

A gestão escolar e a cultura político-educacional: reflexões sobre os desafios de gerir os recursos financeiros

Eusamar Araújo de Sousa*, Marciel Barcelos Lano** e Rosilene Lagares***

Resumo

Este artigo foi desenvolvido com o objetivo de apreender a influência da cultura político-educacional na constituição da cultura escolar e seus reflexos na gestão dos recursos financeiros. Trata-se de pesquisa exploratória bibliográfica com análise de dados assentada no materialismo-histórico dialético, cujas conclusões indicam que as práticas e os sujeitos são elementos fundamentais na constituição da cultura escolar a qual está em constante relação com as demais culturas, numa dinâmica pacífica ou conflituosa. A cultura político-educacional está refletida na dinâmica da escola, espaço por excelência de materialização das políticas educacionais. Assim, com o processo de descentralização de recursos para a educação surgiram novos desafios para a gestão da escola, sobretudo a partir da lógica neoliberal que permeia os programas e ações governamentais.

Palavras-Chave: política educacional; cultura escolar; gestão financeira.

School management and political-educational culture: reflections on the challenges of managing financial resources

Abstract

This article was developed with the aim of understanding the influence of political-educational culture on the constitution of school culture and its effects on the management of financial resources. This is an exploratory bibliographical research with data analysis based on dialectical historical materialism, whose conclusions indicate that practices and subjects are fundamental elements in the constitution of school culture, which is in constant relationship with other cultures, in a peaceful or conflictual dynamic. The political-educational culture is reflected in the dynamics of the school, the space par excellence for the materialization of educational policies. Thus, with the process of decentralization of resources for education, new challenges for school management emerged, especially from the neoliberal logic that permeates government programs and actions.

Keywords: educational policy; school culture; financial management.

* Mestre em Educação pela Universidade Federal do Tocantins/UFT. Professora concursada, lotada na sede da Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc/TO). Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal - GepeEM e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins - ObSPE/TO, vinculados à Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Práticas Educativas. Tem interesse nas temáticas ligadas ao direito educacional, política e gestão da educação e desenvolvimento humano. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2706-2668>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4986403121602549>. E-mail: eusamarsousa24@gmail.com.

** Doutorado em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo (PPGEF/UFES). Docente Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/ DEFD/IE). Membro do Instituto de Pesquisa em Educação e Educação Física (PROTEORIA/UFES), do Grupo de Investigação Pedagógica em Educação Física (GIPEF/UFT) e do Grupo de Pesquisa em Docência na Educação Física (GPDEF/UFRRJ). Editor Associado da Revista Desafios para as áreas da Saúde e Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1181-8724>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8918119235589801>. E-mail: marcielbarcelos@uft.edu.br.

*** Doutora e Mestre em Educação (UFG). Pós-Doutora em Educação (Unoesc). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Coordenadora da Linha de Pesquisa Estado, políticas públicas e gestão da educação do Curso de Doutorado em Educação. Líder do Grupo de Estudo, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM), cadastrado no CNPQ/CAPES. Membro do Fórum Estadual de Educação do Tocantins (FEE-TO). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2959-5573>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6515208027900665>. E-mail: lagaresrose@gmail.com.

Gestión escolar y cultura político-educativa: reflexiones sobre los desafíos de la gestión de recursos financieros

Resumen

Este artículo fue desarrollado con el objetivo de comprender la influencia de la cultura político-educativa en la constitución de la cultura escolar y sus efectos en la gestión de los recursos financieros. Se trata de una investigación bibliográfica exploratoria con análisis de datos basada en el materialismo histórico dialéctico, cuyas conclusiones indican que las prácticas y los sujetos son elementos fundamentales en la constitución de la cultura escolar, la cual está en constante relación con otras culturas, en una dinámica pacífica o conflictiva. La cultura político-educativa se refleja en la dinámica de la escuela, espacio por excelencia para la materialización de las políticas educativas. Así, con el proceso de descentralización de recursos para la educación surgieron nuevos desafíos para la gestión escolar, especialmente desde la lógica neoliberal que permea los programas y acciones gubernamentales.

