A escola é, ao lado da família, reconhecidamente a instituição responsável pelas primeiras concepções de direitos e deveres do ser humano, na qual ele estabelece o contato inicial com as noções de coletividade e as regras gerais de convivência social. Trata-se de um espaço onde a criança deixa de pertencer exclusivamente à família, passando a conviver em

uma comunidade mais ampla, na qual os indivíduos se reúnem em torno de interesses comuns e coabitam regidos por uma mesma autoridade, interagindo com outras pessoas com as quais não possuem vínculos de afinidade nem parentesco (Penin; Vieira, 2001).

Esse exercício da cidadania, assim como o processo de politização da comunidade, no entanto, está sendo negligenciado dentro do ambiente escolar, na opinião de Ramos (2004, p. 53), que considera que “[...] a ordem política como função da educação se encontra esquecida”, embora esta seja “[...] uma função insubstituível da educação, como condição à participação, como incubadora da cidadania [...]”.

Nesse cenário de contradições entre o papel sócio pedagógico da instituição escolar e sua execução na realidade social vivenciada atualmente, há uma relação direta, dentre outros aspectos de natureza política, econômica e cultural, com as distorções na interação entre escola e família. Estas últimas, por vezes, não atuam em parceria e, ocasionalmente, negligenciam os limites e as interseções peculiares às suas funções educativas na formação do indivíduo. É necessário, portanto, que as escolas reflitam sobre seus processos de formação e sobre a abrangência política e social de seu projeto pedagógico, a fim de reavaliar as necessidades e aspirações dos cidadãos que pretendem educar, bem como das realidades que precisam transformar.

Quanto à educação centrada no treinamento, Freire (1996) oferece sua perspectiva:

A desconsideração total pela formação integral do ser humano e a sua redução a puro treino fortalecem a maneira autoritária de falar de cima para baixo. Nesse caso, “falar a”, que, na perspectiva democrática é um possível momento do “falar com”, nem sequer é ensaiado (Freire, 1996, p. 130).

Nesta prática, percebe-se um procedimento totalmente verticalista, no qual as noções dos alunos não são observadas nem aproveitadas como conhecimentos adquiridos de maneira formal em sua comunidade.

O exercício da educação democrática acaba por desaparecer ou ser rebaixado a segundo plano. O diálogo educativo não ocorre em nenhum momento. Esse desafio deve ser superado pelo professor, quando está disposto a aprender com o aluno, a superar seus limites e compreender suas dificuldades. O espaço democrático é aquele em que todos os seus personagens se apresentam juntos, dispostos a superar as dificuldades para que seja uma vitória coletiva.

Explorar a evolução da educação democrática na modernidade também implica um olhar atento para as políticas públicas e educacionais que moldam seu contexto. O referido aspecto será abordado na subseção seguinte, dada a influência dessas ações na promoção dos

ideais democráticos no cenário educacional contemporâneo, e como essas políticas refletem as aspirações e desafios da busca por uma educação mais inclusiva, equitativa e participativa.

A evolução da educação democrática na modernidade tem influenciado a formulação e implementação de políticas educacionais. Ao longo do tempo, a busca por uma participação mais ampla e inclusiva na gestão escolar tem sido refletida em políticas que promovem a descentralização do poder e a tomada de decisões compartilhada entre diferentes atores da comunidade educacional, conforme enfatizado no subtópico a seguir.

2.2 Políticas educacionais

Dentre os diversos programas federais, estaduais e municipais nos quais as escolas são beneficiadas, destaca-se o Programa de Autonomia Escolar - PAE, um programa específico do município de Maracanaú. Sob esse programa, todas as escolas têm seus orçamentos anuais publicizados e, com base nisso, em conjunto com o conselho, podem definir melhor suas ações, prioridades e, enfim, o conselho detém plenos poderes para deliberar sobre a gestão dos recursos disponíveis. Rodrigues (2008, p. 13) observa que:

Mas ainda, tratar uma política pública ou programa a ela vinculado, da forma aqui proposta, implica considerar que sua avaliação só fará jus ao termo se operar a abrangência analítica para além da política em si, seu marco legal e seu conteúdo, e para além do recorte empírico, de forma que se possam realizar inferências mais gerais a partir de resultados localizados.

Além disso, Fagnani (2005, p. 2) destaca que:

A constituição de 1988, desaguadouro daquele processo, inaugurou uma etapa inédita de construção da cidadania, desenhando-se um sistema de proteção social inspirado em valores do Estado de Bem Estar – Social: universalidade (em contraposição à focalização), seguridade social (em contraposição ao seguro social) e direito (em contraposição ao assistencialismo).

O Brasil enfrenta até hoje imensas desigualdades socioeconômicas e culturais. No entanto, ocorreram diversas conquistas decorrentes das fases do processo capitalista, nas quais aprendeu-se a lutar e a reconquistar a garantia da democracia. Com o passar do tempo, saiu-se da condição de mero condicionamento para simplesmente escolher os governantes para nos tornarmos agentes transformadores, sujeitos de mudança. É necessário criar e ampliar espaços para a efetivação dos direitos sociais adquiridos ao longo do tempo, apesar das contraposições, pois é imprescindível que a temática central seja a cidadania social.

A capacidade dos dispositivos legais da política de estruturar favoravelmente o processo relacionado à implementação de uma política pública é realizada através da

definição dos objetivos, da seleção das instituições implementadoras, da previsão de recursos financeiros, da orientação das ações políticas dos agentes públicos e da regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e dos canais de participação dos atores não públicos. No entanto, quando se trata do PAE, penetrar nessa conjuntura nos leva a estabelecer critérios de pesquisa para categorizar variáveis e avaliar uma política pública, principalmente educacional, como é o caso.

Políticas Públicas é um campo recente, que teve início na década de no contexto dos Estados Unidos, quando durante a Grande Depressão, o presidente Franklin D. Roosevelt implementou uma série de programas e políticas para lidar com os desafios econômicos e sociais enfrentados pelo país (Lotta, 2019). Desde então, o campo tem sido fundamentado nas Ciências Sociais e Políticas com o objetivo de analisar as atuações governamentais em relação aos problemas sociais emergentes que merecem atenção na agenda pública (Lotta, 2019).

Easton (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, isto é, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, os quais influenciam seus resultados e efeitos (Souza, 2003).

No campo da abordagem conceitual, as políticas públicas devem considerar um entendimento amplo do processo de constituição e aplicação, reconhecendo a natureza política das ações e as forças dos grupos. Como campo do conhecimento, a política pública permite a ação do governo, bem como a análise dessa ação, visto que as mudanças de rumo ou curso promovem resultados ou transformações no contexto da ação (Azevedo, 2003).

Feitas essas considerações, a análise de políticas públicas, consolidada como um campo de pesquisa no exterior ao longo das últimas décadas, também tem mostrado sinais de afirmação no Brasil (Azevedo, 2003). No entanto, antes da expansão das políticas educacionais, o país enfrentava desafios significativos em seu sistema educacional.

No final da primeira República, havia uma falta de um sistema nacional de educação, com acesso limitado e qualidade precária, controlado por uma pequena classe dominante. A modernização só começou a ocorrer nas décadas de 1920 e 1930, quando foram estabelecidos os primeiros órgãos de suporte e orientações educacionais, como o Ministério da Educação, criado em 1930, e as secretarias de educação do Estado (Brasil, 1930).

Na Era Vargas, foi criado o Manifesto dos Pioneiros da Educação, dentre os quais Anísio Teixeira se destacou como intelectual ativo, dando início a um marco inaugural na educação por meio de um projeto de renovação educacional do país. Em 1942, em meio à efervescência da Segunda Guerra Mundial e com baixa produção industrial, dado que quase

tudo no país era importado, o Brasil foi bastante afetado. Neste contexto, foram criadas instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI) (FIEP, 2022).

Entre as décadas de 1930 e 1960, o Estado era mais sensível a certas reivindicações da população devido aos compromissos eleitorais do momento vivenciado. Em virtude desse posicionamento do Estado, não houve desenvolvimento nas áreas educacionais, quanto menos a visualização de um conselho escolar comunitário que pudesse responder por reivindicações de professores, alunos e pais (Martins; Silva; Vasconcelos, 2015).

Em 1987, diversos setores da sociedade se reuniram com o objetivo de discutir problemas educacionais e propor novas diretrizes para o plano nacional de educação, devido ao alto índice de analfabetismo e à perspectiva de universalização do Ensino Fundamental. Diante desses eventos, os conselhos escolares estiveram imersos nessa efervescência de conflitos e movimentos sociais, os quais construíram um ethos de defesa da educação e da democracia.

No entanto, sob essa perspectiva historiográfica, é fundamental fazer uma breve digressão sobre o contexto assistencialista no Brasil. Embora a educação não esteja diretamente vinculada à assistência social, ambos são objetos de políticas públicas voltadas para a institucionalização do acesso democrático, universal e igualitário à dignidade humana (Teixeira, 2007).

Isso ocorre porque a educação, como um setor da sociedade, está ligada à vulnerabilidade social e evidencia as reminiscências do sistema político vigente no país. A partir dessa análise, passamos de um modelo de atenção voltado para aqueles que possuíam condições de vida privilegiadas para um modelo assistencialista, especialmente com o advento das crises do capitalismo no século XX, culminando na consolidação de um contexto sistemático de proteção social que resultou na promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (Teixeira, 2007; Di Geovanni, 1998).

Tal Constituição, em seus artigos 205 e 206 afirma que:

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para acesso e permanência na escola.

Conforme os artigos constitucionais supracitados, observa-se que em momentos sincrônicos da história, a seriedade e o respeito à Carta Maior nem sempre foram observados.

A linha do tempo educacional, caracterizada por avanços e retrocessos, possibilita a análise de que o processo educacional é influenciado pelos interesses das classes dominantes, pelas conjecturas políticas e pelos avanços tecnológicos. Assim, a educação tem sido historicamente condicionada por uma elite que exerce influência direta sobre a maioria da população brasileira.

Essa conjuntura merece destaque devido às condições de regulação e implementação de políticas públicas, conforme destacado por Mello (2021), estarem direcionadas para a promoção do interesse público. No entanto, é necessário questionar: qual público? Ao refletir sobre o conceito de interesse público, muitas vezes há uma associação simplista com o oposto do interesse privado ou individual. Todavia, essa visão, embora parcialmente correta, abarca apenas uma parte da equação, conforme salienta Mello (2021).

De acordo com Celso Antonio (2021), o interesse comum transcende a mera soma dos interesses individuais, representando, na verdade, o interesse do conjunto social. Tal argumento desafia a noção de antagonismo entre os interesses das partes e os interesses do todo, sugerindo que o interesse comum é uma entidade distinta e independente dos componentes que formam a sociedade (Mello, 2021).

O princípio democrático é relevante nesse contexto, uma vez que promove uma consciência de participação popular e comunitária em escolas, grêmios e demais ambientes nos quais o povo figura como força motriz de mudanças. Considerando a educação de "qualidade para todos" como sua base, há um engajamento no desenvolvimento de práticas democráticas e dialógicas dentro da escola pública (Freire, 1997).

Nesse sentido, a democracia no ambiente escolar, com a participação de todos, é compreendida como um processo político no qual as pessoas que desempenham funções na escola, como conselheiros, gestores, professores, pais e alunos, identificam problemas, discutem, deliberam, planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam todas as ações voltadas para o desenvolvimento da própria escola, visando à solução dos problemas. Isso representa um papel relevante no conselho escolar e para uma gestão democrática.

Além disso, a ênfase na gestão democrática da educação é imposta pelos princípios já consagrados na Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988, artigo 206, inciso VI), que enfatiza a importância da gestão democrática do ensino público, tornando-a obrigatória em todos os órgãos públicos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9394/96) estabelece que as escolas devem ser organizadas e administradas com base nos princípios da Gestão Democrática (Brasil, 1996).

Efetivamente, numa gestão democrática, os relacionamentos não seguem uma

estrutura vertical. O objetivo é cultivar cidadãos críticos e participativos, e as decisões e responsabilidades na escola são atribuídas ao coletivo. O reconhecimento da integralidade das ações do gestor evidencia a importância da articulação entre as atividades na escola e os espaços discursivos que estas geram. Seu desempenho é crucial para criar um ambiente propício à promoção do conhecimento e aprendizado através da participação colaborativa; além disso, para refletir sobre e mobilizar ações que promovam o processo democrático em toda a comunidade escolar.

Nesse contexto, as questões mencionadas relacionadas ao conselho escolar, sob a ótica da implementação da política do PAE, nas escolas municipais de Maracanaú – Ceará, têm reflexos nos âmbitos da sociedade civil, política, políticas públicas, democracia e estado. Nesse sentido, esta pesquisa aborda a conjuntura dessas temáticas com o intuito de ampliar todos os aspectos conceituais relativos ao tema estudado.

Ao abordar as políticas educacionais, faz-se pertinente direcionar a atenção para a importância da gestão democrática nas escolas. Nesse contexto, o próximo tópico irá explorar como a autonomia financeira e o papel dos Conselhos Escolares contribuem para fortalecer essa gestão democrática.

2.3 Fortalecendo a Gestão Democrática: autonomia financeira e o papel dos Conselhos Escolares

A escola foi estabelecida para educar cidadãos, promovendo a partilha de conhecimento e adaptando-o às mudanças conceituais ao longo do tempo. Considerando a natureza política e educativa da escola, é inevitável refletir sobre a ideia de autonomia, visando uma gestão em que todos os membros possam contribuir.

Segundo a LDB, n. 9.394/96, os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que as integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito público. É possível observar, de acordo com a LDB, que as instituições públicas possuem três níveis de autonomia e que esses níveis de autonomia tornam o espaço escolar capaz de realizar as atividades de acordo com suas necessidades.

Sabe-se que cada ambiente escolar possui sua especificidade e, de acordo com a autonomia conquistada e através de documentos como o PPP (Projeto Político Pedagógico), por exemplo, são construídos e elaborados coletivamente com o intuito de buscar e alcançar a escola que desejamos.

Entretanto, em se tratando da participação da sociedade civil, para que se alcance a autonomia, o currículo precisa ser flexível. O mesmo não pode estar engessado, pois, caso isso ocorra, não haverá espaço para participação.

Barroso (2006) também trabalha com o conceito de autonomia como responsável por transferir poderes nacionais para as diferentes localidades. Isso significa que, mesmo diante de normas e leis que são válidas para todas as escolas, deverá sempre existir um espaço para as tomadas de decisões em cada localidade, considerando, com isso, a pluralidade cultural existente. O autor afirma ainda que somente existirá a autonomia da escola quando os indivíduos forem autônomos. Portanto, se existe a pretensão de fazer uma escola autônoma, é necessário libertar as "autonomias individuais", dando-lhes um sentido coletivo.

Seguindo o que é estabelecido na Resolução n. 10/2013, as Unidades Executoras (UEX) são consideradas como meios para alcançar autonomia financeira e são fundamentais para receber, utilizar e prestar contas dos recursos financeiros. Nessa perspectiva, a Resolução descreve as UEx como:

Entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas [...], integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas [...], bem como pela execução e prestação de contas desses recursos (Brasil, 2013, p. 6).

A autonomia implica na capacidade democrática subjacente à estrutura dessas entidades, frequentemente subvalorizada na realidade, representadas pelos membros da comunidade escolar (Macarini, 2017). Por outro lado, o conceito de autonomia é claramente evidente na descrição de suas responsabilidades, como evidenciado no trecho a seguir:

Devem exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa (Brasil, 2013, p. 6).

Nesse sentido, para que a escola exerça sua autonomia, conforme estipulado na Resolução citada, é necessário que a instituição colabore com a comunidade escolar. Esta, por sua vez, participará na identificação e na escolha das prioridades da escola para a alocação dos recursos, monitorando e avaliando a implementação das metas estabelecidas em conjunto (Macarini, 2017).

A independência financeira também é destacada na reiteração do conteúdo do

artigo 2º da Resolução mencionada, ao afirmar que:

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, [...] de recursos financeiros [...] com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias [...] que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2013, p. 4).

Dessa maneira, o PDDE promove a autogestão da escola, incentivando-a a administrar os recursos, o que contribui para uma gestão democrática (Macarini, 2017). Dessa maneira, com a participação ativa da comunidade escolar, a escola pode identificar as prioridades da instituição, melhorando assim sua qualidade educacional.

