

EIXO TEMÁTICO 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR EM AQUIRAZ-CE
SOB ENFOQUE DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE****AUTONOMY OF SCHOOL FINANCIAL MANAGEMENT IN AQUIRAZ-CE UNDER
THE FOCUS OF IN-DEPTH ASSESSMENT****Hilana Holanda Gomes¹
Milena Marcintha Alves Braz²****RESUMO**

O presente trabalho objetiva compreender como o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) atende as necessidades e demandas das escolas públicas de Aquiraz, no Ceará, considerando que a finalidade desse recurso financeiro é exclusivamente para ser aplicado na manutenção e pequenos reparos dos prédios escolares. Tem ainda como objetivo refletir sobre as narrativas dos gestores escolares acerca da autonomia da gestão financeira nas escolas públicas de Aquiraz. Esta pesquisa utilizou como técnicas para a coleta de dados: a pesquisa documental com suporte em Leis, Portarias e Decretos, e um questionário enviado aos gestores escolares via *google forms*. A análise dos dados está fundamentada em Bardin (2011) que configura a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações.

Palavras-chave: Autonomia, gestão financeira, política pública.

ABSTRACT

The present work aims to understand how the Municipal Program Direct Money at School (PMDDE) meets the needs and demands of public schools in Aquiraz, Ceará, considering that the purpose of this financial resource is exclusively to be applied in the maintenance and small repairs of school buildings. It also aims to reflect on the narratives of school managers about the autonomy of financial management in public

¹ Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2001). Especialista em Psicopedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Especialista em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica. Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará.

² Doutora em Sociologia pela UFC (2011). Mestre em Sociologia pela UFC (2005). Especialista em Gestão de Políticas Públicas pela UAB/UECE (2019). Especialista em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela PUCRS (2022). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Fortaleza (2000). Graduada em Gestão Pública pela UNINASSAU (2023).

schools in Aquiraz. This research used as techniques for data collection: documentary research supported by Laws, Ordinances and Decrees, and a questionnaire sent to school managers via google forms, The data analysis is based on Bardin (2011) who configures content analysis as a set of techniques for analyzing communications.

Keywords: Autonomy, financial management, Public policy.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) em Aquiraz-Ceará, investigando como o repasse deste recurso financeiro atende as necessidades e demandas das escolas, quais os desafios enfrentados pela gestão escolar para a administração do dinheiro, bem como refletir a respeito do entendimento que os gestores escolares tem sobre a autonomia da gestão financeira no processo de gerenciamento e execução do PMDDE.

O município de Aquiraz-Ce foi contemplado com o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) com a implantação da Lei Municipal nº 920/2011, cujo objetivo é a transferência de recursos financeiros municipais para as escolas públicas com a finalidade de promover a descentralização da gestão educacional e fortalecer a gestão democrática nas escolas.

Buscando compreender melhor todo o processo que envolve o recebimento do recurso financeiro do PMDDE, seu gerenciamento, aplicabilidade e autonomia pelos gestores escolares, surgem alguns questionamentos: quais as dificuldades enfrentadas pela gestão escolar para a administração do PMDDE? Os valores repassados às unidades escolares atendem as demandas às quais o recurso é destinado? A gestão da escola considera ter autonomia para a administração deste recurso? As indagações ensejam nortear a investigação, pois consideramos assim como Minayo (2002) que “toda investigação se inicia por um problema com uma questão, com uma dúvida ou uma pergunta, articuladas a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novas referências”.

Para responder a essas inquietações sobre o PMDDE, esta pesquisa segue o caminho metodológico descrito a seguir.

Como perspectiva avaliativa em políticas públicas nos direcionamos pela avaliação em profundidade fundamentada nos estudos de Léa Rodrigues. Para a realização de uma avaliação em profundidade Rodrigues (2011) destaca quatro eixos que orientam referida perspectiva:

análise de conteúdo do programa, análise de contexto da formação da política, trajetória institucional do programa e espectro territorial e temporal. Dentre os eixos citados esta pesquisa realizou uma análise do conteúdo da política em estudo. Segundo Rodrigues (2011), a análise do conteúdo de uma política pública relaciona-se aos objetivos, suas bases conceituais, paradigmas orientadores e coerência interna buscando entender o processo de implementação do programa.