Palabras clave: política educativa; cultura escolar; gestión financiera.

INTRODUÇÃO

A escola é uma instituição social que possui dinâmicas próprias, construídas ao longo da sua história. Esse processo é influenciado por fatores internos e externos a partir das relações — pacíficas ou conflituosas — estabelecidas entre os sujeitos envolvidos e as diferentes culturas.

Com isso, o contexto escolar apresenta desafios e possibilidades para além do processo ensino-aprendizagem, tendo em vista a diversidade social, cultural e econômica presente na sociedade brasileira, que é marcada por disputas e conflitos entre classes sociais. Nesse processo de disputa têm prevalecido, historicamente, os interesses daqueles que detêm a hegemonia econômica, em detrimento dos interesses da maioria menos favorecida.

Assim, considerando a importância da escola para a construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária é imprescindível refletir sobre a sua atuação numa perspectiva emancipadora. Isso inclui considerar as constantes mudanças no contexto socioeconômico e a complexidade da gestão em suas múltiplas dimensões.

Nesse sentido, um dos pontos pouco explorados em relação àquilo que ocorre nas instituições escolares diz respeito à compreensão da influência da cultura política educacional na configuração da cultura escolar e seus reflexos na gestão dos recursos financeiros. Neste artigo interessa-nos buscar elementos que nos permitam compreender a relação entre esses pontos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória de natureza bibliográfica, cuja análise de dados está ancorada no materialismo histórico-dialético, especificamente nas dimensões da historicidade, da contradição e do Estado.

O arcabouço teórico baseia-se em estudos de autores como Julia (2001), Vieira (2007), Reis (2019), Dourado (2020), Dantas (2022) e Carvalho (2023) que abordam o tema sob a perspectiva do mapeamento pregresso.

De acordo com Lösch, Rambo e Ferreira (2023, p. 8, 11), a pesquisa exploratória “visa compreender e explorar um fenômeno ou questão de interesse tendo como objetivo familiarizar-se com um assunto pouco conhecido ou pouco explorado [...]. “Trata-se de uma investigação útil para preparar o caminho para futuras pesquisas mais aprofundadas”.

O texto está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução - seção 1, as seções 2 e 3 e as considerações finais – seção 4. Na segunda seção o estudo aborda sobre a perspectiva neoliberal das políticas educacionais e os desafios de gestão dos recursos financeiros da escola, tendo por base o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado durante a reforma do Estado brasileiro, e principal mecanismo de repasse financeiro direto para as escolas da educação básica.

Em sua terceira seção o texto trata da cultura escolar e da influência exercida pela cultura político-educacional no trabalho da escola. Para finalizar, busca resumir nas considerações finais — seção 4 — as reflexões e inferências em torno do objetivo proposto.

Gestão escolar: uma reflexão sobre a perspectiva neoliberal das políticas educacionais e os desafios de gerir os recursos financeiros.

Nesta seção nos interessa compreender a gestão escolar por uma perspectiva crítica. Nesse sentido, a política e gestão da educação têm sido um campo fértil para novos estudos, considerando que há muito a ser explorado nessas duas dimensões que se inter-relacionam e expressam a ação do governo no tocante à garantia do direito à educação, concebido no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental de natureza social.

Nesse sentido, Duarte (2007, p. 693) destaca que “o Brasil constitui um Estado social de direito de inspiração democrática por imposição constitucional”.

No Estado social de direito é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização

dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc. (Duarte, 2007, p. 694).

Acerca da gestão educacional ressaltamos, preliminarmente, a importância da gestão democrática – nas diferentes instâncias e esferas – para a construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária, sem desconsiderar a existência de fatores internos e externos que se colocam como obstáculos a sua efetivação.

Vieira (2007) destaca que a gestão educacional possui abrangência macro e diz respeito aos sistemas educacionais, ao passo que a gestão escolar possui abrangência micro e volta-se ao âmbito dos estabelecimentos de ensino. Por sua vez, a gestão democrática se caracteriza como um eixo transversal, que pode estar presente, ou não, em uma esfera ou outra, impactando de diferentes maneiras nos processos culturais estabelecidos nas instituições educacionais.

