

# CAPÍTULO 6

## GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA ESCOLA: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) EM UMA ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE PAÇO DE LUMIAR-MA



<https://doi.org/10.22533/at.ed.385132504046>

*Data de aceite: 17/04/2025*

**Kelly Maria E. A. L. Souza**

Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)/UEMA. Licenciada em Pedagogia pela Universidade do Ceuma.

**Severino Villar Albuquerque**

Orientador e Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação PPGE/UEMA.

**RESUMO:** Este artigo resulta de uma dissertação de mestrado que trata do financiamento da educação básica e da gestão de recursos públicos para a gestão escolar. Objetiva apreender como se dá a participação da comunidade escolar, por meio dos representantes do Conselho Escolar na gestão dos recursos, à luz dos princípios da gestão democrática. A metodologia adotou o método dialético e abordagem qualitativa, tendo como métodos de procedimento as pesquisas bibliográfica e de campo e como técnicas de coleta de dados a observação e a entrevista semiestruturada, utilizando, para análise e sistematização dos dados, a análise de conteúdo, fundamentada em Bardin (2016) e Franco (2008). São sujeitos da pesquisa a gestora escolar, coordenadora pedagógica,

professoras, pais de alunos, administrativos da escola todos integrantes do Conselho Escolar e por uma representante da Secretaria de Educação do Município de Paço do Lumiar. Constatou-se a importância da gestão democrática da educação como base da democracia participativa, entretanto as evidências apontadas na investigação levam à conclusão de que os princípios da gestão escolar democrática ainda são pouco compreendidos pela comunidade, particularmente as instâncias representadas no Conselho Escolar, apontando enormes desafios no sentido de garantir a participação efetiva da comunidade na organização do sistema de gestão escolar e na gestão dos Recursos do PDDE na escola. Isso confirma a necessidade e a importância da formação continuada, na escola, com vistas a fomentar conteúdos teórico-práticos e críticos para uma participação efetiva da comunidade, tanto na gestão administrativa e pedagógica, quanto na gestão dos recursos do PDDE.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão escolar democrática; participação/controle social; gestão dos recursos do programa dinheiro direto na escola (PDDE).

## INTRODUÇÃO

Este artigo se constitui de um recorte de uma dissertação de mestrado, cujo tema incorre sobre o financiamento da educação básica e da gestão dos recursos públicos à luz dos princípios da gestão escolar democrática, considerando as dificuldades encontradas neste mister, que perpassam desde a regulação da legislação educacional neste âmbito ao entendimento dos membros do conselho escolar quanto aos mecanismos de participação e controle social e seus desdobramentos na aplicação dos recursos e prestação de contas, nos termos que a lei determina.

O fato é que muito se tem discutido a gestão escolar, considerando as dimensões pedagógica e administrativo-financeira, pilares fundamentais na gestão da escola, mas somente a partir da Constituição Federal de 1988, que proporcionou a redemocratização da sociedade, é que passam a ser adotados os princípios da gestão escolar democrática, que se constituem fundamentais para a gestão e organização do ambiente escolar. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro passa a adotar políticas de transferência de recursos diretos para a escola, o que implica, necessariamente, que a escola tenha os conhecimentos básicos dessa gestão.

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

No âmbito das políticas de financiamento, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi instituído pelo Ministério de Educação (MEC) na década de 1990, e está inserido num conjunto de programas que consistem em transferência direta de recursos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal (Brasil, 1999). O PDDE, cuja gestão na escola se constitui nosso objeto de estudo, tem o objetivo de contribuir para a aprendizagem dos alunos da educação básica, a fim de alcançar melhores indicadores.

Acrescente-se a isso que a Resolução CD/ FNDE nº 17, de maio de 2005, deixa claro que a aplicação direta dos recursos do PDDE nas escolas públicas deve manter uma estreita relação com comunidades escolares participativas e decisivas que, por meio dos seus Conselhos Escolares, tenham autonomia para avaliar as demandas, filtrar as maiores necessidades e as respectivas tomadas de decisões que implicam os aspectos

administrativos, financeiros e pedagógicos da escola, visando à descentralização e ao fortalecimento da autonomia em uma gestão escolar democrática (Brasil, 2005). Considerando isso, o estudo partiu da seguinte questão central e problema da pesquisa: Como se materializa a gestão dos recursos do PDDE no âmbito de escolas da rede pública do município de Paço do Lumiar/MA?