De acordo com os objetivos propostos esta pesquisa tem uma abordagem qualitativa, já que foram analisadas as respostas dos gestores escolares coletadas a partir de um questionário com perguntas abertas acerca dos seus entendimentos e compreensões sobre a gestão do PMDDE. De acordo com Minayo (2008) “a pesquisa qualitativa se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado, antes considera um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”. Como procedimento de coleta de dados, foi realizada uma pesquisa documental sendo analisadas as Leis, Portarias, Decretos e Resoluções que orientam a implementação do PMDDE, assim como a análise de outros documentos que fundamentam os conhecimentos acerca do objeto de pesquisa, Ainda como técnica de coleta de dados nesta pesquisa, foi aplicado o já mencionado questionário enviado via *google forms* para 40 gestores escolares da rede municipal de Aquiraz, tendo um total de 22 respostas.

A análise de dados coletados nesta pesquisa está fundamentada em Bardin (2011) que configura a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e seu campo de aplicação é extremamente vasto e que permite a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens, e que de acordo com Gil (2008), a coleta de dados é seguida de um processo de análise e interpretação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

A partir da redemocratização no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surge um novo olhar para as políticas públicas que leva em consideração fatores internos para a sua elaboração, implementação e avaliação em uma sociedade em transformação que buscava associar o desenvolvimento da economia à inclusão social e à participação popular a partir de instituições organizadas.

Na década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um período de grandes reformas educacionais com implementação de programas e projetos para a garantia de qualidade e permanência dos alunos na escola, para a transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas promovendo a gestão democrática e participativa e a autonomia da gestão escolar.

A partir da discussão vivida no País na década de 1990 sobre a organização política e as políticas educacionais é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB. A Lei 9.394/96, que nos artigos 70 e 71 definem quais as ações que podem e que não podem ser executadas com os recursos provenientes dos impostos federais para a educação.

Essa nova forma de refletir e planejar políticas educacionais no país deram origem a elaboração de documentos norteadores que normatizavam e orientavam quanto ao desenvolvimento de programas para aplicação de recursos financeiros para educação mesmo antes da LDB de 1996.

Assim, no que diz respeito a autonomia financeira das escolas públicas, como política pública educacional, o Ministério de Educação cria em 1995 o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), que teve como finalidade promover a descentralização financeira, execução e fiscalização dos recursos públicos transferidos à educação. Este Programa recebeu esta denominação até 1998 quando passou a ser chamado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as unidades de ensino, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar, também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar baseado na ideia de que a própria comunidade é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas.

Ao identificar o período em que se inicia a formulação de políticas públicas educacionais, políticas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas e a criação de legislação que preconiza a gestão democrática e autonomia da gestão das escolas, percebe-se que é uma conquista recente e que com a transformação constante que a sociedade vivencia, as políticas públicas e educacionais precisam estar em permanente revisão e adequação às demandas da sociedade atual.

2.1 AUTONOMIA E GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR

Dentre as dimensões da gestão escolar, a gestão financeira é considerada uma das mais complexas por se tratar de administração de recursos públicos oriundos de políticas públicas federais, estaduais e municipais. A autonomia na gestão de recursos financeiros está diretamente relacionada à contribuição para a organização e planejamento dos processos educacionais e manutenção de equipamentos e adequação de ambiente escolar para a efetiva melhoria da aprendizagem dos alunos.

De acordo com a Lei 9394/96, no artigo 15

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, p. 12).

Percebe-se então que a LDB já trata da autonomia financeira da escola pública, mesmo que orientada por um conjunto de normas legais a serem seguidas considerando também as formas de controle social a partir da gestão democrática e participativa.

Assim sendo, considerando o caráter político e pedagógico da escola e a participação de todos da comunidade escolar, é relevante entender o que é essa autonomia. De acordo com Ferreira (2013):

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela se confunde com a “independência”. (...) A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não ser em relação as outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis. Ferreira (2013, p. 25)

Dessa forma, podem-se criar situações e condições que possibilitam a vivência da autonomia individual e coletivamente por todos no ambiente escolar. Ferreira (2013, p. 27) ressalta ainda que “o que está em causa não é conceder maior ou menor autonomia às escolas, mas sim reconhecer a autonomia da escola como um valor intrínseco à sua organização, e utilizar sua autonomia em benefício das aprendizagens dos alunos”. Destacamos aqui a autonomia para decisões referente ao contexto pedagógico e principalmente a gestão financeira dos recursos públicos transferidos às escolas públicas.

2.2 O PROGRAMA MUNICIPAL DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – ANÁLISE DE CONTEÚDO

O propósito desta seção é compreender o Programa Municipal Dinheiro Direto na escola (PMDDE), através de uma análise de conteúdo que, segundo Rodrigues (2008), para compreender o conteúdo de uma política deve-se ter atenção para três aspectos: formulação, bases conceituais e coesão interna.