Esclarecemos, na perspectiva aventada, que entendemos processo cultural como ação permeada pelos modos de fazer dos sujeitos que gerem os contextos educacionais que apresentam significativos desafios, mas que são orientados por diferentes perspectivas para implementação dos recursos, seja na microesfera (ações locais) ou macroesfera (ações estruturantes).

Neste ponto destacamos que a gestão escolar e os desafios de gestão dos recursos financeiros da escola consideram as influências do contexto socioeconômico e dos sujeitos envolvidos na proposição e materialização das políticas públicas, desde a redemocratização no Brasil consagrada pela Constituição de 1988.

Ademais, “o período de 1980-1990 foi marcado pela reestruturação produtiva nas principais economias do mundo” e “simultaneamente a esse movimento, na década de 1980 a América Latina foi perpassada pelo fim das ditaduras e pela degradação econômico-social” (Muniz; Carvalho; Souza, 2023, p. 6). Os autores destacam:

Nessa fase de transição acontece na América Latina a chamada crise da dívida, caracterizada pela dificuldade de os países pagarem suas dívidas, o que aprofundou a crise fiscal no Estado brasileiro. Como alternativa para a saída da dívida pública, organismos transnacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) oferecem empréstimos a esses países, mas com condições alinhadas com as demandas da nova ordem econômica.

Essas mudanças estruturais e políticas impactaram os cotidianos escolares, modificando a forma de organização dos espaços e as relações estabelecidas com os sujeitos que compõem o ambiente escolar. Tal ação não foi apenas tensionada pelo contexto político nacional, mas, também, pela abertura das fronteiras aos órgãos internacionais como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Dessa forma, a educação passou a ser foco de interesse do Banco Mundial, “defendendo mudanças estruturantes no campo da gestão, das práticas formativas, da formação de professores e do currículo” (Muniz; Carvalho; Souza, 2023, p. 7).

No Brasil, as diretrizes adotadas para a educação nacional foram pautadas nos acordos firmados internacionalmente como, por exemplo, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) do governo de Itamar Franco (1992-1994), plano esse que “pode ser considerado um desdobramento da participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos”, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia (Muniz; Carvalho; Souza, 2023, p. 13).

Tal plano direcionou novas formas de intervenção do Estado no âmbito das políticas educacionais sob o discurso neoliberal de eficiência e racionalidade administrativa, incorporando a ideia de descentralização.

Essa visão de descentralização foi incorporada pelos planos posteriores como um redimensionamento a novas formas de gestão educacional por meio de um gerenciamento eficaz com vistas ao aumento da produtividade e competitividade pelas instituições escolares. Incorpora-se à linha modernizadora de implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica (Muniz; Carvalho; Souza, 2023, p. 15).

Com essa dinâmica, o Estado, por meio do governo federal, exerce influência sobre os governos locais, principalmente aqueles com menos recursos financeiros e que, por isso, dependem em maior grau dos repasses federais. No entanto, precisam cumprir com as exigências e demandas do Executivo para receber o repasse e implementar a política pública a partir da descentralização. Assim, a descentralização constitui-se em um

[...] instrumento ideológico para mascarar sua própria assistência financeira, quando na verdade utiliza-se da desconcentração, não permitindo o poder de decisão aos governos locais quanto à implementação de programas educacionais, muita das vezes, completamente díspares da real necessidade local (Reis, 2019, p. 103).

Nessa lógica neoliberal, com foco no gerencialismo, iniciou-se o processo de descentralização de recursos para a educação, tendo o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo de repasse financeiro direto para as unidades de ensino, em caráter suplementar.

Ademais, o enfoque na gestão financeira escolar vem ganhando destaque após a descentralização dos recursos destinados à educação, garantidos através do PDDE, que tem como finalidade prestar assistência, por meio de financiamento direto, de modo adicional, às escolas públicas de educação básica e às escolas privadas de educação especial, seja no âmbito municipal, estadual, ou do Distrito Federal (Conceição; Malvezzi; Nascimento, 2021, p. 9).