Em busca de resposta a essa questão, o estudo teve como objetivo geral analisar a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) à luz dos princípios da gestão democrática, em uma escola da rede pública municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA, a pesquisa na escola buscou apreender evidências quanto à participação da comunidade na tomada de decisões no tocante à utilização, à fiscalização e à prestação de contas desses recursos no período de 2016 a 2021.

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

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

Esses autores ressaltam a importância da ampliação dos conhecimentos sobre as políticas de financiamento da educação e seus mecanismos legais aos professores e a todos que compõem a comunidade escolar, pois, assim, será possível a compreensão e importância dessa política pública e a suas formas de gestão pela escola. Nessa perspectiva, o estudo está organizado em quatro partes, a contar desta introdução, à qual se seguem a metodologia do estudo, resultados e discussão e a conclusão.

## **METODOLOGIA**

Para garantir a natureza analítica a que se propôs o estudo, foi adotada como abordagem a pesquisa qualitativa, tendo em conta as possibilidades de analisar o fenômeno em seu contexto histórico, político, econômico e social. Essa abordagem é a

que mais se adequa à natureza do objeto, por propiciar a compreensão do sentido e dos significados das relações que se estabelecem no interior das escolas, bem como promover maior aproximação, aprofundamento e apreensão do objeto de pesquisa na totalidade, em sua essência.

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

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

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

Outro procedimento foi o estudo de caso. Conforme Yin (2015), trata-se de uma investigação empírica profunda de um fenômeno contemporâneo cujos limites entre o caso e contexto não sejam claramente evidentes. Nesse sentido, o estudo não representa uma amostragem, mas tem como meta expandir e generalizar teorias.

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

O instrumento de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada. A escolha da entrevista, enquanto procedimento de investigação possibilitou uma cobertura mais profunda do assunto em estudo. Acerca disso, Sellitz e Cook (1987) esclarecem que pela entrevista pode-se estabelecer um contato interpessoal que ajuda a desenvolver uma

melhor relação com o respondente, o que, por sua vez, facilita o surgimento de respostas, principalmente para questões levantadas que aparentemente possam ser consideradas embaraçosas.

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

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

No que tange à formulação de categorias de análise, neste estudo, as categorias teóricas delineadas, *a priori*, foram: gestão escolar democrática; participação/controle social; e gestão de recursos do PDDE. Dão suporte teórico-conceitual à compreensão e à análise do fenômeno Araújo (2010; 2013; 2018); Abrúcio (2005, 2010); Dourado (2007, 2010, 2014, 2016); Paro (2002, 2007, 2009, 2016); Fleury (2003); Lück (2009), além de outros.

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

A participação/controle social faz parte da dinâmica democrática e sua força motriz, por se tratar do mecanismo por meio do qual espaços instituintes podem garantir transformações no atendimento educacional do país e contribuir para uma educação

emancipatória e de qualidade social. Ademais, não se concebe gestão escolar democrática sem a efetiva participação dos membros da comunidade na tomada de decisões, no compartilhamento das ações e nas discussões sobre os interesses e demandas da escola.

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

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

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

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

E, para dar substância à análise, importou-nos saber quais as metas estabelecidas e alcançadas para o município voltadas para o desempenho de aprendizagem dos alunos com foco na qualidade da educação; como é planejada a gestão dos recursos do PDDE e qual a materialidade do uso desses recursos do ponto de vista da gestão e os níveis de participação da comunidade; e, particularmente, de efetividade de participação no controle da aplicação desses recursos, assim como as percepções de cada sujeito sobre gestão democrática.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta subseção apresenta parte da pesquisa propriamente dita, trazendo a análise e discussão dos dados da pesquisa, que inclui documentos, observação e depoimentos dos participantes. A análise levou em conta documentos oficiais e dados empíricos, colhidos junto à Secretaria Municipal de Educação e na escola participante da pesquisa, tais como: CF/1988; LDBEN de 1996; PNE (2014-2024); e PME (2014-2023) do município de Paço de Lumiar.

No campo empírico, foram considerados para análise: o PPP; as atas de reuniões do Conselho Escolar; e, também, dados relativos ao movimento escolar, com o objetivo de confrontar os documentos oficiais com as práticas de gestão, captadas por meio da observação do campo empírico. Nesse percurso, nossa atenção se voltou para a observação e para o conteúdo das falas colhidas nas entrevistas, dos professores, de gestores e demais membros do Conselho Escolar da escola campo. E demos atenção à gestão e ao volume de recursos recebidos pela escola, uma vez que a gestão de recursos também está relacionada à qualidade da educação e ao desempenho de aprendizagem demonstrado nas avaliações do IDEB.

