

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO MARANHÃO¹.

Maria Eliana Alves Lima (1)

Doutoranda em Educação

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias / Lisboa

António Neves Duarte Teodoro (3)

Doutor em Educação

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias / Lisboa

Resumo: O objetivo é relacionar a transferência dos recursos federais para as escolas públicas no Maranhão e a participação da comunidade na gestão financeira. Argumenta-se sobre os condicionantes políticos imbricados nos processos de gestão democrática da rede Estadual do Estado do Maranhão quanto à participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros. A investigação delineou-se nos marcos da pesquisa qualitativa, materializando-se na pesquisa de campo e analisa a participação do Colegiado Escolar na aplicação dos recursos do Programa PDE Escola entre os anos de 2012 a 2013 em cinco escolas da rede estadual. Verificou-se se os princípios da gestão financeira são assumidos pelos membros do colegiado.

Palavras-Chave: PDE Escola, participação, gestão democrática.

Introdução

O presente estudo surgiu da necessidade de compreender a gestão financeira dos Programas de financiamento das escolas públicas – notadamente do Plano de Desenvolvimento da Escolar – PDE-Escola, podem proporcionar o fortalecimento da gestão participativa no planejamento das ações, com interesse em responder a algumas questões: como a escola gere a participação da comunidade escolar na aplicação dos recursos federais? Como os sujeitos que atuam nos espaços colegiados intervêm na gestão financeira dos recursos? Quais os princípios e fundamentos da participação da comunidade escolar na gestão da escola?

A gestão financeira nas escolas públicas tem o objetivo de provimento das suas necessidades prioritárias, garantia de funcionamento e melhoria da estrutura física e pedagógica, bem com incentivar a autogestão escolar e o exercício da autonomia com a participação da comunidade na gestão financeira dos recursos, atendendo à regulamentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Os princípios para a gestão financeira estão formalmente assentados na descentralização da gestão escolar, na participação cidadã numa perspectiva Freireana, que implica fundamentalmente a participação política nas decisões, o que pressupõe uma redistribuição do poder entre órgãos centrais e escolas (FREIRE, 2000).

¹ Pesquisa elaborada para a conclusão do MBA em Gestão Escolar, pela Universidade Virtual do Maranhão, 2013.

A pesquisa buscou compreender ainda os condicionantes imbricados nos processos de gestão democrática das escolas públicas da rede estadual do Maranhão quanto à participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros do Programa PDE Escola entre os anos de 2012 e 2013. A perspectiva metodológica inscreve-se na pesquisa de campo em cinco escolas para análise do papel da comunidade escolar na aplicação dos recursos recebidos. As questões que nortearam a pesquisa tiveram o interesse de responder como o gestor lida com o poder da decisão sobre os recursos da escola, como gere a participação da comunidade na aplicação dos recursos e como concebe a dimensão da autonomia na gestão do recurso.

1. Aspectos legais da gestão financeira democrática nas escolas públicas

A construção de escola democrática, em comprimento ao Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, é de responsabilidade de todos: governo e sociedade. Nesse contexto, insere-se a gestão dos recursos Públicos Federais transferidos às escolas públicas que aderem aos programas federais de transferência de recursos financeiros diretamente às escolas, cujo objetivo é o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais para “garantia de seu funcionamento e para promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem com incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social” (Resolução FNDE nº10, 18/04/2013).

Os programas federais de transferência voluntária², vinculados ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, compreendem as escolas públicas da Educação Básica administradas pelas redes municipal e estadual e ainda aquelas mantidas por iniciativa privada sem fins lucrativos, atendendo às normas do Programa para a administração dos recursos financeiros, cujas transferências são realizadas pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Os princípios do programa PDDE estão formalmente assentados na descentralização da gestão escolar, na participação cidadã e na parceria entre o governo federal, o governo municipal, estadual e a escola.

² Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse público e demais tipos de investimentos necessários à ampliação ou melhoria do atendimento à população. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>, acesso em 12/04/2016, 21:15h. Na prática, são voluntárias porque é necessário que as escolas ou Secretarias de Educação assinem por vontade própria o termo de adesão para implantação do programa federal; as transferências feitas pelos programas vinculados ao PDDE são realizadas direto na conta da escola, sem intermédio das Secretarias.

Monaco (2002) analisa a respeito do conceito de descentralização e evidencia que os programas federais de transferência de recursos não se constituem em uma política que assegura de fato a autonomia financeira, uma vez que o poder decisório continua centralizado na União quando se trata da política de gestão escolar. Já segundo o Ministério da Educação - MEC são os representantes da comunidade escolar que têm o papel central na gestão dos recursos, sendo os responsáveis pelo seu recebimento, administração e prestação de contas.

A respeito dessa contradição, Barroso (2005) questiona que essa nova administração pública surge com a finalidade de reforçar um estado menos prescritivo e regulamentador, porém tem caráter cerceador que substitui o controle “directo e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto e *a posteriori* baseado nos resultados”. Tal política de financiamento tem como foco a prevalência dos aspectos financeiros em detrimento da qualidade dos processos educativos que se apresenta de forma fragmentária e submetida à lógica neoliberal de redução da intervenção do Estado.

A despeito desse fato, o Plano de Desenvolvimento da Escolar – PDE Escola tem sua política de financiamento pautada em critérios preestabelecidos sem situar a solução de problemas peculiares, visando resultados genéricos, em contrassenso com uma política educacional que almeje a qualidade do processo educativo. Por outro lado, considera-se que a transferência direta dos recursos para as escolas é uma conquista histórica do financiamento da educação pública no Brasil, cujos princípios procuram assegurar práticas de democratização da gestão escolar e financeira, ao mesmo tempo em que uma análise cautelosa do processo de financiamento requer um olhar especial sobre seu impacto junto à oferta e qualidade do ensino.

1.1 A participação colegiada na gestão financeira das escolas públicas

Segundo o MEC, são os representantes da comunidade escolar que têm o papel central na gestão dos recursos transferidos às escolas, sendo os responsáveis primeiros pelo seu recebimento, administração e prestação de contas perante a sua Secretaria e ao FNDE, o que, na visão do MEC tem garantido a participação e a democratização da gestão da educação pública no nível da escola, uma vez que, pelo princípio, os repasses de recursos por meio dos programas federais, vem promovendo maior grau de autonomia na utilização dos recursos pelos conselhos escolares, incentivando novos modelos de gestão escolar participativa (SANTOS, 2001).

No âmbito da escola, a administração do recurso financeiro transferido pela esfera federal está sob a responsabilidade da Unidade Executora (UEx), que segundo a Resolução FNDE

nº 10/2004, pode ser “qualquer entidade representativa da escola, como a caixa escolar, associação de pais e mestres ou o conselho escolar que representem, juridicamente, os estabelecimentos públicos de ensino beneficiário com os programas” (BRASIL, 2004).

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

A articulação entre a transferência de recursos federais para as escolas públicas e o desenvolvimento da gestão democrática através dos espaços de descentralização das decisões sobre aplicação, controle e prestação dos gastos nas escolas é que nos trouxe as indagações apresentadas na introdução deste trabalho, cujo intuito foi analisar se a destinação dos recursos federais do programa PDE Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola) possibilita o fortalecimento da gestão democrática no planejamento das ações educativas das escolas na Rede Pública Estadual do Maranhão, uma vez que sua execução demanda de ações coletivas, nas quais são tomadas decisões favoráveis à melhoria dos índices educacionais daquelas escolas.

2. Resultados e Discussões

Para coleta de dados – participação do Colegiado Escolar na gestão financeira da escola – procedeu-se a aplicação de questionário, visando avaliar o papel do Colegiado na aplicação dos recursos na escola e como o gestor da escola articula essa relação. Como caminho metodológico utilizamos ainda a observação da participação da comunidade em reuniões do Colegiado Escolar, entrevistas com estes participantes, análise das ações realizadas com os recursos recebidos.