Imersa nessa concepção neoliberal a escola tem seu trabalho direcionado para uma educação de qualidade que atenda aos interesses econômicos, contrapondo-se, assim, aos interesses sociais defendidos pela atual Constituição Federal, entre eles, o direito à educação. “Por isso, é possível verificar a perspectiva economicista de qualidade refletida na escola nas últimas décadas” (Conceição; Malvezzi; Nascimento, 2021, p. 7), tendo a gestão gerencial implantada no seu cotidiano.

De acordo com a legislação que regulamenta o PDDE, o recebimento dos recursos do Programa está condicionado à existência de uma Unidade Executora Própria (UEX)¹, representativa da unidade escolar, conforme disposto no artigo 7º da Resolução/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021.

Art. 7º As escolas públicas de educação básica com mais de 50 (cinquenta) estudantes matriculados na educação básica, para serem beneficiados com recursos do PDDE e Ações Integradas, deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas UEX.

Parágrafo Único. As escolas públicas, com até 50 (cinquenta) estudantes, é recomendada a constituição de UEX, com vistas ao recebimento do valor fixo e de capital previstos no Anexo I desta Resolução (FNDE, 2021).

Como dispõe a Resolução, as unidades escolares, que possuírem até 50 (cinquenta) estudantes e não tiverem UEX constituída receberão os recursos através da

¹ “Unidade Executora Própria – UEX, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações” (Resolução FNDE nº 15/2021, art. 5º, III).

Entidade Executora - EEx² que estiver vinculada. Assim, “a criação do PDDE não apenas implementa uma nova forma de administrar a escola, mas busca conseguir o princípio da qualidade, responsabilizando a escola e seu gestor pelo sucesso ou fracasso” (Conceição, Malvezzi, Nascimento, 2021, p. 10).

Segundo Conceição, Malvezzi e Nascimento (2021), essa perspectiva de descentralização de recursos sustenta a ideia de autonomia das escolas no gerenciamento dos recursos e, com isso, a melhoria da qualidade do trabalho desenvolvido, tendo em vista que as decisões sobre a alocação dos recursos são tomadas de forma participativa por quem conhece a realidade escolar.

No entanto, a propaganda descentralização, promotora de autonomia dos agentes escolares, de fato, não ocorre. O que acontece é a desconcentração de atividades visando à execução de programas e ações definidas de forma centralizada de modo que as escolas são responsabilizadas pelo seu desempenho e têm como principal mecanismo de aferição o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007. Nesse sentido, Reis destaca:

O FNDE, na ótica do monitoramento dos recursos alocados nas escolas, exercita o controle institucional, visando o alcance dos seus objetivos como órgão financiador do recurso da educação básica. No caso do PDDE, o FNDE dita as regras, determina em que se pode gastar os recursos e controla os resultados através da prestação de contas (2019, p. 120).

O apontamento de Reis é corroborado por Dantas (2022) acerca do PDDE quando destaca parte de uma entrevista realizada em seu estudo: “o que se percebe na fala da gestora entrevistada é de que a preocupação é muito maior com as questões burocráticas no que diz respeito à quantidade, informações, documentações obrigatórias, que no próprio poder de decisão”. Com base nas declarações da gestora, a autora questiona a autonomia da escola, especialmente quanto ao argumento de que “se a instituição precisa de material “x” e não pode comprar por não ter recurso suficiente ou não ser da natureza pré-definida pelo programa” (Dantas, 2022, p. 70).

Buscando responder se há uma relação direta entre a gestão financeira e o desempenho escolar, Conceição, Malvezzi e Nascimento (2021) compararam o desempenho de duas escolas públicas da rede municipal de Petrolina-PE, uma localizada na região central

² “Entidade Executora – EEx, prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados” (Resolução FNDE nº 15/2021, art. 5º, II).