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

Em face disso, apresentamos uma demonstração dos resultados de desempenho dos alunos da escola na avaliação do IDEB, concernente aos anos de 2015, 2017, 2019. No que tange ao ano de 2021, em decorrência da Pandemia Covid-19, não houve quantitativo suficiente de alunos para fazer a avaliação presencial, ficando a escola sem nota. Julgamos importante essa apresentação, uma vez que conforme Tabela 1

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

**Tabela 1 – Ideb da Escola locus da pesquisa**

Fonte: Inep.br (2022)

Destacamos que a escola, com exceção de 2015, vinha superando a meta projetada, o que é significativo. Entretanto, a falta de quantitativo para fazer a avaliação presencial, constituiu-se um fator impeditivo para que observássemos se a escola continuou mantendo os índices de aprendizagem.

Com relação aos recursos que são repassados à escola, levantamos os dados com a gestora escolar. De acordo ela, a escola possui Caixa Escolar há, pelo menos, 18 anos. Segundo informou ainda, o conselho do caixa escolar é composto por 17 membros distribuídos entre titulares e suplentes, e abrange os segmentos dos docentes, administrativo, pais dos alunos, gestão escolar. Ao todo, os recursos recebidos são, PDDE Básico de manutenção escolar, Novo Mais Educação, PDDE Mais Alfabetização, PDDE Emergencial COVID, PDDE Tempo de Aprender, PDDE Educação Conectada. Conforme a gestora, o recurso é muito importante para escola e para o processo de atendimento dos alunos. Os valores dos repasses são apresentados na Tabela 2, conforme segue:

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

**Tabela 2 – PDDE – Escola (período 2016 a 2021)**

Fonte: fnde.org.br

Vale salientarmos que a gestora não soube dizer há quanto tempo a escola recebe os recursos do PDDE, mas afirmou que sua gestão na escola compreende o período desta pesquisa, logo, 2016 a 2021, e que, com exceção do ano de 2019, a escola vem recebendo

os recursos do PDDE. Isso significa, entre outras questões, que a gestora não se inteirou das gestões anteriores a sua própria.

Neste percurso, consideramos as tensões, as relações dos sujeitos, as subjetividades impressas na percepção dos significados e da organização de gestão escolar, com foco na participação da comunidade escolar na tomada de decisão quanto à gestão de recursos do PDDE, frente às demandas da escola, com visibilidade para possíveis contribuições para a qualidade da educação. Por se tratar de um recorte, selecionamos aqui parte das perguntas e respostas que fizemos na construção da dissertação.

Por ser o foco do nosso estudo, cumpre-nos apresentar, antes de adentrarmos a análise, o que consideramos gestão democrática da educação neste estudo. Nesse sentido, entendemos que

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

Assim, na intenção de captar as percepções dos sujeitos entrevistados sobre a gestão democrática, lançamos a seguinte questão: **você considera a gestão desta escola democrática?** As respostas obtidas dos sujeitos, transcritas na íntegra, são as seguintes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ressaltamos que a gestão escolar ocupa importante papel na dinâmica organizacional da escola e sobre o que esta instituição realiza no âmbito das suas funções. A articulação da gestão com as dimensões da escola consiste numa dinâmica que busca congregar a comunidade escolar em torno das atividades desenvolvidas, tanto as de

natureza pedagógica quanto aquelas relacionadas à utilização de recursos financeiros que tenham como objetivo potencializar o trabalho educativo por meio de recursos materiais e pedagógicos, bem como equipamentos necessários à organização do sistema de gestão escolar e ao processo ensino-aprendizagem. Nesse sentido, a gestão escolar, na perspectiva democrática, pode catalisar ideias, atitudes e medidas operacionais e pedagógicas, com vistas à melhoria da qualidade da educação escolar.

Diante disso, esta pesquisa, por considerar a gestão escolar na perspectiva democrática, traz as análises das categorias Participação e Controle Social em conjunto, haja vista que ambas devem estar imbricadas. Assim entendendo, nesse texto, adota-se a concepção de Gohn (2019), que relaciona participação à cidadania que ampara a inclusão de todos e todas, entendendo que são pessoas livres para debater publicamente sobre decisões de governo, articulada à democracia com representações (direta ou indireta) refletindo a opinião pública. Nesse sentido, participação pode ser entendida como controle social, como instrumento que visa assegurar o controle sobre as ações do poder público no que tange ao planejamento, à gestão da educação e às políticas educacionais.