Além disso, a autonomia é reforçada no dispositivo mencionado, onde a escola tem a capacidade de decidir sobre os percentuais desejados para receber em termos de recursos para despesas operacionais e de capital, como descrito a seguir:

As UEx representativas de escolas públicas [...] deverão informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarem receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação (Brasil, 2013, p. 7).

No entanto, a liberdade anunciada para que a escola possa planejar e alocar os recursos de acordo com suas necessidades é limitada pelo controle estabelecido no documento, o que enfraquece essa autonomia (Macarini, 2017).

O montante devido, anualmente, às escolas públicas com UEx, [...], será calculado pela soma do valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, com o valor variável, de acordo com o número de alunos matriculados no estabelecimento [...] de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao do repasse (Brasil, 2013, p. 7).

Conforme evidenciado, as instituições não têm autonomia para determinar o montante a ser repassado, o que pode resultar em inadequação às suas demandas, especialmente quando os custos necessários excedem o valor estabelecido (Macarini, 2017). Ademais, o controle se manifesta na limitação dos recursos que podem ser destinados ao investimento, conforme detalhado a seguir:

É vedada a aplicação dos recursos do PDDE em: I - implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE; II - gastos com pessoal; III - pagamento, a qualquer título, a: a) agente público [...]; b) empresas privadas [...]; IV - cobertura de despesas com tarifas bancárias; e V - dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa (Brasil, 2013, p. 4).

Dessa forma, o investimento deve se limitar ao que a Resolução determina como

necessário para as escolas. Entendemos a importância do controle para assegurar a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. No entanto, quando as decisões não são flexibilizadas e descentralizadas, há o risco de comprometer ou até mesmo ameaçar a autonomia das instituições escolares, especialmente no que diz respeito à administração dos recursos financeiros (Macarini, 2017).

Diante do exposto, observa-se que a gestão eficaz dos recursos financeiros nas instituições escolares não apenas requer uma adesão estrita às regulamentações estabelecidas, mas também uma abordagem que promova a flexibilização e descentralização das decisões. Essa perspectiva não apenas fortalece a autonomia das escolas, mas também se alinha com a necessidade de atender às demandas da sociedade, especialmente daqueles grupos mais vulneráveis e historicamente marginalizados. Assim, ao garantir uma administração financeira mais participativa e responsável, as políticas públicas podem se tornar verdadeiros instrumentos de transformação social, capacitando as comunidades escolares a promover uma educação mais inclusiva e equitativa (Neto; De Nez, 2023).

Nesse sentido, as políticas públicas estão diretamente relacionadas à resolução das demandas da sociedade, especialmente da classe considerada marginalizada, os mais vulneráveis. Esse grupo passou a adquirir notoriedade assumindo o papel de sujeito de transformação, o que evidencia a importância de sua atuação efetiva dentro dessas ações (Neto; De Nez, 2023).

Dentro deste contexto de participação ativa, o conselho escolar é um instrumento para a efetivação das políticas públicas na escola. Ele desempenha um papel crucial na promoção da participação da gestão escolar, dos professores, dos funcionários e dos pais na construção de um ambiente que amplie as oportunidades de aprendizagem. O conselho escolar é um órgão colegiado que representa a comunidade escolar e colabora com a administração da escola na definição de diretrizes para decisões pedagógicas, administrativas e financeiras que atendam às necessidades da instituição. O parágrafo 3º do artigo 1º da Lei 2.447, de 03 de dezembro de 2015, afirma:

Os conselhos escolares assumem, também, o papel de Unidade Executora de suas escolas, sendo responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos por órgãos das esferas federal, estadual e municipal a essas instituições de Ensino, além de doações voltadas para o funcionamento da escola.

O Conselho Escolar é uma entidade da sociedade civil, dotada de personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, incumbida da administração dos recursos transferidos para a escola com o propósito de manter e desenvolver o ensino. Atualmente, nos

municípios, existem recursos financeiros que estão sujeitos à deliberação de seus respectivos conselhos, visando à efetiva implementação dessa política e à resposta às demandas e necessidades de suas comunidades escolares.

Entende-se como Gestão Democrática um modelo de administração participativa no qual se consideram os interesses do coletivo, com gestão transparente e autônoma. Para Vieira (2005), esse modelo de gestão representa um dos grandes desafios dentro das políticas públicas educacionais e no dia a dia escolar.

Segundo Mendonça (2000), apesar de constarem na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) referências e princípios da gestão democrática, essas disposições legais encontram dificuldades em descrever e definir, com maior precisão, mecanismos que garantam ações administrativas educacionais efetivamente democráticas. O modo pelo qual uma escola se organiza e estrutura possui dimensão pedagógica, relacionando-se aos objetivos mais amplos da instituição, ligados ao seu compromisso com a conservação ou com a transformação social (Libâneo, 2012).

Os gestores, professores, funcionários, alunos e pais participam dos processos de planejamento, avaliação, organização e tomada de decisões voltados para os objetivos educacionais da escola.

A concepção Democrático-Participativa baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva tomada de decisões. Entretanto, advoga que, uma vez tomada a decisões coletivamente, cada membro da equipe assume sua parte do trabalho, admitindo a coordenação e a avaliação sistemática da operacionalização das deliberações (Libâneo, 2012).

No Brasil, na década de 80, a educação viu-se confrontada com o desafio de transformar a escola conservadora em um ambiente democrático. Os discursos e debates acerca de uma nova concepção de ser humano, de mundo e de sociedade, embasados em princípios humanísticos e democráticos, começaram a influenciar o meio acadêmico e a obter respaldo legal na Constituição de 1988.

Segundo Hora (1994):

A administração da educação é entendida como conjunto de decisões e interesses da vida escolar, no sentido dos processos centralizadores acaba pôr reforçar o capitalista. O novo panorama de mobilização da sociedade brasileira vem alcançando amplitude nas relações de poder em todas as áreas de ação política no país. Os processos se tornam mais abertos e democráticos na sociedade global e estabelece um perfil democrático em setores específicos em especial na educação. Essa tendência exige

que a política educacional e a prática nas escolas assimilem o processo e criem possibilidade para que a manifestação democrática se consolide em cada brasileiro.

Não se pode negar que a gestão da educação está direcionada para a mobilização dinâmica e coletiva do comportamento humano. Trabalhando com a energia e as competências que emergem dessa dinâmica e coletividade do comportamento humano, é possível melhorar a qualidade do ensino.

A gestão participativa promove a interação da comunidade escolar na tomada de decisões, que abrangem desde a alocação e fiscalização dos recursos financeiros, passando pelas necessidades de investimento, até a execução das deliberações coletivas e os processos de avaliação da escola. De acordo com Luck (2001), em algumas instituições escolares com gestão democrática e participativa, os gestores dedicam uma grande parte do seu tempo à formação e capacitação dos profissionais da educação, bem como à elaboração e desenvolvimento de um sistema escolar que proporcione uma variedade de experiências pedagógicas.

Atualmente, nas escolas, demanda-se gestores capazes de conduzir o trabalho em equipe com professores e colegas, facilitando a resolução de problemas coletivos e auxiliando o corpo docente na identificação de suas necessidades, promovendo, assim, o desenvolvimento das habilidades essenciais para uma formação de qualidade. Para ocupar o cargo de diretor, é imprescindível possuir características como paciência, observação, habilidade de escuta, disposição para o diálogo, firmeza e capacidade de motivar e encorajar a equipe nos momentos de desânimo, bem como de estimulá-la nos momentos de entusiasmo, sempre agindo com prudência (De Sousa Moraes; Do Nascimento; Magalhães, 2020).

Contudo, para que um gestor implemente uma gestão participativa, é fundamental que a comunidade esteja engajada com os objetivos da escola. Dessa maneira, poderá contribuir com o gestor no aprimoramento dos processos de aprendizagem, incentivando o enfrentamento dos desafios cotidianos e tornando a escola um ambiente prazeroso para sua comunidade, à medida que a consciência social se desenvolve e o compromisso individual se transforma em vontade coletiva (Carvalho, 1979).

Na perspectiva da abrangência da escola pública para toda a comunidade, o Conselho Escolar assume o desafio de promover e concretizar a gestão democrática através de sua atuação e participação efetivas, com ênfase no alcance do sucesso escolar. Sua missão inclui assegurar que a política pública seja implementada de maneira a satisfazer as necessidades e demandas da instituição de ensino, bem como de todos os seus membros. Cury (2000, p. 47) discute a etimologia da palavra "conselho", destacando:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido.

O conselho é uma instância, um órgão de deliberação coletiva com o propósito de deliberar, consultar, fiscalizar e mobilizar visando avanços e melhorias em diversas esferas: pedagógica, administrativa e financeira. Portanto, a existência de um conselho com participação ativa da comunidade escolar é de suma importância para a condução otimizada dessas três esferas, visando melhorias para o sucesso e desenvolvimento escolar.

Neste contexto, o trabalho centra-se na esfera financeira, por meio do PAE, no qual os recursos são repassados diretamente para a conta do conselho escolar, que detém o poder de decisão sobre todas as ações financeiras a serem executadas. Anteriormente, a prefeitura fornecia materiais pedagógicos, de limpeza e realizava reparos necessários nas escolas. No entanto, esse processo demandava muito tempo e, muitas vezes, os materiais ou serviços fornecidos não correspondiam às necessidades imediatas da escola.

Atualmente, o conselho possui o poder de decisão para executar os recursos do programa de acordo com as necessidades em tempo real, realizando desde serviços simples, como troca de torneiras ou reparo de vazamentos, até serviços mais complexos e essenciais, como manutenção do prédio, equipamentos, compra de materiais pedagógicos e de limpeza, entre outros (Aguiar, 2009). O objetivo é sempre proporcionar um ambiente propício à aprendizagem, com conforto para alunos, professores, funcionários e equipe gestora.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção está estruturada em cinco subseções: a primeira mostra a escolha de uma perspectiva avaliativa, seguindo-se a apresentação da tipologia da pesquisa, a terceira subseção trata da unidade de análise e sujeitos da pesquisa, a quarta subseção apresenta os procedimentos de coleta de dados, a seguir, discorre-se sobre a análise dos dados.

3.1 A escolha de uma perspectiva avaliativa

Como perspectiva de pesquisa no âmbito da avaliação de políticas públicas, o estudo guiou-se pela Avaliação em Profundidade, de Rodrigues (2008, 2016). Assim, buscou-se guiar a avaliação do PAE em Maracanaú/Ceará, a partir, principalmente, de três eixos da avaliação em profundidade, sendo eles:

Quadro 1 – Relação entre objetivos específicos e eixos da Avaliação em Profundidade

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA	EIXOS DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE	DESCRIÇÃO DOS EIXOS VOLTADOS AOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS
I) Analisar a trajetória institucional do Programa Autonomia Escolar do município de Maracanaú	Trajетória da política	Grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política ou programa conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo.
II) Compreender o papel e a função do Conselho Escolar dentro das Unidades Executadoras	Conteúdo da política	Análise da formulação do programa e da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação (coerência).
III) Investigar o processo de execução financeira do Programa de Autonomia Escolar sob as deliberações do Conselho Escolar	Espectro territorial/Temporalidade:	Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade (importância da dimensão cultural).

Fonte: elaborado pela autora (2024), com base em Rodrigues (2008, 2016).

Na análise de políticas educacionais, como no programa em destaque nesta pesquisa, a Avaliação em Profundidade emerge como essencial. Mesmo após examinar meticulosamente os dados disponíveis, há aspectos na avaliação de políticas públicas que permanecem intrinsecamente limitados, não devido à falta de informações sobre o objeto de estudo, mas sim devido às limitações metodológicas aplicadas à sua avaliação, conforme destacado por Rodrigues (2011, p. 58):

O difícil, evidentemente, é circunscrever o campo de especialidades a abarcar, e delimitar o diálogo, bem como limitá-lo às necessidades colocadas pela situação em

estudo. Do contrário, o pesquisador poderá se enredar em uma trama de dados tão abrangentes e entrelaçados que encontrará muita dificuldade em circunscrever o levantamento bibliográfico, o recorte empírico, conformar o diálogo intelectual, e encontrar o ponto ótimo em que os dados provenientes de diferentes especialidades auxiliam efetivamente na compreensão da política, em seu processo avaliativo, acrescentando informações e esclarecendo os dados empíricos coletados, seja por meio da aplicação de questionários como da realização de entrevistas e da observação in loco.

Assim, torna-se essencial adotar a Avaliação em Profundidade, uma vez que esta abordagem se fundamenta no paradigma multidimensional, investigando uma perspectiva que busca contemplar as múltiplas dimensões da realidade, reconhecendo a complexidade dos fenômenos que só podem ser plenamente compreendidos por meio da prática. Esta metodologia ampla e contextualizada permite uma análise mais abrangente e minuciosa dos impactos e eficácia do programa em questão (Rodrigues, 2011).

A proposta de uma Avaliação em Profundidade é que esta “[...] consiga, ao mesmo tempo, abarcar as qualidades de avaliação extensa, densa, detalhada, ampla e multidimensional” (Rodrigues, 2016, p. 107). Essas características chamam a atenção do pesquisador para o fator intermediário no processo avaliativo, pois, do ponto de vista teórico-metodológico, a prática de investigação e avaliação de políticas públicas esteve, no âmbito internacional, voltada para os extremos das políticas públicas, isto é, para o planejamento e para os resultados da aplicação dessas políticas (qual impacto comportaria). Contudo, a evolução dos estudos em políticas públicas tem ventilado a preocupação de avaliar os aspectos que atravessam a própria pragmática da política pública, conforme explica Rodrigues (2008, p. 9, grifo nosso):

[...] novas abordagens passaram a enfatizar a importância da análise de contexto – social, econômica, política, cultural – e da análise organizacional – estrutura do funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e **valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação das políticas públicas** [...].”

A profundidade da avaliação não se restringe à análise do foco habitual das políticas públicas, mas abrange também os estágios anteriores e posteriores à implementação da política, indo além dos resultados e impactos avaliados.

Nesse contexto, considerando o PAE como uma política pública implementada em nível municipal, como é o caso de Maracanaú-CE, a avaliação deve abranger uma análise abrangente da situação, capturando as complexidades e perspectivas para a implementação do plano e das ações do PAE. Dado que esta pesquisa visa contribuir com proposições autênticas, a avaliação em profundidade emerge como um elemento central deste estudo.

Além do exposto, é relevante detalhar os elementos trabalhados na avaliação em profundidade. Conforme indicado por Rodrigues (2011, p. 56):

A proposta de uma avaliação em profundidade, como então formulada, toma basicamente quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos.

Nesse sentido, o método qualitativo recebe uma ênfase adicional. A avaliação em profundidade visa analisar as bases conceituais do programa e da política, os paradigmas orientadores pré e pós-implementação do programa, os conceitos centrais dos participantes ativos e passivos da implementação, bem como as concepções e valores subjacentes e suas relações com fatores externos. Isso resulta em uma apreciação do conteúdo mais abrangente (Rodrigues, 2016).

Em relação ao conteúdo, a análise abrange desde a formulação do programa e política até os detalhes das alterações nos objetivos, critérios e políticas dinâmicas de implementação. Além disso, inclui o acompanhamento e a avaliação periódica da agenda do programa, com base em um contexto de trajetória estabelecido (Rodrigues, 2016).

Neste contexto de trajetória, ocorre uma reestruturação conceitual considerando a análise do contexto político, econômico e temporal da região (trajetória espaço-financeira). Isso inclui a consideração dos aspectos socioeconômicos relacionados à implementação de políticas públicas, assim como a identificação dos beneficiários diretos e indiretos dessas políticas. Além disso, este contexto é influenciado por dois aspectos adicionais destacados na avaliação em profundidade: temporalidade e territorialidade.

Essa relação também está intrinsecamente ligada à temporalidade. Há uma confrontação das propostas do programa com as necessidades identificadas em uma análise contemporânea das questões prioritárias da agenda. Os objetivos das políticas devem ser avaliados tanto sob uma perspectiva sincrônica quanto diacrônica, considerando-se a historiografia da região, a demanda por políticas públicas ao longo do tempo, a história local e regional, bem como o impacto do programa sobre os aspectos culturais locais (Rodrigues, 2016).