(Escola A) e outra (Escola B), na região periférica da área urbana do município. O estudo demonstrou a evolução do IDEB (2007 a 2019) e os recursos recebidos do PDDE (2018 e 2019). Com base nos dados obtidos, os autores afirmam:

Percebemos que no último ano, quando houve a aplicação da Prova Brasil, a EB recebeu maiores valores que a EA, ainda assim permaneceu distante da meta. Mais do que isso, a EA deu um salto no resultado do IDEB, atingindo o melhor resultado entre todas as escolas da rede municipal de Petrolina. Os dados levantados, apesar de limitados, nos levaram a refletir a respeito dos fatores que condicionam escolas situadas no mesmo município, com gastos para se garantir a qualidade semelhantes, a constituírem realidades discrepantes (Conceição; Malvezzi; Nascimento, 2021, p. 16).

Os mesmos autores destacam limitações na pesquisa e apontam a necessidade de uma correlação dos dados com outros levantamentos, a fim de obter uma visão multidimensional acerca do objeto da pesquisa, tendo em vista as múltiplas determinações envolvidas na vida dos estudantes e da própria escola. Todavia, apontam que a localização das escolas, bem como os fatores socioeconômicos e culturais podem ter influenciado nos resultados alcançados.

Tais fatores não puderam ser analisados nessa pesquisa, mas suspeitamos que não há uma vinculação objetiva entre os recursos do PPDE com o conseguimento de aumento no Índice de testes de proficiência. Embora consideremos que o investimento financeiro, junto aos demais, seja um dos vetores para a qualificação da educação escolar, ele não satisfaz, por si só, as demandas da escola (Conceição; Malvezzi; Nascimento, 2021, p. 17).

Diante desse arranjo em torno dos recursos financeiros da escola e as perspectivas de resultados desses investimentos a gestão escolar enfrenta grandes desafios, entre os quais destacamos a dificuldade de concentrar esforços na alocação de recursos com base nas reais necessidades da escola para o alcance de resultados educacionais de qualidade socialmente referenciada.

Consequentemente, é comum na escola um trabalho focado “na avaliação estandardizada de desempenho, na eficiência e na produtividade”, o que acaba por induzir “o fomento à competitividade e a precarização do que consideramos qualidade educacional substantiva e com relevância social” (Lagares; Nardi, 2020, p. 206). Assim, podemos considerar a existência de uma falsa ideia “de que o governo realmente se interessa em resolver os problemas sociais, sobretudo aqueles relacionados à desigualdade educacional” (Reis, 2019, p. 103). Nessa direção, o autor destaca:

Os programas de descentralização de recursos financeiros esbarram em limitações próprias das desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. Os fins dessa política não visavam superar as barreiras históricas da desigualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação básica, pois ela se assenta nas contradições do modo de produção capitalista e, como tal, ela visa, contraditoriamente, a manutenção e reprodução social (2019, p. 95).

Outro desafio imposto à gestão escolar refere-se à falta de qualificação técnica para lidar com as questões operacionais dos recursos financeiros. A Unidade Executora (UEx), independente da denominação que receba (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Associação de Apoio à Escola, entre outras), é constituída por representantes dos segmentos da escola e da comunidade, para desenvolverem, voluntariamente, as ações demandadas pelo FNDE. Todavia, geralmente, esses sujeitos não possuem domínio técnico para a realização das atividades, além de não haver um trabalho efetivo de formação que vise o desempenho qualificado desses agentes. Corroborando com o exposto, ao pesquisar o Município de Santo Antônio do Tauá (PA), Reis argumenta:

Há muito temor em participar do conselho que se agiganta não só no contexto das atividades ditadas pelo MEC, como também pela falta de capacitação/formação direcionada principalmente ao coordenador do conselho escolar, e ainda o receio na gestão do recurso público, além da alegação de falta de tempo (Reis, 2019, p. 151).

Na mesma perspectiva, a pesquisa realizada por Sousa et al. (2021, p. 87), envolvendo membros da UEx de sete escolas do Tocantins, registra que “mais de 50% dos participantes da pesquisa nunca participaram de nenhum curso específico para os conselheiros/membros das Associações de Apoio às Escolas”.