A aplicação dos questionários, entrevistas e observações ocorreu entre os meses de novembro e dezembro de 2013 em 05 escolas da capital – São Luís/MA, durante 05 reuniões do Colegiado para 05 gestores escolares e 10 membros do Colegiado Escolar, os nomes das escolas e envolvidos mantem-se confidenciais.

Dos resultados obtidos, pode-se afirmar que esse mecanismo de articulação coletiva nas decisões da escola – Colegiado Escolar – vem fortalecer a gestão dos recursos financeiros nas escolas da Educação Básica das escolas da Rede Estadual onde ocorreu a pesquisa, a partir do planejamento, aplicação, execução e prestação de contas, visando a transparência na otimização

correta dos recursos públicos, repassados aos caixas escolares, buscando a compatibilidade com os gastos realizados e aprovados pelo Colegiado Escolar.

Há alguns pontos de reflexão na análise dos resultados encontrados. O primeiro é sobre o fato das cinco escolas pesquisadas terem recebido recursos do PDE Escola no Estado demonstrando, portanto, que os índices educacionais estão baixos, sendo esse o critério para recebimento do recurso. Outro ponto é que essas mesmas escolas, após aplicação dos recursos para desenvolver ações de melhorias da aprendizagem, ainda permanecem com os mesmos índices, num demonstrativo de que os objetivos do programa nem sempre são alcançados pela escola.

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

Neste aspecto, nos cabe lembrar que um dos princípios do PDE Escola é a elaboração do Plano de Ação por um Grupo de Trabalho (GT) constituído por representantes da comunidade escolar, membros do conselho escolar (na Rede Estadual chamado Colegiado Escolar) e a equipe gestora. Portanto, cumprir-se-ia o princípio da gestão democrática e a efetivação das atribuições do Colegiado Escolar, por meio do PDE Escola, caso os processos de gestão participativa sejam efetivos na escola.

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

3. Conclusões

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

O que se esperou durante a elaboração do trabalho foi compreender este programa federal como uma ferramenta de gerenciamento que promove a mudança de direção nas ações da escola, preparando-a para o exercício da gestão democrática e gestão financeira participativa. Um estudo mais aprofundado que pretende-se realizar a *posteriori* necessitará de pesquisa de campo com verificação dos indicadores alcançados pelas escolas que executaram o PDE e entrevistas com a comunidade escolar com vistas a analisar se o programa possibilitou de fato o incremento na autonomia da escola e na participação do colegiado escolar na tomada de decisões sobre os processos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola.

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

Além do mais, as escolas que elaboram e executam o programa PDE-escola podem, por meio da organização dos seus grupos de trabalho, promover a melhoria do relacionamento interpessoal no espaço educativo escolar, sobretudo a relação escola e família, na perspectiva do trabalho democrático, participativo, dialógico com os membros da comunidade escolar.

Referências

- BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.
- BRASIL. Constituição. Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução FNDE/CD/Nº 10, de 22 de Março de 2004. Brasília: FNDE
- Diário Oficial do Estado do Maranhão. Decreto Nº 14.558, de 22 de maio de 1995.
- Diário Oficial do Estado do Maranhão. Portaria Nº 1242, de 07 de julho de 1995.
- FREIRE, Paulo. *A Educação na Cidade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- MONACO, F. R. Descentralização e centralização. In.: BOBBIO, N.; MATTEUCCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de Política*, v. 1. Brasília: UNB, p. 329-335, 2002.
- PERONI, V. M. V. Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.
- SANTOS, I. M. dos. A política de descentralização do financiamento do Ensino Fundamental e sua repercussão nas unidades de ensino um estudo sobre o programa Dinheiro Direto na Escola. Recife-Pe: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2001.