Neste ponto, é necessário reiterar a indagação: qual é o nível de consistência na execução da política dentro do período de tempo estabelecido e se há, ainda, dispersão dos objetivos da política durante o processo de implementação? A resposta a esta indagação passa a contribuir para o desenvolvimento de outras indagações, as quais só podem ser respondidas por meio de uma avaliação aprofundada, considerando seus aspectos metodológicos-

hermenêuticos específicos.

Portanto, trata-se de adequar o percurso metodológico ao propósito da avaliação da política pública, penetrando no objeto de análise e investigando os aspectos mais particulares, subjetivos e específicos percebidos. Isso implica em analisar, conforme Alvarenga (2005), os espaços onde as relações são produzidas e suas interações com os elementos gerados pelo desenho da política, o que permite uma avaliação eficaz não apenas da avaliação em si, mas também da própria implementação de uma política pública como boa ou má.

A avaliação de uma política pública envolve aspectos que vão além da análise dos objetivos estabelecidos e reconhece os ambientes nos quais a política é executada, como por exemplo, o ambiente escolar. Ao reconhecermos que há a participação da comunidade escolar, gestores e conselheiros na tomada de decisões durante a execução da política pública, suas interações produzem resultados que podem ou não estar alinhados com a perspectiva e objetivo da política, evidenciando assim o impacto em seus resultados.

3.2 Tipologia da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, do tipo exploratória e descritiva. Para Minayo (2016), o estudo qualitativo tem o objetivo de compreender como se organiza a sociedade, levando em consideração as questões culturais e comportamentais dos homens na sua individualidade ou em um grupo social.

Conforme apontado por Flick (2009), na abordagem qualitativa da pesquisa, os investigadores exploram os fenômenos em seus ambientes naturais, visando compreendê-los e/ou interpretá-los à luz dos significados atribuídos pelos participantes.

Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória, pois busca se aproximar do problema em estudo e ter como estratégia diversas singularidades do objeto estudado a fim de explicitá-lo. Descritiva, pois busca coletar informações do fato ou fenômeno que se interessa investigar, descrevendo suas peculiaridades (Gil, 2019).

3.3 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa

A pesquisa foi conduzida no município de Maracanaú, localizado na região metropolitana de Fortaleza, distante 24 km da capital. Maracanaú é uma região emancipada há 41 anos e possui, de acordo com o censo de 2020, 229.458 habitantes. O atual prefeito é

Roberto Pessoa, e o vice-prefeito é Netom Lacerda. A atividade principal de Maracanaú é a indústria, caracterizando-a como o maior polo industrial do Estado do Ceará.

Figura 1 – Mapa do município de Maracanaú/Ceará



Fonte: Google Maps (2024).

Atualmente, Maracanaú conta com 86 escolas distribuídas em seis regiões, designadas como regionais A, B, C, D, E e F, conforme a distribuição do Quadro 2. O município abrange toda a educação básica, priorizando a educação infantil e o ensino fundamental (anos iniciais e finais), além de incluir a modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos, e possuir um programa próprio de qualificação chamado Universidade Operária.

Faz um quadro mostrando quantas escolas por região, se possível também o nível de ensino

Quadro 2 – Número de escolas por região em Maracanaú/Ceará

Região	Número de escolas
A	16 escolas
B	14 escolas
C	15 escolas
D	11 escolas
E	13 escolas
F	17 escolas
Total	86 escolas

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Ressalta-se que para o presente estudo foi realizada pesquisa de campo, através de entrevistas semiestruturadas com sujeitos vinculados aos conselhos escolares das seis regiões mencionadas anteriormente.

3.4 Procedimentos e instrumentos para coleta de dados

O presente estudo se utiliza dos procedimentos bibliográfico e documental. A pesquisa bibliográfica consiste em um procedimento de busca na literatura científica, através de livros, periódicos, ensaios críticos e artigos científicos que fortalecem o arcabouço teórico envolvido na temática em análise (Oliveira, 2007).

A pesquisa documental utiliza-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, assim como leis, decretos e resoluções (Gil, 2019). A guisa de ilustração dos principais documentos decorrentes da pesquisa documental, destaca-se o Quadro 3.

Quadro 3 – Principais documentos considerados no estudo

Tipo de Documento	Apresentação
Lei	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996
Resolução	Resolução CD/FNDE nº 10 de 18 de abril de 2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009
Lei	Lei nº 1.175, de 08 de fevereiro de 2007
Lei	Lei nº 1.175, de 08 de fevereiro de 2007
Lei	Lei nº 1.205, de 04 de maio de 2007
Lei	Lei nº 1.502, de 17 de dezembro de 2009
Lei	Lei nº 2.216, de 22 de agosto de 2014
Lei	Lei nº 2.446, de 03 de dezembro de 2015
Lei	Lei nº 2.517, de 16 de maio de 2016
Lei	Lei nº 3.073, de 20 de outubro de 2021
Lei	Lei nº 3.145, de 10 de fevereiro de 2022

Fonte: elaborado pela autora (2024).

No tocante à entrevista, houve a participação de quinze conselheiros(as) escolares e sete profissionais da Secretaria Municipal de Maracanaú-CE, distribuídos(as) nas seis regiões mencionadas anteriormente. A caracterização dos referidos participantes é descrita no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Perfil dos sujeitos entrevistados

Código	Função	Sexo	Idade	Escolaridade
E1	Representante dos pais	Feminino	18 anos	Médio Completo
E2	Representante do grupo docente	Feminino	28 anos	Superior Completo
E3	Conselheiro fiscal	Feminino	31 anos	Superior Completo
E4	Representante dos funcionários não docentes	Feminino	52 anos	Fundamental Completo
E5	Representante da comunidade	Feminino	55 anos	Fundamental Completo
E6	Representante dos alunos	Feminino	28 anos	Fundamental Completo
E7	Presidente do conselho escolar	Feminino	66 anos	Superior Completo
E8	Presente do conselho escolar	Feminino	52 anos	Superior Completo
E9	Conselheira Fiscal	Feminino	51 anos	Superior Completo
E10	Representante do grupo de pais	Feminino	51 anos	Superior Completo
E11	Conselheiro fiscal	Masculino	60 anos	Fundamental Completo
E12	Tesoureiro	Masculino	22 anos	Médio Completo
E13	Representante dos pais	Masculino	33 anos	Fundamental Completo
E14	Conselheiro fiscal	Masculino	30 anos	Mestrado Completo
E15	Representante do grupo docente	Masculino	51 anos	Superior Completo
E16	Secretário de Educação Município de Maracanaú	Masculino	Não informada	Superior Completo
E17	Ex diretora da rede municipal de Maracanaú e chefe de setor de suporte à Unidades executoras	Feminino	62 anos	Superior Completo
E18	Técnico do setor de suporte aos conselhos Escolares de Maracanaú	Masculino	58 anos	Mestrado Completo
E19	Técnico do setor de suporte aos conselhos Escolares de Maracanaú	Feminino	60 anos	Mestrado Completo

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Analisando o perfil dos sujeitos entrevistados, observa-se uma diversidade de funções representadas, incluindo representantes dos pais, do grupo docente, dos funcionários não docentes, da comunidade, dos alunos, além de presidentes, conselheiros fiscais e tesoureiros. A maioria dos entrevistados é do sexo feminino, representando uma ampla faixa etária, variando de 18 a 66 anos. Quanto à escolaridade, há uma prevalência de entrevistados com ensino superior completo, indicando uma participação significativa de membros da comunidade com formação acadêmica avançada envolvidos nas questões abordadas pela

pesquisa. No entanto, também há representantes com níveis educacionais mais baixos, o que sugere uma inclusão de diferentes perspectivas e experiências na análise. A presença de um entrevistado com mestrado completo indica um nível mais elevado de qualificação em determinadas funções do conselho escolar.

É importante destacar que o roteiro de entrevista utilizado foi desenvolvido com base em uma revisão abrangente da literatura relacionada ao tema, como detalhado no Apêndice A.

3.5 Análise dos dados

Para apreciação das informações obtidas, esta pesquisa avaliativa finca como base a Análise de Conteúdo de Bardin (2016). A referida técnica é comumente utilizada em pesquisas qualitativas, tendo como eixo compreender os sentidos das falas e expressões, a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos que propiciam um diálogo entre as categorias e os relatos dos sujeitos.

A Análise de Conteúdo de Bardin (2016) prevê três etapas básicas. A primeira etapa, pré-análise, pode ser identificada como a etapa de organização propriamente dita das informações obtidas por meio do material coletado. Na segunda etapa, exploração do material, são escolhidas as unidades de codificação, que compreendem a escolha de unidades de registro aplica sistematicamente as decisões tomadas na primeira fase. A terceira etapa do processo de análise de conteúdo trata dos resultados, inferências e interpretações. Assim, com os resultados brutos, o pesquisador tenta torná-los significativos e válidos ao seu objeto de estudo.

Dessa forma, tendo como norte a literatura de Bardin (2016), as informações coletadas foram organizadas e apresentadas em três fases: (1) transcrição, na íntegra, do material coletado, seguida de leitura flutuante e exaustiva; (2) categorização e subcategorização das unidades de contexto, convertendo-se as em categorias de análise com foco nos objetivos da pesquisa; (3) interpretação e análise das falas e conteúdos obtidos.

4 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE AUTONOMIA ESCOLAR

Esta seção centra-se análise da trajetória do PAE a nível federal e em Maracanaú, considerando-se a suma importância para a compreensão de seu impacto e evolução ao longo do tempo.

4.1 A trajetória do PAE a nível federal

O PAE foi concebido com o objetivo de promover a autonomia das instituições educacionais, representa uma abordagem fundamental na busca por uma gestão mais eficiente e participativa no contexto escolar. Nesse sentido, uma das entrevistadas, que anteriormente ocupava o cargo de diretora e chefe de setor na Secretaria de Educação de Maracanaú, ressalta que:

Atualmente, as escolas encontram-se em um estágio significativamente melhorado. Em minha época, apenas o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) existia, e frequentemente, questões relacionadas à aquisição de materiais pedagógicos e à manutenção das instalações, como exemplificado, eram tratadas com considerável demora pela secretaria de educação municipal de Maracanaú, através de funcionários designados para tal finalidade. Contudo, devido à grande quantidade de escolas e à escassez de recursos humanos, essa assistência era demorada e, muitas vezes, insuficiente, resultando na persistência dos problemas por períodos prolongados. As escolas apresentavam um aspecto descuidado, com falta de pintura e uma aparência de abandono, devido à insuficiência de recursos para atender às nossas necessidades. Atualmente, eu percebo que essa situação não persiste mais, uma vez que os gestores são capazes de administrar os recursos de forma eficiente e atender às demandas dentro de prazos adequados (Ex-diretora e chefe de setor na Secretaria de Educação de Maracanaú).

A concepção do PAE, conforme relatado pelo informante E17 envolvido na sua elaboração em Maracanaú, surgiu da necessidade de encontrar soluções para demandas que estavam enfrentando longos períodos de resolução. Para isso, foram realizados estudos sobre legislações como o PDDE, um recurso de natureza federal que teve início em 1997 por meio de uma medida provisória. Nesse programa, os recursos são descentralizados e as escolas recebem financiamento com base em um valor per capita estabelecido por aluno, calculado a partir do total de alunos na instituição. Esse financiamento é repassado em duas parcelas para que o colegiado escolar possa administrar os recursos financeiros da escola. É relevante ressaltar que o PAE é complementar ao PDDE, o qual é recebido anualmente em duas parcelas, sendo uma destinada a custeio (bens com vida útil inferior a 2 anos) e outra a capital (materiais com vida útil superior).

O entrevistado E16 enfatiza que o PDDE serviu como uma fonte inspiradora fundamental na concepção do Plano de Ação Educacional. Além disso, destacou-se a influência de estudos e visitas a municípios que adotavam políticas de descentralização e autonomia financeira, exemplificados por Sobral e Fortaleza. De acordo com o relato de uma ex-diretora: “*eu vejo que o estudo das bases legais federais, como o PDDE, e as leis orgânicas do município, também desempenharam um papel muito importante como fontes inspiradoras*”. Verificou-se que o município já possuía experiência e conhecimento na implementação do PDDE, e os gestores reconheciam a significância desse programa para o desenvolvimento educacional nas escolas.

Na minha experiência, o Programa Dinheiro Direto na Escola foi o ponto de partida para que se pensasse em algum programa de cunho financeiro onde houvesse o repasse financeiro na conta do conselho escolar, isso, por sua vez, traduz a autonomia que a escola possui (E17).

A sinergia entre o PDDE e o PAE destaca-se como um componente crucial para o fortalecimento do sistema educacional no contexto brasileiro (Lima; De Oliveira; Guardasheki, 2016). A colaboração entre esses programas propicia um ambiente escolar mais abrangente, capaz de favorecer não apenas o aspecto acadêmico, mas também a saúde e o bem-estar dos estudantes.

É fundamental que a integração entre o PDDE e o PAE seja acompanhada por uma gestão eficiente e transparente, assegurando a alocação dos recursos para as áreas mais necessitadas e o alcance eficaz dos objetivos de ambos os programas (Lima, De Oliveira e Guardasheki, 2016). A cooperação entre as equipes responsáveis pelo PDDE e PAE, aliada à participação ativa da comunidade escolar, assume um papel fundamental para garantir a contínua eficácia desses programas na promoção da educação de qualidade e do bem-estar dos alunos no Brasil (Camurça; Moreira; Braga, 2015).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) argumentam que, à medida que o Estado se desenvolve com foco na Educação, cresce a demanda por ações que incentivem a participação, conferindo à escola uma autonomia substancial ao torná-la não apenas uma extensão passiva da administração pública, mas sim um agente autônomo que desempenha um papel preponderante. Nesse contexto, a autonomia escolar compreende aspectos políticos, estatutários e financeiros (Camurça; Moreira; Braga, 2015).

Este paradigma centrado na promoção da autonomia enfrenta interações conflitantes com outras formas de autonomia, especialmente devido à existência e influência significativa de políticas públicas interligadas e colaterais no contexto da autonomia escolar.

É necessário ressaltar o papel do PAE dentro deste contexto, considerando suas interações com diferentes formas de autonomia.

No âmbito político, o termo abrange toda a estruturação de um referencial político direcionado ao paradigma educacional, como evidenciado durante os períodos presidenciais de Jair Bolsonaro e Lula (Neto, De Nez, 2023). Os autores identificaram que ao comparar os dois governos, observa-se que o governo de orientação de esquerda – Governo Lula – promoveu significativamente a participação da sociedade civil em diversos colegiados, priorizando o bem coletivo. Por outro lado, o governo autoritário – Governo Bolsonaro demonstrou tendências que limitaram o avanço dos movimentos sociais e reduziram a participação da sociedade civil.

A formulação de políticas públicas é um processo essencialmente democrático, uma vez que sua efetivação está atrelada à interação harmoniosa dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Este procedimento demanda a identificação de questões sociais relevantes, a estipulação de objetivos claros e mensuráveis, assim como a análise metódica de estratégias para sua implementação. Dentro do contexto de uma república representativa, os agentes responsáveis pela concepção dessas políticas são selecionados por meio do sufrágio dos cidadãos. Ao abordar a elaboração de políticas destinadas a abranger a diversidade da sociedade, é primordial assegurar a representação de distintos grupos sociais, levando em conta suas interseções e particularidades.

Durante o período de 2018, com a ascensão de Jair Messias Bolsonaro à presidência, observou-se uma redução significativa na diversidade representativa, abrangendo diferentes grupos sociais, como raça, gênero e localidade. Nos governos anteriores, notadamente durante os mandatos de Lula, houve uma dedicação visível para ampliar a representatividade governamental e para implementar políticas públicas voltadas para a esfera educacional. Essas iniciativas foram primordialmente direcionadas para expandir o acesso à educação em todos os níveis, através de programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (Neto; De Nez, 2023).

Assim, com base nas ações e políticas executadas em gestões passadas, é razoável inferir que na gestão de Lula (2023 – 2026), haja uma continuidade dessas políticas, com foco na melhoria do sistema educacional. É crucial ressaltar que o Brasil enfrenta desafios substanciais em relação à representatividade e à sub-representação de certos grupos na esfera de liderança e tomada de decisões. No entanto, há motivos para otimismo, tendo em vista as reformas propostas, incluindo nomeações ministeriais que visam aprimorar a representação governamental de forma inclusiva e democrática (Neto; De Nez, 2023).