Além do mais, há as condições políticas locais que interferem na dinâmica dos recursos financeiros da escola e podem comprometer severamente o trabalho escolar e a atuação dos agentes responsáveis pela execução e prestação de contas desses recursos, como afirma Reis (2019) acerca das inadimplências do PDDE e da crise política vivenciada no Município de Santo Antônio do Tauá.

As inadimplências no PDDE, que no período anterior à crise situavam-se tão somente na omissão na prestação de contas, agora tem contornos motivados por conflito político [...], que interferiu sobremaneira no fluxo normal da documentação das prestações de contas do PDDE, dado que ninguém assumia tal responsabilidade, condição elencada nos documentos do PDDE, além da constante mudança nas equipes internas da Secretaria Municipal de

Educação (SEMED), com reflexo nos conselhos escolares. O embate político travado trouxe consequências nefastas que repercutem até os dias atuais, dado que as escolas do município não recebem recursos do PDDE desde 2016 (Reis, 2019, p. 177).

Assim, pensar a gestão escolar exige reflexões que vão além das questões institucionais e locais, considerando as múltiplas determinações envolvidas no trabalho da escola e na vida dos estudantes, reflexos de uma estrutura social marcada por relações complexas e contraditórias.

No que tange à dimensão financeira, a atuação da escola na perspectiva da qualidade socialmente referenciada, naturalmente, entrará em contradição com a lógica dominante que permeia os programas e ações governamentais, considerando os pressupostos ideológicos em torno da política de descentralização de recursos. Portanto, concentrar esforços na alocação de recursos com essa perspectiva de qualidade constitui-se um grande desafio, tanto pelo fato de a destinação dos recursos ser definida previamente pelo FNDE, como pelo que se espera da escola em termos de resultados educacionais, os quais são aferidos nos exames de larga Escala. Somado a isso, a falta de qualificação técnica para lidar com as questões operacionais dos recursos financeiros e os conflitos políticos locais são outros grandes desafios da gestão escolar.

Influência da cultura político-educacional no trabalho da escola

Ao refletir acerca da influência da cultura político-educacional no trabalho desenvolvido pelas instituições escolares, importa considerar a tendência elitista e autoritária da cultura política brasileira. Nesse sentido, Carvalho destaca que “um recuo na história possibilita compreender a força da cultura política conservadora e antidemocrática que sustenta historicamente o processo de construção da democracia no Brasil e as instituições sociais” (2023, p. 5).

Assim, na perspectiva de apreender a influência exercida pela cultura político-educacional na atuação da escola, recorreremos ao estudo de Negreiros, Neto e Santos (2022), cujo objetivo consistiu em analisar a constituição de uma cultura político-educacional, focalizando os sujeitos da equipe dirigente do Ministério da Educação do Brasil, entre o período de 1995 a 2002. Nesse estudo foram analisados pontos como: formação, atuação profissional e produção acadêmica dos sujeitos. Os autores concluem:

Na formação dos sujeitos da Equipe Dirigente do MEC identificamos uma prevalência da Economia como área de conhecimento. Entendemos que essa associação é um indício da cultura político-educacional que se constituía naquele período. Essa perspectiva também é observada na mobilização de alguns autores por parte dos sujeitos (Negreiros; Neto; Santos, 2022, p. 17).

Assim, compreendendo que a atuação dos sujeitos influencia e é influenciada pela constituição das diferentes culturas, os autores asseveram que a concepção de educação dos sujeitos envolvidos no estudo tinha como ponto comum a defesa de reformas do aparelho estatal numa perspectiva economicista, norteadas pelas recomendações dos organismos multilaterais, o que direcionou seus olhares para a implementação e conservação de um sistema de avaliação nacional, alinhado com as perspectivas externas (Negreiros; Neto; Santos, 2022).

A constatação dos autores nos permite compreender de que maneira a cultura político-educacional impacta nos cotidianos escolares, especialmente considerando o sistema nacional de avaliação; desta forma, diferentes autores têm alertado sobre a incorporação de uma lógica escolarizante que assume as avaliações de larga-escala como balizadoras das ações educacionais. Contudo, a função social da escola vai além desse marcador que deixa de lado as ações qualitativas que atuam diretamente no desenvolvimento de cidadãos capazes de contribuir socialmente com o mundo em que vivem.