Assim, a participação deve ocorrer por meio da atuação de Conselhos Escolares, comissões, comitês, sindicatos entre outros que devem contribuir para aprimorar, implementar e fortalecer as políticas públicas educacionais numa ação permanente entre Estado e Sociedade Civil, com vistas a garantir a efetividade das ações. Por isso mesmo, nossa análise confrontou se a participação dos integrantes do Conselho Escolar confirmam o controle social dos recursos do PDDE na escola. Ao trazemos o caráter da gestão democrática participativa, e ao falarmos dessa participação, entendemos que ela exige o conhecimento dos mecanismos de ação daqueles que tomam parte do colegiado. Nesse sentido, a questão levantada foi: **existe oferta de formação na escola para os integrantes do Conselho Escolar e/ou comunidade escolar para o acompanhamento e a fiscalização dos recursos do PDDE?** As respostas foram as seguintes:

Não. A gente teve uma mini formação há muitos anos, eu acho que em 2015 ou foi em 2016, sobre o recurso, sobre planos de ação, de aplicabilidade.

A gente conversou com as professoras, mostrou como era essa planilha, tentamos estudar como elaborar o plano de ação, então nesse sentido teve essa formação, mas posterior a 2016 não se teve mais. (Gestora)

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

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

Assim, essa parte, eu digo assim, nem sei bem se é uma formação, que ela faz. Mas a gestora junto com coordenadora, elas fazem aquele encontro com

a gente, pra explicar o passo a passo, o que é o PDDE, pra que ele serve, é esse tipo de informações que a gente tem, mas é ofertado por elas. Como pode ser gasto, como vai ser gasto. (P 2)

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

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

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

Não. Não recordo. (P6)

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

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

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

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

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

Antes tais declarações, modificamos e ampliamos essa questão que foi dirigida à Secretaria de Educação da SEMED, a fim de obtermos mais informações sobre a realização de formações aos integrantes do Conselho Escolar no município: **existe oferta de formação pela Secretaria Municipal de Educação para gestores e integrantes do Conselho Escolar para planejamento e aplicação dos recursos do PDDE? Existe oferta de formação na escola para os integrantes do Conselho Escolar, ou comunidade escolar para o acompanhamento, fiscalização dos recursos do PDDE?** A Secretaria assim se pronunciou:

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

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

Embora tenha sido afirmado pela Secretaria de Educação - SEMED que há formações específicas sobre o Programa PDDE para os gestores e integrantes do Conselho Escolar, essa informação entra em contradição com os depoimentos dos membros do CE da escola que foram entrevistados, os quais afirmam não ter havido ou não saber se foi ofertada formação aos conselheiros escolares. O fato é que dos 13 entrevistados, apenas 1 (um)

não diz explicitamente a palavra não. No geral, as respostas dos entrevistados foram de que a escola nunca fez formação.

Em suma, não foi possível identificar se essa formação, que a Secretaria de Educação - SEMED afirma ter sido oferecida, trouxe alguma contribuição para a participação desses membros, uma vez que no campo empírico, alguns membros, no caso, os pais de alunos, a compreensão sobre o próprio PDDE é insípiente, não qualifica de forma alguma uma resposta para entender se essas pessoas conhecem como funciona o Programa, enquanto política pública. Isso demonstra uma fragilidade quanto à atuação efetiva dos membros na participação da gestão desses recursos.

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

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

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

Qualquer política pública que se dirija à melhoria da qualidade da educação não pode alijar a escola e seus sujeitos enquanto organização viva, de participar da formulação dos objetivos e da elaboração do plano de ação dessa política. Nesse sentido, a gestão, na perspectiva democrática, não pode prescindir do diálogo fecundo com os sujeitos que,

na essência da sua materialidade, enquanto planejamento para a melhoria da qualidade da educação básica, poderiam dar significativa contribuição para que os indicadores de qualidade da educação pudessem não somente ser balizados pelo IDEB, mas que avançasse para além desse indicador.

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

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

Nesse sentido, constatamos que em alguns trechos das entrevistas foram depoimentos que se aproximam daquilo que a literatura vem expressando sobre gestão escolar, como a instituição do Conselho Escolar com representação por segmentos da escola, O PPP da escola atualizado, Atas das reuniões do CE. Vale resgatar, aqui, o que diz Paro (2002), ao afirmar que a gestão escolar, na perspectiva democrática, deve ser baseada nas relações que precisam ser efetivas, de modo que os sujeitos sejam respeitados, tendo em conta que, para o autor, não há democracia sem sujeitos autênticos democratas. Igualmente, Gadotti (2014), evidencia a gestão democrática como preceito constitucional, que não se resume à escola, mas a todo sistema de ensino público, amparando o direito do cidadão numa sociedade com princípios democráticos, conforme dispõe o Art. 206, Inciso VI a da CF 1988.