Nesse contexto, é evidenciado o contraste entre duas ideologias políticas de forma sutil, conforme destacado por Eagleton (2006). Enquanto uma tende a favorecer crenças mais inflexíveis (Gestão Bolsonaro), a outra adota uma postura oposta (Gestão Lula). Essa dicotomia ideológica reforça os contextos de discussão, debate e resolução de problemas no ambiente escolar, integrando-se à concepção da instituição dos Conselhos Escolares pelo Ministério da Educação em 1997, conforme observado por Paz (2004).

Contudo, a concepção de uma organização social que orienta as atividades da escola não implica em autonomia completa, dado que aspectos financeiros também desempenham um papel significativo. Nesse sentido, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), financiado pelas contribuições das federações, gerencia e distribui parte desses recursos para os programas federais e suas iniciativas correspondentes, como destacado por Paula (2005).

Os recursos direcionados ao PDDE, estabelecido em 1997 (Martins, 1997), são repassados aos estados, que então os destinam às escolas/conselhos executores, que por sua vez distribuem os recursos para os municípios conforme os projetos educacionais. O PAE, por exemplo, destina 80% da receita proveniente do salário educação para ser distribuído entre as escolas do município, conforme assinalado por Camurça, Moreira e Braga (2015).

A análise da independência financeira revela uma série de considerações dignas de atenção, sendo primordial a distinção entre autonomia financeira no âmbito da gestão e autonomia financeira na autogestão. A primeira diz respeito à capacidade de angariar recursos e administrá-los para sustentar as atividades da entidade em questão, enquanto a segunda se concentra na política subjacente, visando a independência e a autoridade da entidade para organizar e coordenar suas operações, particularmente no que se refere às finanças (Moreira, 2013).

Dessa forma, ao desdobrar a autonomia financeira em duas vertentes, compreendemos o conceito que aqui denominaremos de "estatutária". Muitas vezes, ocorrem equívocos na interpretação dessa autonomia escolar, pois ela implica não apenas o direito à expressão de opinião, mas transcende essa noção básica. Para que uma instituição pública, como uma escola, alcance plena autonomia e autogestão tanto política quanto financeira, seria necessário que fosse constituída como uma autarquia, integrando, portanto, a administração pública indireta, com a obrigação de prestar contas ao tribunal de contas e assumindo total responsabilidade por suas finanças (Moreira, 2013).

No entanto, a proposição não se restringe a tornar a escola uma entidade autônoma com responsabilidades próprias, mas sim a promover sua construção de forma

coletiva, democrática, coparticipativa e flexível. Nesse contexto, é plausível compreender que o PAE mantém uma conexão direta com o PDDE, sendo este último um programa nacional e o primeiro, inspirado no PDDE, de escala municipal e exclusivo para o Maracanaú. O PAE foi instituído em 2006 pela Lei nº 1.096, datada de 19 de maio de 2006, 11 anos após a implementação do PDDE.

Entretanto, para uma compreensão abrangente do PAE, é imperativo primeiro entender sua base na esfera federal, o PDDE. Conforme apontado por Lima, De Oliveira e Guardasheki (2016), o PDDE é uma iniciativa do governo brasileiro destinada a fortalecer a gestão escolar e aprimorar a infraestrutura das escolas públicas. Criado em 1995, o PDDE tem como principal objetivo repassar recursos financeiros diretamente às escolas, concedendo-lhes autonomia para investir nas demandas mais prementes e específicas de cada instituição de ensino.

O PDDE foi concebido com o objetivo de otimizar a qualidade do ensino por meio da descentralização da gestão dos recursos, permitindo que as instituições escolares possam atender prontamente demandas emergenciais. Estas incluem a aquisição de materiais pedagógicos, realização de reformas estruturais e aprimoramento das condições de acessibilidade, destacadas no contexto do PAE em Maracanaú (Camurça, Moreira e Braga, 2015). Tal modelo de alocação de recursos contribui significativamente para a eficácia na utilização dos mesmos, concedendo às escolas a flexibilidade de direcioná-los conforme as necessidades prementes.

Além disso, o PAE visa fomentar a participação ativa da comunidade escolar na gestão e fiscalização dos recursos recebidos, promovendo a transparência e a prestação de contas no emprego dos fundos públicos. A integração entre instituição de ensino, pais, alunos e comunidade local reforça o engajamento com a educação, incentivando a formação de uma consciência coletiva acerca da relevância do investimento educacional para o desenvolvimento social (Lima, De Oliveira e Guardasheki, 2016).

O PDDE abarca uma variedade de iniciativas, tais como a distribuição de recursos para aprimoramento da infraestrutura, aquisição de equipamentos, construção de novas salas de aula, aquisição de materiais didáticos, entre outras possibilidades, conforme preconizado pela Resolução nº 10 de 2013 (Brasil, 2013):

Os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

I - na aquisição de material permanente;

- II - na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- II — na aquisição de material de consumo;
- IV - na avaliação de aprendizagem;
- V - na implementação de projeto pedagógico; e VI - no desenvolvimento de atividades educacionais.

Nesse contexto, a flexibilidade conferida permite às instituições de ensino operarem de maneira estratégica, priorizando demandas urgentes e validadas de acordo com as especificidades locais.

Outro aspecto saliente do PDDE reside na sua ênfase na promoção da educação inclusiva, através da alocação de recursos para adaptações e melhorias que facilitem o acesso e a participação de estudantes com necessidades especiais. Tal direcionamento reforça o compromisso do programa com a equidade e a igualdade de oportunidades no ambiente escolar, objetivos fundamentais da política em questão (Peroni; Adrião, 2005).

É pertinente ressaltar que o PDDE não apenas contribui para a melhoria da qualidade do ensino, mas também para a valorização e o fortalecimento da escola como um polo de desenvolvimento comunitário. Ao engajar a comunidade na gestão e monitoramento dos recursos, o programa fomenta a construção de uma cultura educacional participativa e colaborativa (Peroni; Adrião, 2005). Todavia, é imprescindível enfatizar que, para que o PDDE alcance seu máximo potencial, é crucial garantir a continuidade e o aprimoramento do programa, bem como a efetiva fiscalização dos recursos alocados às escolas. Além disso, a capacitação contínua dos gestores escolares e a promoção de boas práticas de gestão são elementos essenciais para maximizar os benefícios do programa (Lima; De Oliveira; Guardasheki, 2016).

Desde a sua implementação, a finalidade primordial tem sido a democratização e a descentralização da gestão escolar, no qual o poder de decisão não é exclusivamente centralizado, e sim distribuído, alinhando-se com as perspectivas das reformas estatais gerencialistas. Estas reformas, concentradas na otimização de recursos e na redução de custos, promovem a participação da comunidade local na melhoria dos processos educacionais (Silva, 2014).

A intersecção entre o PDDE e o PAE reside no objetivo comum de aprimorar as condições das instituições educacionais, visando proporcionar um ambiente propício ao desenvolvimento integral dos alunos e da comunidade (Peroni; Adrião, 2005). Uma infraestrutura adequada, fornecida pelo PDDE, é essencial para a eficácia do programa alimentar, assegurando condições ideais para a preparação e consumo das refeições. Ademais,

o PDDE pode ser direcionado para aprimorar as instalações físicas das cozinhas e refeitórios, garantindo um ambiente higiênico e seguro para a manipulação dos alimentos.

4.2 A trajetória do PAE em Maracanaú

Após contextualizar o PDDE como uma fonte inspiradora para o PAE, este último foi desenvolvido em duas fases distintas, conforme relatado pelo entrevistado. A primeira fase, abrangendo o período de 2006 a 2014, foi caracterizada por um processo inicial de construção e algumas observações críticas. Embora o PDDE tenha proporcionado uma base de experiência, o PAE representava um programa novo, suscitando incertezas quanto à sua implementação. Vale ressaltar o apoio significativo fornecido pelo grupo técnico da secretaria de educação do município de Maracanaú durante esta fase.

O PAE foi concebido com o propósito de descentralizar as atividades financeiras nas unidades executoras (Uex) das escolas. Os relatos coletados destacam que devido à novidade do programa e à abordagem de gestão diferenciada, as escolas foram acompanhadas de perto em suas execuções por um longo período.

É relevante destacar que este programa de repasse financeiro direciona seus recursos diretamente para as contas dos conselhos escolares, sendo sua verba proveniente principalmente dos seguintes fundos: 80% do FUNDEB, recursos próprios do MDE, rendimentos de aplicações financeiras e recursos próprios da prefeitura. O objetivo deste programa é prover financiamento para as necessidades das escolas, tanto estruturais quanto para aquisição de materiais de consumo.

O PAE surge em 2006 com a Lei nº 1.096, de 19 de maio de 2006 com o seguinte objetivo:

Art.5º. O programa de Manutenção das escolas municipais é composto por ações que envolvem o cotidiano dos estabelecimentos de ensino, como pequenos reparos emergenciais nas instalações físicas e manutenção em equipamentos e material permanente, aquisição de materiais de expediente, higiene e limpeza, aquisição de gêneros alimentícios perecíveis complementarmente ao programa Nacional de Merenda Escolar e aqueles necessários aos pequenos reparos (Brasil, 2006).

A primeira fase do PAE é concebida com o objetivo de conferir autonomia às instituições educacionais no tocante aos desafios do cotidiano, proporcionando suporte para a resolução ágil de suas demandas. A legislação estabelece que, ao realizar serviços de pequenos reparos, as escolas devem priorizar a contratação de mãos-de-obra entre os pais ou responsáveis legais dos alunos, desde que estes possuam habilidades técnicas adequadas para

as tarefas em questão (Brasil, 2006).

O PAE desempenha um papel significativo na redistribuição de renda dentro das próprias famílias e comunidades escolares, além de contribuir para o desenvolvimento urbano. Isso se reflete tanto na melhoria da qualidade educacional quanto no aproveitamento da mão de obra local, na prestação de serviços e no estímulo ao comércio como fonte de emprego para a escola. O programa também promove a responsabilidade e o envolvimento das partes interessadas nos processos de requalificação, aprimoramento e estruturação, tanto no âmbito pedagógico quanto no gerenciamento de recursos e infraestrutura escolar, incentivando a coletividade na gestão e na utilização dos espaços comuns.

No entanto, é importante reconhecer o impacto dessas iniciativas nos conselhos escolares e em eventuais opositores da democratização do processo decisório nas escolas (Paz, 2004). Isso demanda dos conselhos uma atuação mais direta e assertiva, o que pode resultar em desafios adicionais para a gestão do programa.

Considerando os desafios inerentes à gestão financeira, caracterizados pela complexidade técnica, especificidade e controle, tanto por parte dos conselhos quanto dos gestores, e também pela demanda da comunidade por serviços além do escopo escolar, é crucial destacar a dificuldade enfrentada na descentralização do PAE. A descentralização almejada esbarra na concentração do poder em mãos de indivíduos considerados "mais preparados", obstaculizando a democratização e a participação coletiva, além das questões políticas relacionadas à distribuição dos recursos financeiros, em contravenção aos princípios legais e constitucionais de moralidade e impessoalidade no serviço público.

Torna-se pertinente reconhecer que o PAE, assim como o PDDE, são produtos dos ideais do gerencialismo social. Segundo Paula (2005), o gerencialismo social adota práticas de gestão empresarial na administração pública, visando aprimorar a eficiência, produtividade e alcançar resultados mensuráveis.

No contexto específico do PAE, é relevante salientar que, nesta fase inicial, os recursos são repassados por meio de convênios, com duas transferências anuais para uma conta específica do conselho escolar, com base no número total de alunos matriculados no censo mais recente à época do repasse.

Art.6º. Os recursos necessários para execução desse Programa serão oriundos da receita proveniente do salário educação, quota municipal, até o limite de 80% (oitenta por cento) desta e repassados aos Conselhos escolares em duas parcelas, nos meses de Junho e Dezembro de cada ano, em conta específica, por meio de convênio com destinação específica, sendo aqueles responsáveis pela sua execução e prestação de contas dos recursos recebidos, de acordo com o plano de trabalho, peça integrante da documentação formal do ajuste (Brasil, 2006).

No ano subsequente, em 2007, uma norma esclareceu que a qualquer momento poderia ser alocado aos conselhos escolares um recurso financeiro extraordinário, como uma parcela adicional do PAE, com a mesma origem de financiamento das demais parcelas. A liberação deste recurso extraordinário estaria sujeita à avaliação do plano de trabalho proposto pela entidade e à aprovação subsequente do Secretário de Educação.

Em 2009, de acordo com a Lei 1.502, de 17 de dezembro de 2009, foi instituído o Programa de Autonomia Escolar Infantil (PAE Infantil), destinando recursos exclusivamente à aquisição de materiais para a educação infantil, com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento das crianças neste nível de ensino. É relevante salientar que a implementação do PAE Infantil segue os mesmos procedimentos do PAE regular. Os recursos deste programa são destinados exclusivamente à aquisição de materiais didático-pedagógicos, visando à execução integral do Projeto Político Pedagógico da escola (Brasil, 2009).

Durante o período compreendido entre 2006 e 2014, a implementação do PAE para crianças, conforme relatado pela entrevistada, que ocupava o cargo de diretora na época de sua criação, foi avaliada positivamente. Ela afirma que a iniciativa foi altamente benéfica, especialmente devido à exigência de recursos pedagógicos específicos para a faixa etária infantil. O modelo convencional do PAE não era suficiente para suprir tais necessidades. A satisfação foi generalizada na comunidade escolar, especialmente entre os pais das crianças, pois perceberam que seus filhos estavam sendo atendidos de maneira adequada.

Durante esse período (2006 – 2014), os recursos financeiros destinados ao PAE foram direcionados de acordo com os objetivos estabelecidos, priorizando gastos relacionados à aquisição de materiais pedagógicos, materiais de escritório, produtos de limpeza e despesas com manutenção em geral.

Em 2015, teve início a segunda etapa do programa, caracterizada pela ampliação da autonomia das instituições educacionais e pela atribuição de novas responsabilidades. As funções anteriormente limitadas à manutenção básica dos edifícios foram expandidas para abranger a conservação e a manutenção de instalações, além da aquisição de equipamentos destinados a essa manutenção contínua.

Art. 2º. O programa de autonomia escolar – PAE visa proporcionar melhores condições objetivas de trabalho às escolas da rede municipal, fortalecendo e ampliando sua autonomia de gestão, tornando sua conservação e manutenção de instalações e equipamentos mais eficaz e eficiente, inclusive quanto a realização de serviços meio que favoreça, o desenvolvimento do trabalho pedagógico da escola (Brasil, 2015).

Nessa nova fase do PAE, surgem os incisos que estão vinculados aos recursos

mensalmente repassados ao conselho escolar, que, no caso de Maracanaú, também atuam como unidades executoras. Em breve, abordaremos um capítulo sobre o conselho escolar, suas funções, bem como a diferenciação entre conselho escolar e unidade executora. Neste momento, observamos uma significativa mudança e um notável avanço em termos de autonomia financeira. É importante destacar que, com a alteração da lei, foram criados oito incisos, conforme destacado em Brasil (2015):

Art. 4º Os recursos transferidos através do Programa de Autonomia Escolar- PAE, poderão ser utilizados para as seguintes ações:

- I. Manutenção e conservação de bens imóveis (estrutura física, caixas d'água, esgotamento de fossa séptica e desobstrução de esgoto, capinação e poda de árvores e afins);
- II. Manutenção de máquinas e equipamentos da escola (freezers, geladeiras, fogões, bebedouros, centrais de água, aparelhos de ar condicionado, ventiladores, carteiras escolares e afins);
- III. Aquisição de equipamentos necessários às ações previstas nos incisos II e III deste artigo, que serão incorporados ao patrimônio do Município, através de Termo de Doação;
- IV. Despesas cartoriais com autenticação, reconhecimento de firma, registro de documentos e certificação eletrônica de pessoas físicas e jurídicas envolvidas com a gestão fiscal, contábil e de pessoal das Unidades Executoras das escolas da rede municipal;
- V. Contratação de assessoria e de sistemas informatizados para processamento e gestão fiscal, contábil e de pessoal das Unidades Executoras das escolas da rede municipal;
- VI. Aquisição de materiais de consumo/expediente que concorram para garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino;
- VII. Pagamento de despesas com água e esgoto, energia elétrica, telefone e provedor de internet;
- VIII. Remuneração de pessoal em atividades meio, prestados por pessoa física sem vínculo com o poder público municipal.