Tendo como premissa as diretrizes da lei que orientam a aplicação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Governo Federal, e compreendendo que o repasse deste recurso não dava para manter as necessidades e demandas das escolas, o município de Aquiraz, no Ceará, criou o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE), com o objetivo de transferir recurso financeiro municipal para manutenção e pequenos reparos dos prédios escolares e pagamento de mão de obra necessária para este serviço.

O Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola, criado com respaldo na Lei Municipal 920 de 13 de outubro de 2011, em seu Art. 1º, define o referido programa da seguinte forma:

O Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDE) consiste na transferência, pela Prefeitura Municipal de Aquiraz, de recursos financeiros consignados, em seu orçamento, em benefício das escolas da rede municipal mantidas e instituídas pelo poder Público, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental e educação infantil, nas modalidades regular e especial, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano imediatamente anterior ao do atendimento. (Aquiraz, Lei nº 920/2011, p. 2).

O repasse do PMDDE às escolas públicas municipais de Aquiraz é exclusivamente destinado a manutenção, conservação e pequenos reparos dos prédios escolares e no pagamento de prestação de serviço de pessoa física ou jurídica obedecendo o percentual de 50% do valor recebido para o pagamento da mão de obra e 50% para aquisição de material necessário para realização dos serviços a serem realizadas.

As escolas recebem o recurso PMDDE através de suas unidades executoras (UEX) em conta da própria após assinatura de convênio realizado anualmente entre Prefeitura Municipal e escolas. Conforme a Lei Municipal 920/2011 em seu Parágrafo Único:

Por unidade executora entende-se o órgão, entidade ou instituição responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos, pela Prefeitura Municipal de Aquiraz para o atendimento das escolas beneficiárias do PMDDE, que, na forma desta Lei, compreende como sendo Unidade Executora Própria (UEX) a entidade sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, dos

estabelecimentos de ensino público beneficiários do PMDDE, a saber: caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar, ou outra instituição constituída com este fim. (Aquiraz, Lei nº 920/2011, p. 2).

Apesar do PDDE prevê em sua legislação a aplicação desse recurso para pequenos reparos da escola, o PMDDE foi pensado para que as escolas da rede municipal de Aquiraz tivessem um melhor aproveitamento e aplicação do recurso federal em materiais de expediente e limpeza (custeio) e de bens duráveis (capital), tendo assim com a criação do PMDDE um recurso direcionado com um fim específico para a manutenção e conservação da infraestrutura escolar, possibilitando às escolas um melhor gerenciamento e utilização dos recursos federal e municipal com o objetivo de proporcionar e favorecer um ambiente mais adequado para a aprendizagem dos alunos.

O PMDDE, tem como objetivo promover uma gestão descentralizada, participativa e transparente dando a comunidade escolar a oportunidade e voz nas tomadas de decisões relevantes para um melhor desempenho da gestão da escola priorizando a função maior da escola que é o aprendizado dos alunos criando um ambiente agradável e favorável para este fim.

Com suporte na análise do conteúdo da referida política pública municipal de Aquiraz, avaliamos como a autonomia da gestão financeira está presente na prática escolar e como o gestor escolar compreende a relevância desse recurso para os processos na escola. É o que consta no próximo tópico.

2.3 ANÁLISE DA COLETA DE DADOS

A análise de dados coletados foi fundamentada em Bardin (2011) que configura a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Seu campo de aplicação é extremamente vasto e permite a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens. Assim, segue a análise das respostas coletadas a partir do questionário aplicado via *google forms* entre os dias 21 e 27 de março de 2024.

As perguntas constantes no questionário diretamente relacionadas aos objetivos da pesquisa foram: 1) “Considerando o tempo de gestão escolar que você tem, qual sua opinião

sobre a gestão dos recursos financeiros transferidos às escolas públicas municipais de Aquiraz (PDDE e PMDDE)? 2) “Considerando que o PMDDE é um recurso de transferência financeira, às escolas municipais de Aquiraz, destinado a manutenção e pequenos reparos dos prédios escolares, como você destaca a sua contribuição e relevância para a escola?” e 3) “O que você entende como Autonomia da Gestão Financeira escolar?”

Para o questionamento: “Considerando o tempo de gestão escolar que você tem, qual sua opinião sobre a gestão dos recursos financeiros transferidos às escolas públicas municipais de Aquiraz (PDDE e PMDDE)”, todos os gestores consideram que os recursos são de suma importância para a escola, mas que precisam ser reajustados para conseguir atender a todas as demandas da escola, como é perceptível nas respostas a seguir,

Os recursos são de suma importância para a manutenção dos equipamentos públicos. Alguns deveriam ser reajustados, pois não conseguimos realizar muitas coisas. São de extrema importância visto que, são através desses recursos que podemos realizar a manutenção e a compra de materiais da escola, porém o valor nem sempre supre todas as nossas necessidades. De grande importância para o desenvolvimento escolar”. Os recursos ajudam bastante, mas ainda são insuficientes para os gastos de uma escola.