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

a democratização das relações na escola não se trata apenas de um direito, mas de uma exigência da legislação nacional.

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

## CONCLUSÃO

Para responder à questão problematizadora e alcançar o objetivo desta pesquisa, buscamos variadas literaturas sobre o tema, assim como a exploração da legislação vigente da Educação nacional a partir da Constituição Federal de 1988, da LDBEN 9394/1996, entre outras. Essas literaturas contribuíram para a sustentação teórico-conceitual e analítica do trabalho e compreensão do percurso das Políticas da Educação Nacional, tendo como pressuposto que o atendimento educacional se articula com a Reforma do Estado Brasileiro nos anos de 1990, configurando no país um novo modelo de gestão escolar descentralizada, acompanhando os moldes capitalistas introduzidos em toda a América Latina através das reformas de Estado e a partir da CF/1988, estruturada no modelo do regime econômico neoliberal.

No que tange às formas de financiamento da educação, a literatura apontou-as como fator determinante e como responsabilidade social do Estado. O olhar dialético na análise dos dados da pesquisa empírica, a observação e a realização das entrevistas, os dados coletados e analisados, possibilitou apreender como ocorre na prática a gestão dos recursos do PDDE na escola. Trata-se de uma gestão descentralizadora, acompanhando o desenho da política de descentralização iniciada nos anos de 1990, com orientação das organizações internacionais na gestão pública, trazendo a transferência de responsabilidades da educação pública dos entes da Federação nacional para a gestão das escolas públicas.

Mas é necessário registrarmos que o esforço analítico despendido neste estudo nos proporcionou uma visão da educação escolar um pouco maior do que havíamos previsto no projeto inicial, quando nos parecia que a análise da gestão do PDDE pela escola campo seria mais restrita ao entendimento da materialidade dessa mesma gestão no âmbito de escolas da rede pública do município de Paço do Lumiar/MA. Mas como parte de uma totalidade, fomos nos apercebendo que nosso objeto de estudo, à medida que fomos nos

aproximando da sua concreticidade, emergia de uma série de determinações históricas, à qual se ligava e continua ligada a sua singularidade.

E, à medida que fomos construindo o estudo exploratório, com que fomos explorando as fontes teóricas já consolidadas, os conceitos e definições, fomos nos apercebendo de que havia ali naquela forma de gerir o recurso do PDDE, todo um histórico de políticas internacionais, nacionais e locais, todo um trajeto impregnado de contradições, mas também de práticas e de lutas e de resistências no campo das políticas públicas de educação. Assim, fomos sendo desafiados a desvelar os laços que ligam e articulam nosso objeto ao todo de que é parte. Ora observamos a subordinação à lógica hegemônica do capital que marcou a história do Brasil e que se aprofundou nos anos 1990, sob o ideário neoliberal que marcou os anos de reforma do Estado; ora de superação e transformação, o que se inscreveu na CF 1988, na LDBEN 9394/1996 e noutras conquistas, ainda que, às vezes, cerceadas.

Dito isto, a pesquisa identificou na escola campo a falta de um planejamento coletivo para realização das ações do PDDE, assim como revelaram os depoimentos, não há envolvimento efetivo da comunidade escolar na gestão dos recursos do PDDE, apesar de o PPP da escola fazer indicações da gestão participativa. Constatar esse fato, aponta uma evidente fragilidade na gestão. Partindo do princípio da necessidade de formação para o exercício da cidadania, a pesquisa traz evidências da gestão democrática nos documentos na escola, PPP, e atas, assim como na composição do CE, mas as falas nas entrevistas evidenciaram que não há participação efetiva dos membros do Conselho para as tomadas de decisões e prestações de contas, de acordo com as falas dos entrevistados, o Conselho Escolar só reúne para deliberação e para apresentação das prestações de contas, não havendo um acompanhamento para os gastos dos recursos.

Dessa forma, percebemos, uma participação fragilizada, haja vista desconsiderar-se que, para o exercício da participação, a comunidade necessita apropriar-se de elementos teórico-conceituais e críticos. Assim sendo, o CE é uma instância que necessita de formação a fim de que seus integrantes estejam preparados para assumirem suas funções e, de fato, tenham efetiva representatividade na gestão dos recursos do PDDE na escola, desde a tomada de decisões em conjunto, assim como nas deliberações, fiscalização, e acompanhamento, não devendo se contentar em decisões prontas e reuniões apenas para assinaturas de documentos que comprometem a gestão democrática e participativa na escola.