A assistência financeira às escolas municipais passou a ser fornecida sem a necessidade de celebração de convênio. No entanto, a Secretaria de Educação, como o órgão gestor, é obrigada a estabelecer um termo de compromisso com cada conselho escolar, sujeito à posterior aprovação pelo presidente do Comitê de Programação Financeira (COPFIN). No início de cada ano, é elaborado um cronograma de desembolso que detalha o valor anual a ser recebido pelo conselho, conforme estabelecido nos dispositivos legais pertinentes. Este cronograma visa promover uma organização financeira eficiente dos gastos e despesas. No anexo, será apresentado o referido cronograma de desembolso (Brasil, 2015).

Como enfatizado por Moreira (2013), o cronograma de desembolso desempenha um papel crucial ao fornecer uma visão clara dos recursos a serem recebidos pelas escolas, permitindo uma programação adequada dos serviços destinados à melhoria da infraestrutura escolar. Além disso, é recomendável o planejamento anual desses serviços, preferencialmente durante os períodos de férias ou recesso escolar, incluindo a identificação das tarefas a serem

realizadas, os responsáveis por sua execução, a origem dos recursos necessários e quaisquer medidas adicionais a serem adotadas para garantir a realização eficiente dos trabalhos.

Os relatos coletados no estudo indicam que diante de um contexto de transformações, o desafio mais significativo consistiu na transição da gestão escolar para um modelo assemelhado ao de uma entidade privada, efetivamente assim sendo. A instituição educacional assumiu responsabilidades abrangentes, incluindo a remuneração e desligamento de seus funcionários. Esta transição foi caracterizada por um sentimento de apreensão, contudo, proporcionou uma oportunidade para a instituição exercer autonomia financeira, permitindo a análise dos gastos e a identificação de oportunidades para economias, com vistas a alocar recursos financeiros para suprir necessidades da escola.

Um dos principais desafios residia na identificação dos fornecedores pertinentes a fim de obter as informações necessárias. Dado que ocupavam cargos de docências, os informantes relatam que não possuíam conhecimento especializado em obras civis, serviços de desinfestação ou procedimentos para contratar empresas para a limpeza de reservatórios de água potável, tampouco os requisitos necessários para sua habilitação nesse contexto. Apesar das orientações e treinamentos fornecidos pelo setor de apoio às unidades executoras, persistia um sentimento de apreensão.

De acordo com os dados coletados, Maracanaú abrigava aproximadamente 80 instituições educacionais, cada uma representando uma unidade executiva. Cada uma dessas unidades era encarregada de cumprir suas responsabilidades de forma diligente. Isso implicava na pontualidade na prestação de contas, na manutenção adequada das áreas verdes para garantir a segurança dos alunos e professores, na garantia de qualidade da água utilizada para o preparo dos alimentos dos estudantes, bem como na manutenção das salas de aula com uma pintura clara que propiciasse um ambiente tranquilo e favorável ao processo de aprendizagem.

De acordo com o artigo 14 da LDB (Lei 9394/96):

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A escola pública, objeto deste estudo, exemplifica a presença desses órgãos colegiados ao incorporar o conhecimento empírico da comunidade em que estão inseridos, potencialmente contribuindo significativamente para o exercício da democracia participativa. Este contexto requer um ambiente democrático, no qual todas as vozes sejam consideradas. A

busca pela excelência acadêmica não apenas motiva os educadores, mas todos os membros que compõem a instituição de ensino, uma vez que compartilham o mesmo objetivo e são orientados a selecionar coletivamente abordagens viáveis e eficazes para transformar essa estrutura social em um meio que promova o processo de ensino-aprendizagem.

Dessa forma, o Artigo 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, à sua preparação para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho.

Há uma coerência entre a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394/96, uma vez que ambas se fundamentam nos mesmos princípios e se complementam no que diz respeito à participação de todos na concretização dos direitos individuais e coletivos. Portanto, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o bem comum, como a melhoria da educação, é claramente respaldado pela legislação e deve ser de interesse de toda a população, pois acompanhar a implementação das leis proporciona um importante indicador para sua eficácia. Nesse contexto, a participação ativa dos membros dos órgãos colegiados é de extrema importância.

Na estruturação das lógicas legislativas e políticas visando à autonomia escolar, destaca-se o cenário brasileiro no fortalecimento da autoridade voltada para a educação, que tem sido objeto de intensas manifestações e intervenções por parte de organismos internacionais. Estes organismos exercem considerável influência ao promoverem a ideia da escassez de recursos na educação pública. Ao nos referirmos a esses organismos, é pertinente considerá-los como entidades orgânicas, pois, apesar de serem instituições político-econômicas internacionais, há uma organicidade em sua estruturação, evidenciando a evolução contínua de seus princípios e propostas nos diversos países com os quais se relacionam.

Entre esses organismos destacam-se: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Centro Internacional para a Resolução de Disputas de Investimento (ICSID), Corporação Financeira Internacional (IFC), Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), que em conjunto formam o Banco Mundial (BM). Estes atuam como orientadores dentro do contexto dessas políticas.

Diversas são as estratégias adotadas pelo BM para influenciar, de maneira favorável a seus próprios interesses, o cenário educacional, através da introdução de perspectivas ideológicas que permeiam suas propostas, projetos e atividades (Silva, 2015).

Essas intervenções têm um impacto significativo nas práticas educacionais, especialmente no contexto da educação pública brasileira. Aspectos como eficiência e produtividade são princípios manipulados por organismos internacionais, tendo repercussões diretas nas políticas públicas educacionais e sendo moldados também pelos próprios educadores e profissionais do setor, contribuindo para uma gradual inclusão dos estudantes no âmbito de interesses da classe dominante (Silva, 2015).

Focando na análise do PAE, observa-se um avanço significativo no direcionamento dos processos educacionais. De acordo com o artigo 6º da Lei 2446 (2015), "os recursos necessários para a execução do Programa de Autonomia Escolar-PAE serão repassados aos conselhos escolares, em conta específica, sendo estes responsáveis por sua execução e prestação de contas dos valores recebidos". A legislação enfatiza, assim, a importância crucial do conselho escolar na implementação efetiva do PAE, uma vez que os recursos são transferidos para sua administração, tornando esse órgão colegiado o principal responsável pela gestão do programa.

A fonte de recursos destinada à sustentação do programa foi ampliada, apesar de continuar primariamente vinculada ao salário-educação. Além deste, outras fontes agora contribuem para a base de recursos, conforme estabelecido no Artigo 7º, Inciso I: Receita proveniente do salário-educação, quota municipal, até o limite de 80% (Brasil, 2015).

Destaque-se que os recursos do PAE são regularmente alocados a cada estabelecimento educacional até o último dia de cada mês, visando ao pagamento das despesas do mês subsequente. Conforme estipulado no Artigo 2º do Decreto 4318 de 2021, tais recursos serão transferidos aos conselhos escolares das instituições pertencentes à rede municipal.

A otimização dos espaços educacionais para promover a eficácia da aprendizagem tem sido objeto de intensa discussão. Com a transição para sua segunda fase, novas metas foram estabelecidas, incluindo o aprimoramento do conforto para alunos e professores, bem como a melhoria das condições de iluminação e outras preocupações relevantes. A disponibilidade mensal de recursos financeiros permitiu que essas expectativas fossem alcançadas.

Segundo Moreira (2013), a adequação dos ambientes escolares em relação à qualidade do ensino implica cuidados específicos com elementos como iluminação, acústica (incluindo a redução ou eliminação de ruídos), conforto térmico, escolha de cores adequadas e a provisão de equipamentos adequados, abrangendo os diferentes espaços escolares, como os pedagógicos, administrativos e de serviços. É responsabilidade dos gestores escolares garantir

a manutenção contínua desses ambientes e instalações, buscando preservar suas condições originais ou, quando necessário, proporcionar o máximo de conforto em todos os aspectos mencionados.

Os relatos do estudo mostraram que na trajetória do PAE em Maracanaú, destacam-se os esforços contínuos para fortalecer a gestão escolar e promover a participação da comunidade educativa. Desde sua implementação, o PAE tem sido um instrumento-chave para aprimorar a autonomia das escolas, permitindo uma administração mais eficiente dos recursos e uma maior integração entre as instituições e a comunidade local.

A entrevistada E17 sustenta que:

Você percebe que a trajetória do PAE trouxe um notável avanço tanto no que tange à autonomia escolar quanto no âmbito educacional. Após à implementação do referido programa, você observa um inegável progresso na qualidade da educação em Maracanaú. Embora ainda subsistam desafios e áreas a serem aprimoradas, o âmbito educacional continua a se aprimorar de forma contínua (E17).

O entrevistado E16 assinala que o PAE constituiu um marco significativo na esfera educacional de Maracanaú. Após alguns anos de existência, o programa tem contribuído de maneira positiva para o processo de ensino e aprendizagem, ao passo que amplia a corresponsabilidade de todos os envolvidos na comunidade escolar.

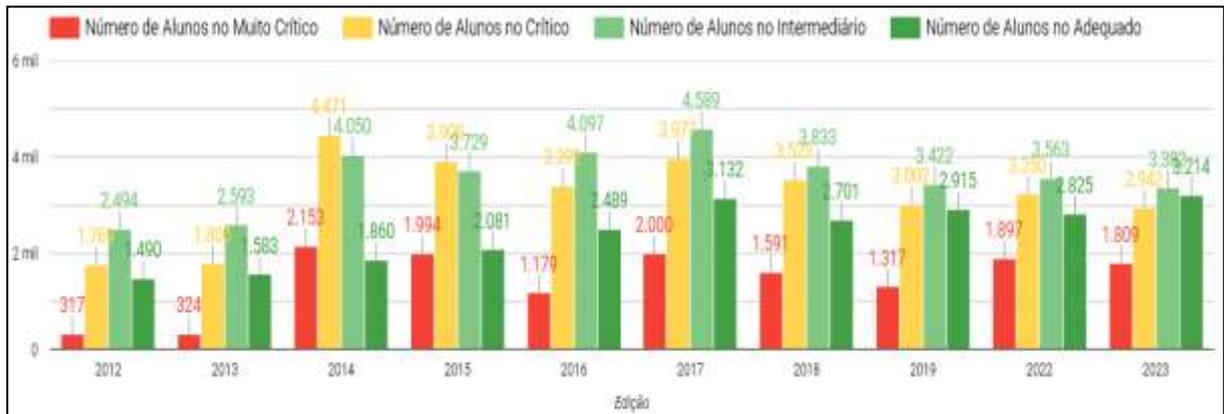
O entrevistado E2, professor na rede desde 2004, observa os substanciais avanços em Maracanaú com a introdução do PAE. Na escola em que leciona, ao longo desses anos, foram evidentes as mudanças positivas. Os anseios da equipe foram considerados em consonância com as necessidades da instituição. Inicialmente, a escola enfrentava dificuldades, como a gestão de recursos provenientes do PDDE, os quais muitas vezes não supriam as demandas, especialmente em uma instituição que engloba a educação infantil e os anos iniciais. Com a implementação do PAE, houve uma mudança significativa nesse cenário. Além disso, a contratação de trabalhadores locais gerou empregos temporários, o que motivou os pais da comunidade a se envolverem mais ativamente na escola, além de serem remunerados por serviços prestados.

É verdade que após a criação do programa tudo começou a melhorar, claro que com muitos desafios, mas começamos a observar o desenvolvimento das escolas (E2).

As falas dos sujeitos, que mencionam uma melhora no desempenho educacional com a chegada do PAE, são congruentes com os dados divulgados pelo Relatório Digital do SPAECE (2012 – 2023), com foco no município de Maracanaú/Ceará, conforme apresentado

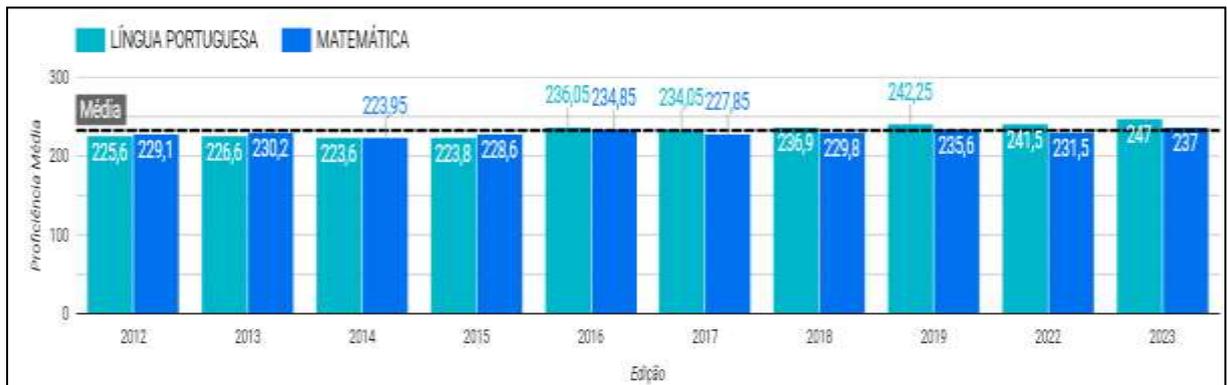
nas figuras a seguir.

Figura 2 – Número de alunos por nível de aprendizado em Maracanaú/Ceará, no SPAECE-Alfa (2012-2023)



Fonte: Relatório Digital do SPAECE - Seduc/CE.

Figura 3 – Proficiência Média em Maracanaú/Ceará, no SPAECE-Alfa (2012-2023)



Fonte: Seduc/SPAECE.

Os gráficos das Figuras 1 e 2 indicam que Maracanaú/Ceará tem experimentado uma melhora significativa no desempenho educacional de seus alunos ao longo dos anos. A redução no número de alunos nos níveis mais baixos de aprendizado e o aumento na proficiência média são sinais positivos de que as políticas educacionais implementadas estão trazendo resultados benéficos – tais como O PAE.

Por fim, encerra-se esta sessão com a contribuição do entrevistado E17 que participou do processo de elaboração do PAE. O informante destaca que:

Eu acho que O PAE, atualmente, serve como um modelo para diversos municípios que ainda não alcançaram a autonomia financeira. Porém, também vejo que é necessário buscar sempre melhorar e fazer ajustes, enfatizando que o processo de aprimoramento é contínuo e está em constante avaliação para garantir que ocorra

dentro das possibilidades disponíveis (E17).

A análise da trajetória do PAE revela não apenas os desafios enfrentados, mas também os avanços significativos alcançados ao longo do tempo. Desde sua implementação, o Programa tem buscado fortalecer a gestão escolar, promovendo uma maior autonomia para as escolas na tomada de decisões administrativas e pedagógicas.

Ao longo dessa jornada, foram identificados pontos de melhoria, como a necessidade de garantir uma participação efetiva da comunidade escolar e de oferecer suporte técnico adequado às instituições. No entanto, também é possível destacar os benefícios percebidos, como o aumento da responsabilidade e engajamento das equipes escolares, bem como a adaptação mais ágil às necessidades específicas de cada contexto educacional.

Feitas essas considerações, o capítulo a seguir discorre sobre “o papel dos conselhos nas unidades executoras”, abordando a função dos conselhos na governança e na tomada de decisões das entidades responsáveis pela execução de políticas públicas.

5 O PAPEL DOS CONSELHOS NAS UNIDADES EXECUTORAS

Esta seção aborda o papel estratégico do Conselho Escolar em Maracanaú, explorando os desafios e as perspectivas enfrentadas por essa instância.

5.1 O papel estratégico do Conselho Escolar em Maracanaú

Inicialmente, conforme salientado pelo educador Paulo Freire (1997), a educação, por si só, não pode transformar a sociedade, mas sem ela, a sociedade não pode mudar. Sendo assim, a instituição e a dinâmica do Conselho Escolar emergem como uma estratégia de ordenamento político e educacional, visando à concretização do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública (Caderno MEC, 2009).

A entrevistada E12 relata sua experiência na escola de Maracanaú onde exerce o cargo de tesoureira, destacando a manifestação tangível da democracia por meio do Conselho Escolar, onde todas as deliberações são adotadas de maneira coletiva.