De acordo com o questionamento: “Considerando que o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) é um recurso de transferência financeira às escolas municipais de Aquiraz destinado a manutenção e pequenos reparos dos prédios escolares, como você destaca a sua contribuição e relevância para a escola?” A maioria dos respondentes, considerou que contribui muito para a realização das práticas escolares e uma minoria destacou que contribui parcialmente, como veremos a seguir:

Gráfico 1: Relevância do PMDDE para a escola



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

Destacamos a seguir alguns relatos referentes à questão 2:

Com esses recursos podemos melhorar nossos espaços, favorecendo um melhor ambiente educacional. É de grande relevância esse recurso para manutenção do prédio

e equipamentos. O Recurso do PMDDE é de extrema importância, pois, é dele que os gestores escolares realizam os reparos e as manutenções, o que é indispensável para as escolas.

Em relação aos gestores que consideram que o PMDDE contribui parcialmente destacamos os seguintes relatos: “Contribui parcialmente por conta do valor não atender todas as necessidades”. “Valor inadequado”.

Em relação ao que os gestores escolares entendem sobre autonomia da gestão financeira, responderam:

Ter capacidade de autogerir os recursos financeiros destinados a escola e junto a comunidade escolar delibera-los.

Esse processo de poder ver dentro da unidade escolar, quais são suas necessidades e prioridades, para executar o que for de maior relevância em relação a aprendizagem.

Ter autonomia de realizar todo o processo, sempre pensando na permanência do aluno na escola, com qualidade, obedecendo às etapas de planejamento e execução, resoluções e valorizando a participação de todos os envolvidos, Comunidade Escolar, que formam a Associação da Unidade Escolar.

Decidir no coletivo as prioridades para atender as necessidades e demandas da escola.

Diante do exposto, verificamos que os gestores escolares da rede municipal de Aquiraz consideram os recursos financeiros transferidos às escolas de grande importância para o bom desenvolvimento das práticas educacionais com destaque para a necessidade de rever o valor destinados às unidades escolares, pois consideram que o valor repassado não atende às necessidades e demandas das escolas.

Quanto à autonomia na gestão financeira escolar, os gestores consideram a participação da coletividade e comunidade escolar para as tomadas de decisão referente ao uso do recurso financeiro relevante com o objetivo de promover a melhoria das condições para a aprendizagem dos alunos.

As respostas supramencionadas são apenas uma amostra das falas dos gestores e elas sintetizam as percepções dos mesmos acerca da execução do PMDDE no município de Aquiraz-CE.

3 CONCLUSÃO

Com base na análise de conteúdo do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE), um dos eixos da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008), foi possível perceber o papel salutar do recurso para as escolas municipais de Aquiraz, já que além de promover a

descentralização da gestão de recursos financeiros, proporciona um melhor aproveitamento do dinheiro com foco na manutenção e pequenos reparos dos prédios escolares possibilitando um ambiente melhor adequado para as práticas educacionais e consequentemente a aprendizagem dos alunos.

Nas falas dos gestores escolares municipais de Aquiraz-CE, percebe-se a importância desse recurso financeiro ser gerido pela comunidade escolar, o que dessa forma proporciona maior celeridade na resolução de eventuais problemas em relação à manutenção e conservação do prédio escolar.

Para finalizar, consideramos que essa pesquisa alcançou seus objetivos ao analisar o conteúdo da política pública em estudo, PMDDE, e na reflexão sobre as narrativas dos gestores escolares. Vale ressaltar ainda que, o assunto aqui estudado sendo de grande relevância como política pública, não deve se encerrar aqui sendo objeto de constante estudo científico.

REFERÊNCIAS

AQUIRAZ. **Lei Municipal nº 920, de 13 de outubro de 2011**. Altera a lei nº 610/2006, de 15 de agosto de 2006, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) e dá outras providências.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo** / Laurence Bardin; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. -- São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2013

GIL, Antonio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. - 4. Ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

LDB – Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. BRASIL.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, António Pedro. **Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa**. Revista Lusófona de Educação, 40, p. 139-153, 2018. Disponível em: revistas.usufona.pt/index.php/rleducacao/article/view/6439. Acesso em 19 fev. 2022.

Ministério da Educação, **Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998**, Brasília, 1998.

Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995**. Brasília: FNDE, 1995b. Brasil 1995.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, UFPB, número 16, março de 2011.