A escola, que deveria ser *locus* por excelência de aprender e construir os caminhos da democracia, permitiu que inferíssemos que se utiliza do CE, por vezes, apenas para o cumprimento da lei que garante o acesso aos recursos, *pro forma*. E isso se evidenciou quando todos assinaram as atas de reunião, mas alguns não conheciam o Programa e, provavelmente, ainda não sabem, como são geridos os recursos. Compreendemos, assim, em face dos objetivos educacionais e das finalidades do Programa, que a Participação se

constitui *conditio sine qua non* da gestão democrática, sem a qual a escola não conquista a sonhada autonomia, nem aprende a discutir os interesses da comunidade local sem ingerência de outros órgãos do sistema escolar ou sem a ação centralizadora do gestor escolar.

Todavia, neste percurso analítico nem tudo que identificamos foi fragilidade, no que tange à gestão democrática, associada à Participação para apreender os dispositivos de gestão escolar exercidos na escola que contribuem para a gestão dos recursos do PDDE. Nesse sentido, observamos como mecanismos positivos, primeiro o PPP, por ser um documento planejado pela comunidade escolar, seguido pelo CE, embora na íntegra, por estar constituído com representação legal dos membros por cada segmento que compõe a escola, o que nos permitiu entrevistar cada um deles, a fim de captar a participação nas tomadas de decisões e prestação de contas na gestão dos recursos do PDDE. Também consideramos importante a abertura da gestão para observação na escola, assim como, por ter nos permitido o acesso ao livro de atas para análise da pesquisa.

Não obstante, houve algumas limitações com que nos deparamos durante a pesquisa, entre as quais, destacamos não poder participar de uma reunião do Conselho Escolar, o que nos possibilitaria observar a articulação entre a gestão e demais membros, a pauta dos temas discutidos, assim como observar a efetiva participação dos integrantes nas deliberações, e decisões. Outra limitação encontrada pela pesquisadora relaciona-se ao fato de não ter sido possível entrevistar a Secretaria de Educação de forma presencial para obtenção das respostas à entrevista. O roteiro de entrevista foi previamente solicitado pela SEMED, e prontamente encaminhamos por e-mail, mas, obtivemos a devolutiva do instrumento do roteiro de entrevista respondido, e devolvido por meio eletrônico. Apesar de tais limitações não ocorreu nenhum prejuízo ao andamento da pesquisa.

As evidências apontadas até aqui mostraram os enormes desafios postos à gestão da educação pública e à compreensão da gestão democrática na escola. Diante dessa realidade, ousaríamos finalizar essas considerações produzidas pelo nosso estudo, dizendo que ainda lidamos com um legado histórico de dependências e subserviência que influenciaram a gênese do processo de abertura democrática em nosso país que mesmo a CF/1988 não conseguiu romper. Isso reverberou nas escolas em geral e na escola campo de pesquisa em particular. Socialmente, perdemos espaços de democracia por mais de duas décadas de ditadura militar e encerrado esse período, convivemos com reformas cujo viés ideológico neoliberal acabou por exigir que nossas escolas pautem suas atuações em uma razão mais técnica e instrumental e menos humana. Precisamos debater isso, indagar mais, discutir mais os interesses da educação escolar e retomarmos de fato os rumos da democracia. Afinal, a gestão democrática da escola é uma construção coletiva com vários sujeitos, vários olhares, concepções plurais, e é a este coletivo que nosso estudo enseja se juntar e contribuir.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Severino Vilar. Formação continuada de professores no plano de ações articuladas (par): a implementação no município de santa INÉS/MA. *In: XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino. Anais* [...], Universidade de São Paulo, Campinas, 2012.
- ALVES, Andréia Vicêncio Vitor. **Fortalecimento de Conselhos Escolares**: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. Dourados: UFGD, 2014.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDBEN] nº 9.394/96**. Institui as bases da educação nacional no Brasil. Brasília: Senado Federal, 1996.
- BRASIL. **Resolução/SE/FNDE nº 3, de 20 de dezembro de 1999**. Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Brasília: Ministério da Educação, 1999.
- BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005**. Brasília: Ministério da Educação, 2005.
- GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas S.A., 2009.
- GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.
- LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.
- SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do Mec. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.