Aqui é assim, a presidente convoca regularmente reuniões, que ocorrem mensalmente na escola, proporcionando espaço para todas as vozes serem ouvidas e consideradas. Pessoalmente, sou muito satisfeita em participar do Conselho, pois isso me permite estar a par dos acontecimentos na escola e contribuir para seu aprimoramento. Aqui cada membro compreende claramente suas responsabilidades no âmbito do Conselho e observa um comprometimento geral em participar das reuniões, apesar das exigências de tempo. Inclusive, agora na última reunião, foi discutido o desempenho de determinados alunos, decidindo-se convocar os pais para uma conversa com a gestão, a fim de estabelecer um ultimato diante do comportamento indisciplinado que prejudica o desempenho dos demais alunos. Em outra ocasião, por exemplo, deliberou-se pela proibição do uso de celulares na escola, em virtude da distração causada aos alunos e das atividades inadequadas realizadas durante o uso desses dispositivos (E12).

Em 1984, a Lei Complementar nº 375 introduziu disposições sobre a instituição do conselho escolar, embora de forma limitada, contudo, já incorporando a participação da comunidade escolar como meio de deliberação coletiva sobre os assuntos pertinentes à escola pública. O Artigo IV da referida Lei estabelece o conselho escolar como um órgão de natureza deliberativa, com o Diretor da Escola exercendo a presidência. Conforme estabelecido pela legislação, o órgão transita de um modelo colegiado para um modelo deliberativo.

No município de Maracanaú, de acordo com o artigo 3º da Lei de nº 3.145 de 10 de dezembro de 2022, os Conselhos Escolares são constituídos por segmentos, os quais são distribuídos de acordo com a seguinte disposição:

- I. Diretor(a) Geral da Escola;
- II. Professores(as);
- III. Servidores não docentes;
- IV. Pais de estudantes ou responsáveis;
- V. Comunidade local ou Entidade que a represente;
- VI. Estudantes.

É essencial enfatizar que dentro do conselho, um equilíbrio entre seus membros é mantido. Conforme estipulado pelo Artigo 3º, inciso 2º da Lei 3145/2022, a composição dos Conselhos Escolares assegurará, sempre, o equilíbrio entre os profissionais em exercício na unidade escolar e seus usuários. Isto é, a composição dos segmentos do conselho é distribuída de maneira equitativa: os três primeiros segmentos consistem em profissionais, enquanto os três últimos são representativos dos usuários.

No âmbito da segmentação dos representantes nas instituições de ensino, quando a totalidade dos alunos matriculados não alcança a maioria legal, ou seja, são menores de 18 anos, a representação do segmento Estudantes no Conselho Escolar será substituída por um representante de Pais de Estudantes ou responsáveis legais, conforme estipulado no Artigo 3º, inciso 3º da Lei 3145/2022.

Além disso, no Artigo 206, Inciso VI, da Constituição Federal, é consagrada a gestão democrática como princípio norteador da administração pública. Nesse sentido, a gestão democrática implica, intrinsecamente, a participação de todos os envolvidos. Seu objetivo é fomentar uma participação ativa de todos os atores do processo, ao mesmo tempo em que promove a transparência em todas as etapas que envolvem a instituição pública. Além disso, a gestão democrática destaca a participação dos membros da comunidade escolar nos processos decisórios.

O artigo 3º, inciso VIII da Lei nº 9394/96 estipula a necessidade de gestão democrática no âmbito do ensino público, exigindo conformidade com as disposições desta lei, bem como com a legislação vigente nos Estados, Municípios e no Distrito Federal. Com isso, evidencia-se, assim, a convergência entre as duas legislações no que concerne à relevância do ensino público democrático, cujo princípio fundamental reside na instituição do Conselho Escolar, enquanto órgão de participação de todos os membros da comunidade escolar.

De acordo com Moreira (2013), a partir de 1997, as escolas públicas começaram a estabelecer uma associação civil, sem fins lucrativos, composta pelos diversos segmentos da comunidade escolar (gestores, professores, servidores, pais e alunos), destinada a receber e

administrar os recursos transferidos pelo FNDE. Esta política foi inicialmente implementada para o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), atualmente denominado PDDE. Ao longo do tempo, essa iniciativa foi gradualmente expandida, de modo que atualmente existem diversos programas que transferem recursos diretamente para as escolas.

Diante da exposição, torna-se perceptível que o papel do conselho escolar se destaca ainda mais após a implementação do PDDE. Este programa canaliza recursos diretamente para as contas das respectivas escolas, promovendo a democratização do ensino. O conselho escolar, composto por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, assume o encargo de deliberar sobre as ações a serem empreendidas.

Conforme destacado no Caderno MEC (2009), o conselho escolar se configura como uma estratégia política para a organização dos diversos setores da comunidade escolar, visando elaborar e supervisionar a implementação do projeto educacional das escolas. Este órgão tem evoluído por meio da prática de gestão democrática observada em várias unidades da rede pública de ensino brasileira.

Segundo Moreira (2013), os conselhos escolares são entidades de direito privado, instituídos por meio de legislação específica, com o propósito de apoiar a gestão escolar. Este modelo remonta ao processo de reforma do Estado ocorrido na segunda metade dos anos 1990, com o objetivo de superar o paradigma da Administração Pública tradicional e instaurar uma abordagem gerencial na administração. No que tange às legislações específicas, procederemos a um estudo sobre as leis municipais que fundamentam os conselhos escolares no município de Maracanaú.

Os conselhos escolares, estabelecidos pela legislação nº 555, de 30 de maio de 1997, com o propósito de promover a gestão democrática das instituições educacionais como princípio fundamental do sistema público de ensino, são entidades colegiadas compostas por membros representativos de todos os segmentos da comunidade escolar. Estes membros são eleitos entre seus pares por meio de processo eleitoral, com o objetivo de assegurar a representatividade e promover a equidade (Brasil, 1997).

O conselho escolar tem como objetivo primordial garantir a democracia na escola, proporcionando a participação de seus membros em decisões relevantes para a comunidade escolar. É notável que a participação é aberta a todos os membros, garantindo assim a equidade. Além disso, o conselho possui autonomia própria, incluindo autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

Conforme estabelecido no terceiro inciso da Lei 3145/2022, os conselhos

assumem também a função de Unidades Executoras das escolas, sendo responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelos órgãos federais, estaduais e municipais para essas instituições de ensino, bem como para doações destinadas ao funcionamento da escola (Brasil, 2022).

- I. As escolas cujo Núcleo Gestor, nos termos da Lei de 1505, de 17 de dezembro de 2009, possui a figura da Coordenação Administrativo- Financeira, o agente público que ostentar essa função também figurará, a partir de 1º de junho de 2006, de forma nata, como Tesoureiro do Conselho Escolar. Nas demais escolas, o Tesoureiro será eleito dentre os membros de sua Diretoria, na forma do Estatuto da Entidade;
- II. Aquele que figura, de forma nata, com o tesoureiro do Conselho Escolar não terá direito a voto nas Reuniões e/ou Assembleias desse Colegiado (Brasil, 2022).

Conforme afirmado pela entrevistada E19, que também participou ativamente na elaboração das legislações pertinentes ao conselho escolar, é evidenciado que cada município apresenta atribuições distintas nesse contexto: *“observo que em cada município tem suas organizações próprias, a composição de seus membros difere”*. A entrevistada destaca o exemplo do município de Fortaleza, onde a estruturação da diretoria difere significativamente daquela observada no município em análise.

Em uma entrevista com E16, membro do conselho estudantil em uma escola, foi afirmado que na instituição em que atua como tesoureiro, a gestão é caracterizada por sua natureza democrática. Nesse contexto, o conselho escolar se mostra altamente ativo, com o presidente delegando pautas aos conselheiros e as soluções para os problemas apresentados sendo discutidas de forma coletiva.

Uma cultura de transparência e comunicação eficaz é observada entre os conselheiros, com todas as informações relevantes sendo compartilhadas, facilitando a construção de pautas para as reuniões. As agendas dessas reuniões não são rígidas, mas sim adaptáveis às necessidades do momento, com ajustes e mudanças sendo feitos durante as próprias reuniões. Nossas reuniões possuem pautas flexíveis, e são muitas vezes feitos no dia das reuniões, observo a participação de todos, mas nosso conselho é democrático e isso ajuda muito nas tomadas de decisões (E16).

O entrevistado E8 compreende claramente suas responsabilidades e se esforça para contribuir ativamente nas deliberações e resoluções dos problemas apresentados. Ele destaca que a gestão proporciona um ambiente acolhedor, com o presidente enfatizando o papel dos conselheiros como gestores dos recursos, conferindo-lhes grande responsabilidade pela execução dos recursos financeiros recebidos pelo conselho. Além disso, ele ressalta a importância das reuniões mensais, presenciais ou virtuais, como um fator crucial para o progresso da escola. Ele se sente valorizado ao fazer parte do crescimento da instituição ao

lado de seus colegas conselheiros.

A presidente da instituição de ensino supracitada sustenta, em conformidade com a legislação dos conselhos, que o calendário escolar deve incluir no mínimo 10 reuniões ordinárias mensais, podendo ser convocadas mais reuniões conforme demanda emergente. Em consonância, a presidente e um dos conselheiros ressaltam que mensalmente os membros se congregam, colaborando coletivamente na elaboração da agenda, o que assegura a participação e contribuição de todos os envolvidos. Ademais, a presidente destaca a relevância da capacitação dos conselheiros, evidenciando o papel crucial das formações promovidas pela secretaria de educação de Maracanaú.

A frequência e engajamento em formações e capacitações são notáveis, ressaltando-se o esforço em promover a participação e informação dos membros, conscientizando-os sobre a significativa responsabilidade que exercem na escola. No contexto da LDB, preconiza-se o princípio da escola democrática, cuja efetivação depende da atuação ativa do conselho como alicerce da educação democrática. Todavia, essa participação está intrinsecamente ligada à gestão escolar, visto que alguns gestores adotam posturas mais centralizadoras, prejudicando a efetividade do conselho em suas atribuições. Assim, a falta de participação do conselho nas suas competências está intimamente ligada à forma como a escola é gerida pela gestão, configurando-se como um desafio significativo a ser superado.

Em outra instituição educacional de Maracanaú, uma conselheira desempenhando o papel de Conselheira Fiscal (E13) expressa opiniões que corroboram a visão de que a gestão desempenha um papel crucial para que o conselho possa efetivamente exercer suas atribuições legais. A conselheira, que também atua como professora na escola, demonstra um desconhecimento inicial sobre suas responsabilidades dentro do conselho, destacando sua busca constante por compreender e contribuir para resolver os problemas enfrentados pela escola.

De fato, eu sinto que há pouca clareza quanto aos recursos financeiros da escola e uma limitação em participar das reuniões devido a conflitos de horários e falta de comunicação eficaz por parte da diretoria (E13).

A conselheira E13 relata ainda uma lacuna no acesso ao PAE e expressa frustração com a falta de efetiva gestão dos recursos por parte do conselho. A informante observa que as decisões durante as reuniões são muitas vezes superficiais e que se sente excluída do processo decisório do conselho. Atribui essa dinâmica à centralização do poder de decisão pela gestão escolar, indicando uma falta de voz ativa por parte dos outros conselheiros

que, por sua vez, transferem suas responsabilidades para a gestão sob o pretexto de que eles estão mais familiarizados com a realidade da escola no dia a dia.

No contexto de Maracanaú, o Conselho Escolar desempenha um papel dual como Unidade Executora. Esta dualidade requer uma definição clara da relação entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora, especialmente considerando que, em Maracanaú, o Conselho Escolar é formalmente reconhecido como uma Unidade Executora. Esta formalidade é evidenciada pelo registro do Conselho Escolar no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, bem como pela obtenção de um Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), permitindo-lhe abrir uma conta bancária para a gestão de recursos financeiros.

O Conselho Escolar opera como um órgão colegiado com autoridade para tomar decisões relacionadas à organização política e pedagógica da escola, incluindo aspectos administrativos e financeiros. Por outro lado, a Unidade Executora é encarregada da prestação de contas dos recursos financeiros recebidos pela escola. Conforme delineado na cartilha do Ministério da Educação de 2009, a Unidade Executora é estabelecida como uma entidade civil de direito privado incumbida da administração dos recursos financeiros.

Desse modo, a Unidade Executora atua como uma instância responsável pela execução financeira dos recursos destinados à escola, garantindo que sejam utilizados de acordo com as deliberações do Conselho Escolar. Esta relação sinérgica entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora é fundamental para assegurar uma gestão eficaz e transparente dos recursos financeiros, promovendo assim o cumprimento dos objetivos educacionais estabelecidos.

Isto posto, o papel estratégico do Conselho Escolar em Maracanaú é fundamental para a compreensão dos desafios e perspectivas enfrentados por essa instância na gestão educacional, conforme demonstrado na próxima subseção.

5.2 Desafios e perspectivas no Conselho Escolar de Maracanaú

A princípio, cumpre destacar que, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC), conforme relatado por um entrevistado que é técnico da Secretaria Municipal de Educação de Maracanaú, o Conselho Escolar dessa localidade é concebido como uma entidade autônoma inserida no contexto da instituição pública, detendo prerrogativas próprias em virtude de sua gestão dos recursos financeiros. Sua legalização implica em um processo composto por quatro etapas distintas:

- Assembleia Geral: Nesta fase inaugural, convoca-se uma reunião para

estabelecer a Unidade Executora, eleger e empossar a diretoria do Conselho Fiscal, deliberar e aprovar o estatuto, bem como formalizar a ata da Assembleia Geral e a criação da Unidade Executora (Uex).

- Registro em Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas: O estatuto da Unidade Executora é submetido ao registro neste órgão, localizado na jurisdição da Unidade Executora.

- Inscrição no CNPJ: O presidente do conselho encaminha o registro da Unidade Executora à Receita Federal para efetuar sua inscrição no CNPJ.

- Abertura de Conta Bancária: Na última fase do processo, procede-se à abertura de conta bancária, sendo que cada programa geralmente possui sua própria conta no banco com o qual o órgão parceiro mantém convênio para repasse de recursos. Em muitos casos, essas contas são hospedadas no Banco do Brasil. Vale ressaltar que todo esse trâmite teve início com o PMDE e, posteriormente, com o PDDE em 1997.

Na municipalidade de Maracanaú, é necessário compreender as distinções entre o conselho escolar e a Unidade Executora, embora eles estejam configurados de forma conjunta. Conforme estipulado no Artigo 4º, inciso 2º, a Unidade Executora, desempenhando o papel de gestora dos recursos alocados à escola, atribui ao Conselho Escolar a responsabilidade de arrecadar, administrar e prestar contas dos fundos recebidos. Essas responsabilidades são orientadas pela busca da melhoria das condições de ensino-aprendizagem dos alunos sob sua tutela.

De acordo com a cartilha do MEC de 2009, os conselhos escolares têm diversas atribuições, sendo uma das mais significativas a elaboração, acompanhamento e avaliação do PPP da instituição. Esta responsabilidade visa garantir a participação efetiva de todos os membros da comunidade escolar e local, assegurando a congruência do PPP com os objetivos da escola, os quais devem estar embasados em uma visão de educação de qualidade social e emancipatória. Dentre as funções destacadas, podem-se mencionar as seguintes: Deliberativas, Mobilizadoras, Consultivas, Fiscais e Deliberativas.

Os relatos dos informantes E2 e 15 revelam uma série de desafios e percepções em relação ao funcionamento dos conselhos escolares. Os participantes expressam que as reuniões frequentemente ocorrem em momentos de última hora, com pautas pouco claras, resultando em assinaturas de atas sem compreensão efetiva do conteúdo discutido. Além disso, observa-se uma falta de engajamento por parte da comunidade escolar, especialmente durante os períodos eleitorais, o que contribui para a desmotivação e a baixa participação dos membros. Algumas vezes, os próprios indivíduos se sentem pressionados a se candidatar,

mesmo diante de outras obrigações pessoais e profissionais, devido a solicitações da direção da escola.

Embora haja confiança na diretora, que é vista como uma figura respeitada e de longa data na comunidade escolar, há uma lacuna de compreensão em relação aos aspectos financeiros da instituição, como a entrada e o uso dos recursos. Esta falta de informação pode dificultar a participação mais efetiva dos membros nos processos decisórios relacionados às finanças da escola.

Em síntese, as observações dos participantes destacam a necessidade de maior transparência, clareza e engajamento por parte dos conselhos escolares, a fim de promover uma participação mais efetiva e significativa de toda a comunidade educacional no processo de tomada de decisões.

A entrevista E9 compartilha sua afiliação ao conselho fiscal e seu interesse em suas atividades, embora sua participação seja limitada devido à falta de disponibilidade para se envolver nos assuntos escolares.

As reuniões do conselho se concentram principalmente no PAE, onde ocorrem deliberações sobre recursos financeiros, enquanto a presidente fornece informações breves sobre o estado das verbas, e os membros confiam nela sem questionamentos. As reuniões são escassas, geralmente convocadas apenas para a assinatura de atas de prestação de contas. Neste ano, houve apenas uma reunião até o momento, com pouca participação de conselheiros. Assim, eu confio muito na gestão, ela é uma pessoa que está há muito tempo à frente da escola e sabe o que a escola precisa...pela correria acontecem poucas reuniões, neste ano até agora só aconteceu uma reunião (E9).

A entrevistada E10 também demonstra confiança na competência da diretora escolar para lidar com questões burocráticas, e apoia suas decisões sem questionamentos. Ela revela que nunca participou de atividades formativas, devido à falta de tempo, mas mantém uma fé sólida na liderança da diretora. Essa postura reflete uma abordagem mais passiva em relação à governança escolar, onde a entrevistada confia nas habilidades da diretora para gerenciar assuntos administrativos, enquanto mantém seu próprio envolvimento limitado devido a restrições de tempo e uma preferência por evitar conflitos ou complicações desnecessárias.

O conselho escolar desempenha diversas funções de importância significativa, conforme estabelecido pela Lei Orgânica, que explicita que os Conselhos Escolares devem exercer funções pedagógicas, deliberativas, mobilizadoras, consultivas e fiscalizadoras. Estas funções são fundamentais para garantir o pleno funcionamento da escola e contribuir para a melhoria da qualidade do ensino (Brasil, 2022).

De acordo com a informante E7, em Maracanaú, considerando o conselho escolar como uma unidade executora, a função primordial desempenhada pelo conselho é a deliberativa e fiscalizadora. Esta afirmativa se justifica pelo fato de o conselho gerir os recursos mensalmente, através do programa de autonomia escolar. Portanto, sua função principal consiste em deliberar sobre a alocação dos recursos recebidos e fiscalizar as prestações de contas que serão submetidas aos órgãos competentes.

Contrastando com o relato da E7, uma conselheira em uma instituição educacional específica, responsável pelo Conselho Fiscal, relata que as reuniões nas quais participa carecem de processos deliberativos sobre recursos. Esta instituição, operando em três turnos e caracterizada por sua complexidade, enfrenta diversas questões a serem discutidas. No entanto, a participação é limitada devido à restrição imposta pela presidente do conselho, que também é a diretora, à expressão fora de um roteiro predefinido. A agenda das reuniões não é estabelecida de forma colaborativa, e os membros não têm oportunidade de validação de participação, pois a presidente elabora a pauta e apresenta soluções pré-estabelecidas.

Na Lei de 3145/2022, um artigo ressalta o papel dos conselheiros escolares como agentes ativos no processo administrativo, incumbidos da supervisão e garantia do cumprimento dos princípios basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, inerentes à administração pública (Brasil, 2022). Toda, na prática, a entrevistada E14 relata que:

Eu nem mesmo estava ciente de minhas responsabilidades no Conselho até ser confrontada com a necessidade de assinar um anexo do relatório mensal de prestação de contas do programa de autonomia escolar, que identificava seu nome e função. As reuniões sempre se concentram em questões financeiras, e a participação é limitada, com pouca divulgação e havia baixa adesão às reuniões pela à falta de divulgação que tinha. As reuniões são escassas, a diretora sempre traz a solução e nos informa sobre as decisões a serem tomadas. Nós falamos, mas sempre há outras prioridades ou esperamos pelo próximo influxo de recursos para agir (E14).

Por outro prisma, a entrevistada E3, ao assumir o papel de conselheira fiscal, manifesta sua consciência sobre a responsabilidade inerente, reconhecendo a complexidade e sensibilidade dos fundos públicos:

Sinto dificuldades com o processo de fiscalização, realmente há falta de tempo e oportunidades para que eu possa desempenhar essa função de uma maneira melhor. Tenho sim desejo de exercer um papel mais ativo e vigilante, porém tenho minhas limitações por diversos fatores (E3).

Observa-se, mediante as discussões anteriores, que a contribuição ativa nos

conselhos escolares das unidades executoras é condicionada por uma variedade de elementos. Embora a legislação esteja estabelecida, as entrevistadas indicam a existência de obstáculos que obstruem a formação de decisões coletivas, especialmente no que tange à distribuição de responsabilidades, onde cada indivíduo desempenha seu papel com vistas a aprimorar as condições educacionais.

Isto posto, o capítulo a seguir discorre sobre “o processo de execução financeira pelo conselho escolar”, expondo-se o conselho escolar gerencia e monitora os recursos financeiros destinados à escola, destacando seus procedimentos, desafios e impacto na gestão financeira escolar.

6 O PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA PELO CONSELHO ESCOLAR

Esta seção trata da alocação e gestão de recursos, bem como os desafios enfrentados durante a execução financeira no Conselho Escolar.

6.1 Alocação e Gestão de Recursos

Os recursos requeridos para a implementação do PAE serão alocados aos Conselhos Escolares em uma conta designada, incumbindo-lhes a responsabilidade pela gestão e prestação de contas dos fundos recebidos, em conformidade com os termos acordados no Termo de Compromisso (Brasil, 2021).

Todos os recursos financeiros são depositados em uma conta específica designada pelo Conselho Escolar, o qual funciona como uma Unidade Executora responsável pela gestão integral dos recursos recebidos. Este processo envolve a recepção dos recursos pelo conselho escolar, sua execução e prestação de contas. A frequência das prestações de contas varia, sendo anual em alguns programas e mensal em outros, como é o caso do PAE mencionado neste estudo.

De acordo com Moreira (2013), a gestão financeira é entendida como a implementação, no nível local, das políticas de financiamento da educação. Isso inclui processos de aquisição utilizando recursos públicos, que podem envolver licitações e contratos administrativos. Além disso, destaca-se o papel e a responsabilidade dos gestores dos conselhos escolares, que têm obrigações em relação à pessoa jurídica que representam, e podem enfrentar consequências por omissões em suas responsabilidades.

O entrevistado E7 relatou que:

A execução financeira é uma tarefa complexa devido à falta de compreensão dos conselheiros em relação às etapas do processo. Apesar das tentativas de informação e explicação repetidas sobre o processo de aquisição dentro de uma instituição de ensino pública, os conselheiros continuam a acreditar que os fundos escolares podem ser utilizados sem consulta ou reunião prévia. Muitos deles ainda sustentam a crença de que a gestão tem autonomia para operar os recursos sem seguir os trâmites legais exigidos por lei (E7).

O referido relato segue exemplificando uma ocasião específica, quando surgiu um problema de vazamento em uma torneira do banheiro dos alunos, os pais, que também eram membros do conselho, sugeriram que a diretora utilizasse os fundos da escola para comprar uma nova torneira diretamente, a fim de resolver o problema imediatamente. A diretora teve que explicar mais uma vez que não era possível agir dessa maneira e que todas as ações

financeiras requerem um processo legal prévio. Os pais ficaram frustrados com a situação, pois seus filhos estavam enfrentando problemas no banheiro da escola.

Após esse incidente, a diretora convocou uma reunião do conselho para discutir o ocorrido e esclarecer mais uma vez o processo de aquisição de materiais. Durante a reunião, ela apresentou uma prestação de contas recente, demonstrando a complexidade e a necessidade dos procedimentos burocráticos para aquisição de materiais. Ela enfatizou que, embora seja possível efetuar compras, é imprescindível seguir todo o processo legal estabelecido.

Concluindo, a diretora expressou a dificuldade dos conselheiros em compreender e executar os recursos financeiros, pois eles tendem a acreditar que o dinheiro está prontamente disponível ou que a escola tem um cartão de crédito para uso imediato. No entanto, ela ressaltou que, antes de qualquer compra, é necessário seguir todos os trâmites legais estabelecidos.

Conforme evidenciado na comunicação da entrevistada anteriormente mencionada, é imperativo seguir rigorosamente o procedimento de execução financeira, abstendo-se de contornar ou omitir etapas do processo, uma vez que existe uma base legal que respalda as operações de aquisição de bens e serviços em entidades públicas.

De acordo com Moreira (2013), o primeiro fundamento jurídico para a prática da gestão financeira escolar é delineado no Artigo 37 da Constituição Federal, o qual estipula que "a administração pública direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". Estes princípios devem ser observados nas atividades rotineiras do Conselho Escolar, dada sua responsabilidade na gestão de recursos públicos e na subsequente prestação de contas, orientando, portanto, as ações dos Conselhos Escolares enquanto Unidades Executoras, tanto nos níveis estaduais quanto municipais.

Outro dispositivo legal de relevância para a administração pública e diretamente pertinente aos gestores públicos escolares é a Lei nº 4.320, de 17/03/1964, que "estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal".

No contexto da gestão financeira escolar, compreende-se como um conjunto de processos os quais, de acordo com Moreira (2013), envolvem a previsão, captação, arrecadação, aplicação e prestação de contas de recursos. A escola recebe tais recursos e, conforme os princípios, normas e procedimentos estabelecidos, a execução ocorre com a

participação ativa dos conselheiros escolares. Essa norma não apenas conceitua e classifica as receitas públicas, mas também define os processos para sua efetivação.

Outra legislação que regula a administração pública é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000), a qual busca estabelecer critérios e normas para a gestão das finanças públicas. É relevante destacar que essa lei se fundamenta nos princípios da transparência, controle, combate à corrupção e equilíbrio fiscal. Conforme a legislação, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas destinadas a assegurar um equilíbrio entre receita e despesa públicas. Um avanço significativo após a promulgação dessa norma foi a definição de limites para os gastos com pessoal em cada esfera administrativa.

O entrevistado E11 destaca que:

O processo de execução é relativamente simples, porém demanda cuidado meticuloso. A escola recebe um cronograma financeiro para o custeio de suas despesas anuais. Após o recebimento, é crucial que haja uma reunião entre os conselheiros para discutir a melhor abordagem para a gestão dos recursos financeiros, respeitando as etapas da execução. Os recursos têm datas específicas para ingressar, e é responsabilidade do conselho escolar se reunir mensalmente para organizar e deliberar sobre as medidas necessárias e viáveis para aquele período. É imperativo que essas deliberações sejam construídas de forma colaborativa (E11).

Em relação ao exposto, Moreira (2013) destaca que é essencial que haja um planejamento para a aplicação dos recursos a serem recebidos pela escola, realizado com a participação ou aprovação do conselho escolar. Idealmente, esse planejamento deve ocorrer no último semestre de cada ano, visando o exercício subsequente. Isso tem como objetivo proporcionar clareza na identificação dos recursos disponíveis, seu destino, as demandas a serem atendidas, as necessidades não supridas e a possibilidade de mobilização da comunidade escolar para obtenção de verbas adicionais ou parcerias.

De acordo com a entrevistada E17:

Pensar em execução, é pensar em participação, não se pode executar um recurso público sem a participação das pessoas responsáveis para esse fim, devemos ter a consciência do papel que exercemos. Em cada encontro do conselho, a situação da escola é discutida, com ênfase especial na situação financeira, e a partir disso são estabelecidas as próximas decisões financeiras. (E17).

Portanto, com a disponibilidade dos recursos, o Conselho Escolar assume o papel de gestor dos mesmos. É crucial, portanto, que o Conselho Escolar seja proativo e não delegue totalmente o poder de decisão ao núcleo gestor. A entrevistada, com experiência como gestora em diversas escolas, identificou uma característica comum entre elas. O Conselho é um órgão que, se suas responsabilidades forem compartilhadas de forma adequada, atuará e desempenhará suas funções, mas se não receber a devida atenção, sua

participação será limitada, não se constituindo como ator significativo no processo decisório.

Conforme relatado pelo entrevistado 18: *“é recomendável atualizar o plano no momento em que os recursos se encontram disponíveis, levando em consideração a dinâmica da escola e consultando novamente as partes interessadas sobre suas demandas atuais”*. Observa-se que tais demandas frequentemente excedem os recursos disponíveis, cabendo, portanto, ao conselho escolar a decisão sobre a priorização do atendimento. É imperativo que tais decisões sejam deliberadas em uma reunião formal do colegiado e devidamente registradas em ata.

De acordo com Moreira (2013), a gestão financeira da escola compreende um conjunto de processos necessários para prever, captar, arrecadar, aplicar e prestar contas dos recursos a ela destinados, em conformidade com os princípios, normas e procedimentos estabelecidos.

A previsão de recursos pressupõe a identificação das demandas, a busca de possibilidades para sua satisfação, a estimativa de custos e a identificação das fontes potenciais. Neste contexto, a organização e o planejamento por parte dos conselhos são essenciais, sendo recomendável que, nas reuniões, seja elaborado um cronograma anual para estabelecer previamente as prioridades financeiras do ano.

A captação de recursos implica na mobilização de esforços para adquirir fundos suplementares além daqueles regularmente transferidos para a escola, visando superar os desafios existentes dentro do contexto legal, sem desconsiderar as normas estabelecidas pelo sistema de ensino. Quando se menciona a captação de recursos, isso significa que ao longo do ano é possível solicitar fundos de forma emergencial, caso a escola esteja necessitando. No entanto, para que tais recursos sejam validados, a instituição deve elaborar um plano de ação que evidencie a necessidade e a prioridade da utilização desses recursos.

A arrecadação de recursos, por sua vez, refere-se à manutenção regular de todas as obrigações legais e jurídicas da unidade executora - o Conselho Escolar -, uma vez que este é o destinatário dos recursos que serão empregados pela escola. Isso engloba atividades contábeis e previdenciárias, bem como a aprovação dos processos de prestação de contas de outros recursos recebidos. Nesse contexto, trata-se de cumprir todas as responsabilidades jurídicas associadas à Unidade Executora.

A aplicação de recursos diz respeito à sua utilização de acordo com as normas, procedimentos e prazos estabelecidos para cada programa, sempre considerando os objetivos a serem alcançados. Enquanto não utilizados, esses recursos devem permanecer aplicados em alguma modalidade financeira para evitar a erosão inflacionária. Quando se menciona a

captação de recursos, está-se sugerindo que a escola pode adquirir fundos adicionais por meio de rendimentos bancários.

A prestação de contas é um procedimento que envolve a submissão do processo pertinente aos agentes financiadores dentro dos parâmetros e cronograma estabelecidos, além de divulgar a ação à comunidade escolar. Esta etapa representa a fase conclusiva do processo, na qual todos os recursos foram executados e toda a documentação é encaminhada para o órgão competente, situado na Secretaria de Educação de Maracanaú.

Durante uma interação com o departamento encarregado da prestação de contas das Unidades Executoras, uma das entrevistadas delinea o procedimento de execução financeira de um recurso da seguinte maneira: o recurso é creditado na conta do conselho escolar, onde o presidente convoca uma reunião com os conselheiros para informar a ordem bancária recebida pela escola. Os conselheiros então elaboram uma lista de prioridades, a partir da qual é criada uma planilha de preços, sendo esta publicada no portal de Maracanaú com o intuito de solicitar propostas de preço às empresas interessadas, as quais devem ser apresentadas em envelopes lacrados na instituição.

Posteriormente, os conselheiros realizam a abertura desses envelopes em assembleia ou reunião, e o proponente que oferecer o menor valor para os serviços ou materiais é selecionado para fornecer à Unidade Executora. Após a consolidação dos preços com os proponentes vencedores, a Unidade Executora emite uma ordem de compra, estabelecendo um prazo para a entrega do produto ou serviço pela empresa vencedora. É crucial que o conselho escolar esteja envolvido e vigilante em todas essas etapas, pois qualquer inconsistência nesse processo resultará em responsabilidade por parte da unidade executora.

Em convergência com a fala da entrevistada acima, Moreira (2013) destaca que a não execução das obrigações rotineiras impostas às entidades jurídicas resulta em penalidades e multas para seus gestores, frequentemente de valor significativo, o que pode ser difícil de pagar. Como os diretores das escolas geralmente ocupam cargos de presidente nessas entidades, não é incomum encontrar gestores cujos ativos pessoais são afetados por dívidas relacionadas a multas cuja origem desconheciam, devido ao não cumprimento de obrigações fiscais ou previdenciárias.

Alocação e gestão de recursos são etapas fundamentais para a efetiva execução financeira. Nesse contexto, torna-se pertinente abordar os desafios na execução financeira, pois refletem diretamente a forma como os recursos são alocados e administrados, conforme delineado na próxima subseção.

6.2 Desafios na Execução Financeira

O entrevistado E11 que assume a função de conselheiro fiscal expressa a sua falta de familiaridade com o processo de execução financeira, indicando desconhecimento quanto à alocação e gestão dos recursos monetários, bem como aos procedimentos envolvidos na utilização desses fundos dentro do ambiente escolar. Ademais, destaca a ausência de envolvimento na etapa de aquisição de bens e serviços, sendo apenas notificado pela instituição educacional sobre os valores a serem despendidos, sem participar ativamente das decisões de compra.

Para Moreira (2013), a aquisição de bens e serviços por parte de agentes públicos é delimitada pelo cumprimento das disposições estabelecidas na Lei 14.133/2021, a qual estabelece diretrizes para procedimentos licitatórios. Nas instituições de ensino onde os recursos financeiros são administrados pelos conselhos escolares, entidades jurídicas de direito privado, tal obrigação está sujeita às normas de cada programa. Em escolas onde o modelo de gestão as converte em unidades orçamentárias (com descentralização total, em que gestores escolares atuam como ordenadores de despesas), estas são compelidas a cumprir o que é estabelecido na referida norma. No contexto do PAE, a legislação que embasa o processo de aquisição é a Lei nº 14.333/2021, na qual a cotação e a compra seguem o critério do menor preço. Isso porque, no setor público, promove-se o uso racional dos recursos como um princípio ético.

A eficiência na gestão dos recursos públicos não é apenas uma preocupação econômica, mas uma necessidade imposta pela própria natureza da ação pública e pela condição de cidadania dos indivíduos; a administração pública deve zelar pelos recursos que são contribuídos pela coletividade nacional com esforço (Unesco, 2008). Torna-se evidente que dentro da administração pública é imperativo buscar sempre o menor custo, promovendo a economia, em consonância com um dos princípios da administração pública: a ética. Este raciocínio também contribui para a compreensão do motivo pelo qual as cotações sempre orbitam em torno das propostas de menor preço, seguindo este padrão: pesquisa de preço, verificação do menor custo e emissão da ordem de compra ou serviço (Moreira, 2013).

Segue abaixo a descrição detalhada do procedimento para a execução de qualquer alocação de recursos financeiros públicos. Inicialmente, para que uma cotação seja considerada válida, é necessário que haja no mínimo três empresas ou profissionais habilitados (no caso de serviços). Quando mencionamos empresas habilitadas, referimo-nos àquelas que estão em conformidade com todas as certidões negativas exigidas pelo Instituto

Nacional do Seguro Social (INSS), bem como possuem a devida habilitação no âmbito da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para a atividade em questão. Dessa forma, a empresa deve submeter envelopes lacrados à instituição, contendo a cotação de preços e todas as certidões válidas. Tais certidões só serão abertas na presença de todos os conselheiros, garantindo a participação de todos no processo, desde o início até o fim.

Em uma reunião previamente agendada, os envelopes serão abertos e todas as documentações das empresas participantes serão verificadas. Nesse contexto, caso seja observado que alguma empresa não apresentou alguma certidão, entregou uma certidão vencida ou não possui habilitação para a finalidade em questão, essa empresa será considerada impossibilitada, sendo desqualificada da concorrência. Essa etapa é denominada de habilitação. Superada esta fase, inicia-se o processo de consolidação das propostas, onde a empresa que ofereceu o menor preço será enviada uma ordem de compra ou serviço, contendo os itens cotados pelo menor valor, juntamente com o prazo de entrega do material ou serviço cotado.

Após a emissão da ordem de compra e serviço para a empresa adjudicatária, procede-se à entrega da mercadoria, seguida de uma verificação para garantir a conformidade com os requisitos solicitados. Após esta verificação, um membro do conselho deve certificar o recebimento no verso da nota fiscal, seguido pelo pagamento à empresa adjudicatária.

Posteriormente, os procedimentos de prestação de contas devem ser elaborados e apresentados durante uma reunião do Conselho Escolar, com divulgação para a comunidade escolar. Dentro do prazo estabelecido, os documentos devem ser entregues ao órgão competente, neste caso, a Secretaria de Educação de Maracanaú.

Nesse contexto, o entrevistado E12 relatou: *"Eu apenas assino os documentos de prestação de contas, mas não tenho conhecimento do seu conteúdo"*. O informante E2 expõe que:

É bastante complicado realizar uma reunião para prestar contas, geralmente os documentos são apresentados para que assinemos, uma vez eu estava em outro local e a diretora teve que me procurar, pois precisava da minha assinatura para documentos a serem entregues à secretaria (E2).

A entrevistada E12, conselheira que desempenha o cargo de tesoureira, declara que:

Na verdade, eu nunca estive envolvida na abertura de envelopes de empresas e não conheço os procedimentos de compras da escola. O que eu sei é que, durante o período em que cheques eram utilizados, eu só assinava, sem entender de fato o conteúdo do que estava assinando. E eu fazia isso confiando na diretora da escola,

que é bem vista por todos e demonstra zelo pela instituição e pelos alunos (E12).

Os relatos acima orientam a necessidade de um processo de gestão financeira mais transparente e participativo por parte do conselho escolar. A falta de conhecimento por parte dos membros do conselho sobre as finanças da escola demonstra a complexidade do processo, destacando a importância da participação ativa do colegiado para garantir sua eficácia e o cumprimento de seu papel dentro de uma Unidade Executora.

Observa-se lacunas significativas na compreensão e no envolvimento dos membros do conselho escolar nos processos de gestão financeira, evidenciando a necessidade premente de uma abordagem mais transparente e participativa. A falta de familiaridade com procedimentos como alocação de recursos, execução financeira e aquisição de bens e serviços destaca a importância da capacitação e do envolvimento dos conselheiros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado se propôs a ter uma avaliação do Programa de Autonomia Escolar a partir da participação dos conselhos escolares do município de Maracanaú-CE.

Com base na análise da trajetória do nas escolas municipais de Maracanaú, no estado do Ceará, notou-se um avanço tanto na autonomia escolar quanto no âmbito educacional. Anteriormente, as instituições enfrentavam desafios estruturais que demandavam longos períodos para serem solucionados, resultando em um ambiente educacional muitas vezes carente e desassistido.

Observou-se que a concepção do PAE surgiu da necessidade de encontrar soluções para essas demandas, inspirada tanto por programas federais como o PDDE quanto por experiências de descentralização e autonomia financeira de outros municípios, como Sobral e Fortaleza. Verificou-se que a complementaridade entre o PDDE e o PAE fortalece o sistema educacional, proporcionando um ambiente escolar mais abrangente que favorece não apenas o aspecto acadêmico, mas também a saúde e o bem-estar dos estudantes.

Os resultados observados após a implementação do PAE são evidentes, refletindo-se em substanciais avanços na qualidade da educação em Maracanaú. Gestores escolares conseguem administrar os recursos de forma mais eficiente, atendendo às demandas dentro de prazos adequados. Além disso, o programa estimula a corresponsabilidade de todos os envolvidos na comunidade escolar, promovendo uma maior participação dos pais e uma colaboração mais estreita entre todos os atores educacionais.

Os achados também revelam que o PAE não apenas melhorou as condições estruturais das escolas, mas também teve impactos socioeconômicos positivos, como a geração de empregos temporários e o aumento do envolvimento dos pais na vida escolar. No entanto, ainda existem desafios a serem enfrentados e áreas a serem aprimoradas. O processo de aprimoramento do programa é contínuo e está sujeito a avaliações constantes, garantindo que as melhorias ocorram dentro das possibilidades disponíveis.

Com base na análise do papel dos conselhos nas Unidades Executoras, verificou-se a importância fundamental desses órgãos na gestão democrática das escolas, embora também evidencie desafios e complexidades inerentes ao seu funcionamento. Os achados da pesquisa indicam que os conselheiros compreendem suas responsabilidades e participam ativamente das reuniões, buscando soluções para os problemas enfrentados pela instituição. A cultura de transparência e comunicação eficaz entre os conselheiros contribui para a

construção de agendas relevantes e a tomada de decisões em conjunto.

No entanto, algumas entrevistas também revelam desafios significativos. A falta de divulgação e participação nas reuniões, juntamente com a concentração excessiva em questões financeiras, podem limitar o envolvimento dos membros do conselho. Além disso, a percepção de que as reuniões são superficialmente conduzidas, com soluções pré-estabelecidas pela diretoria, pode minar a eficácia do processo deliberativo e comprometer o sentido de pertencimento dos conselheiros ao colegiado.

A análise do processo de execução financeira pelo Conselho Escolar revela uma série de desafios e complexidades, bem como a necessidade de uma gestão transparente e participativa para garantir a eficácia desse processo. A participação ativa do Conselho Escolar é fundamental em todas as etapas do processo de execução financeira. Desde a alocação dos recursos até a prestação de contas, o colegiado deve se envolver de forma colaborativa, discutindo e decidindo sobre as prioridades e necessidades da escola.

Nesse sentido, os relatos dos entrevistados destacam a falta de compreensão dos conselheiros em relação às etapas do processo de execução financeira. Apesar das tentativas de informação e explicação repetidas, alguns conselheiros ainda acreditam que os fundos escolares podem ser utilizados sem consulta prévia ou seguindo os trâmites legais exigidos por lei. Isso ressalta a importância de uma educação contínua e esclarecedora sobre os procedimentos legais e administrativos relacionados à gestão financeira das escolas.

O processo de execução financeira pelo Conselho Escolar é um elemento-chave na promoção de uma gestão transparente, eficiente e responsável dos recursos destinados à educação. Através de uma participação ativa e informada, o colegiado pode contribuir significativamente para o desenvolvimento e o sucesso da escola, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz em benefício dos alunos e da comunidade escolar.

Como limitação do estudo, é necessário mencionar que o mesmo possui uma abordagem centrada no contexto específico de Maracanaú/Ceará, o que não permite a generalização dos resultados para outras realidades educacionais - não alcançadas, nem pretendidas, pela pesquisa. Portanto, é importante reconhecer que as dinâmicas e desafios enfrentados podem variar significativamente entre diferentes municípios, regiões e sistemas educacionais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Cefisa Maria S. *et al.* **Conselho escolar e sua organização em fórum**. Brasília: MEC: SEB, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARUS-MICHEL, Jacqueline. Clinique et sens. *In*: J. Barus-Michel, E. Enriquez, A. Lévy, **Vocabulaire de psychosociologie**. Ramonville. Paris: Érès, 2002, p. 313-323.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário oficial da União**, v. 134, n. 248, p. 27833-27833, 1996.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD/Nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4245-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10,-de-22-demar%C3%A7o-de-2004>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BOBBIO, Norberto. **O conceito da sociedade civil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Graal Ltda, 1982.

CAMURÇA, Kamile Lima de Freitas; MOREIRA, Antônio Nilson Gomes; BRAGA, Gleiza Guerra de Assis. Programa de Autonomia Escolar: desafios para a construção progressiva da autonomia financeira das escolas de Maracanaú, no Ceará. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, Fortaleza, ano 5, v. 2, n. 10, p. 37-43, 2015.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, p. 185-197, 2003.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; SOUZA, Thanderson Pereira de. A tutela do direito à saúde pela Administração Pública: delineando o conceito de tutela administrativa sanitária. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 7, n. 2, p. 601-629, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Orgs). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: USP, 2005.

DE SOUSA MORAIS, Joelson; DO NASCIMENTO, Franc-Lane Sousa Carvalho; MAGALHÃES, Nadja Regina Sousa. Evocações narrativas de gestores escolares acerca das políticas de saberes e fazeres da gestão. **Educação, Ciência e Cultura**, v. 25, n. 2, p. 221-

237, 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação conceitos e definições. **Textos para discussão**, n. 24, p. 69-69, 2007.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 11th. Edition, Pearson Education Inc: Pearson, 2005.

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para discussão**, v. 308, p. 1-20, 2017.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GONÇALVES, A.; SANTOS, C. S. Indicadores locais de sustentabilidade e a avaliação de políticas sociais: contribuições para a gestão pública. **Gestão pública: práticas e desafios**. v. 4. Recife: Editora da UFPE, 2010.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (Aval)**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 29-37, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Estimativa da população de Maracanaú**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 17 dez. 2023.

MACARINI, Adlaine da Silva Motta. **Autonomia financeira e sua relação para a organização pedagógica da escola na visão dos gestores escolares**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unidade Acadêmica de Humanidades, Ciências e Educação, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/5674/1/ADLAINE%20DA%20SILVA%20MOTTA%20MACARINI.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº1096 de 19 de maio de 2006**. Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2006.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 1.175, de 08 de fevereiro de 2007**. Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2007.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 1.205, de 04 de maio de 2007**. Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2007.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 1.502, de 17 de dezembro de 2009**. Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2009.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 2. 216, de 22 de agosto de 2014.** Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2014.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 2. 446, de 03 de dezembro de 2015.** Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2015.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 2. 517, de 16 de maio de 2016.** Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2016.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 3.073, de 20 de outubro de 2021.** Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2021.

MARACANAÚ. Ceará. **Lei nº 3.145, de 10 de fevereiro de 2022.** Maracanaú: Câmara Municipal de Maracanaú, 2022.

MARTINS, Angela Maria. O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 16, n.59, p. 195-206, 2008.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral.** Brasília: ENAP, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** Imprensa: Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros, 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAIS, Neirara; SILVA, Maria Andréa Luz da; FROTA, Francisco Horacio da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 223-246, 2021.

MOREIRA, Antonio Nilson Gomes; SOUZA, Gláucia Mirian de Oliveira; OLIVEIRA, Joyce Carneiro de. **Gestão Escolar: dimensões e desafios.** 1ª edição. Maracanaú: Secretaria de Educação, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NAVARRO, Ignez Pinto. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania.** Brasília: MEC/SEB, 2004.

NETO, Odorico Cardoso; DE NEZ, Esgelaine. Governos Lula, Dilma e Bolsonaro: as políticas públicas educacionais seus avanços, reveses e perspectivas. *Revista Política Latinoamericana*, v. 2023, n. 1, 2023.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis: Vozes, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a*

gestão social. **Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. *In*: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILÉ, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PENIN, Sonia e VIEIRA, Sofia Lerche. **Progestão**: como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade?. Brasília: CONSED, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado?. Porto Alegre: INEP, 2005.

PRATA, Marinina Gruska Benevides. **Liberdade é Escravidão**: uma visão orwelliana das histórias e das memórias do processo de transformação institucional do Banco do Brasil (1984-2000). Tese (Doutorado em Sociologia), Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2002.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n.16, p. 55-73, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Aval: revista avaliação de políticas públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 30-34, 2008.

SILVA, Givanildo da. **O programa dinheiro direto na escola (PDDE) como mecanismo da Descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar**. 2019. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20- 45, jun./dez. 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, v. 200, p. 01-11, 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em Debate**, v. 13, n. 2, p. 45-64, 2007.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2007.

APÊNCICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

DADOS PESSOAIS E SOCIODEMOGRÁFICOS:

- Sexo do entrevistado
- Idade do entrevistado
- Nível de escolaridade
- Qual profissão exerce
- Onde reside
- Mora em casa própria ou alugada

QUESTÕES DA PESQUISA

- Você sabe o que é o conselho escolar?
- Desde quando está no conselho?
- Qual sua função no conselho escola?
- Você considera o conselho escolar ativo? Como são as reuniões?
- Você se posiciona nas reuniões? Participa da elaboração da pauta?
- Quem elabora a pauta da reunião?
- Com que frequência acontecem as reuniões do conselho?
- Você se acha importante no conselho escolar? Qual seu papel? Me fale sobre sua função - dentro do conselho.
- Você acha que sua opinião é validada? Você é consultado sobre as situações do dia a dia?
- Você conhece o PAE?
- Como é a execução do conselho no Programa de Autonomia Escolar? Você participa da execução?
- Onde fica o dinheiro da escola?
- Você já participou da abertura de envelopes de pesquisa de preços?
- Você acha que o PAE melhorou a estrutura e a questão pedagógica da escola?
- Você se considera ativo nesse processo de execução do PAE ou delega sua função para outras pessoas fazerem?
- Quais as dificuldades que você vê para que o conselho seja mais participativo?