Essa visão economicista incorporada pelos sujeitos da equipe dirigente do MEC é um reflexo da perspectiva neoliberal, resultante do modo de produção capitalista. Tal perspectiva não privilegia as políticas sociais, pelo contrário, compromete a proposição e materialização dessas políticas ao estabelecer diretrizes que dialogam com os interesses das elites em detrimento das demandas necessárias para garantir o direito de todos a uma educação pública de qualidade. Além disso, a perspectiva neoliberal fortalece o caráter hegemônico e autoritário do Estado brasileiro, contrapondo as conquistas no campo das políticas públicas, asseguradas pela Constituição Federal de 1988, resultado de uma ampla participação social no processo de redemocratização do país (Carvalho, 2023).

Ao tratar das perspectivas do Ministério da Educação do governo Bolsonaro, Nacif e Filho (2019 p. 236) apontam que

[...] em pouco mais de sete meses, o Ministério da Educação teve mudanças intensas na equipe. Setores do condomínio de extrema direita que compõem o governo, com diferentes perspectivas conservadoras de projetos

educacionais, lutam pela hegemonia desse campo da administração federal, sem, contudo, revelarem o mínimo domínio sobre o papel do MEC na coordenação da Educação brasileira. A consequência dessa dinâmica e lógica política deixará rastros nefastos a médio e longo prazos.

Nacif e Filho (2019) sustentam, também, que o ministro da educação, Ricardo Vélez, ao ser exonerado, em abril de 2019, deixou “como legado o período de maior inoperância e aparelhamento ideológico da história do Ministério da Educação” e que o seu sucessor, “o economista Abraham Weintraub, nunca exerceu cargo de gestor público em Educação” (p. 240). Isso contribui para a letargia de políticas públicas na pasta governamental de relevância social e estratégica, uma vez que é aquela que define a organização dos currículos, destina aportes financeiros para estados e municípios, estabelece as políticas de acompanhamento e gestão dos recursos educacionais, entre outros, reforçando o entendimento de Nacif e Filho (2019) sobre os impactos da política de “não-gestão” dos ministros da educação da gestão Bolsonaro.

Assim, compreendemos que a lógica economicista continua influenciando a política educacional brasileira, como revelam os estudos de Nacif; Filho (2019); Negreiros; Neto; Santos (2022); e Carvalho (2023) aqui referenciados. Desta forma, a cultura político-educacional influencia a gestão da educação, pois “as políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão” (Vieira, 2007, p. 58). Portanto, é necessário pensar educação como prática social, sem dissociá-la das questões mais amplas, resultantes do complexo processo de socialização (Dourado, 2020).

Pensar a educação implica, necessariamente, pensar o trabalho desenvolvido pelas instituições educacionais. Dessa forma, refletir sobre a constituição da cultura escolar é relevante para melhor compreender o trabalho da escola em suas múltiplas dimensões. Julia (2001) compreende a cultura escolar

[...] como um conjunto de normas que definem conhecimentos a ensinar e condutas a inculcar, e um conjunto de práticas que permitem a transmissão desses conhecimentos e a incorporação desses comportamentos; normas e práticas coordenadas a finalidades que podem variar segundo as épocas (finalidades religiosas, sociopolíticas ou simplesmente de socialização) (Julia, 2001, p. 10).

Nesse sentido, o autor afirma que ela não pode ser estudada sem a análise histórica “das relações conflituosas ou pacíficas” que ela mantém com as demais “culturas que lhe são contemporâneas” (Julia, 2001, p. 10).

Apoiada em Forquin (1993) Silva (2006, p. 205) afirma que a “cultura da escola” diz respeito a um “conjunto de características do cotidiano escolar”, ao passo que a “cultura escolar” se refere a um “conjunto de saberes que, uma vez organizado, didatizado, compõe a base de conhecimentos sobre a qual trabalham professores e alunos”. A autora acrescenta:

Seja cultura escolar ou cultura da escola, esses conceitos acabam evidenciando praticamente a mesma coisa, isto é, a escola é uma instituição da sociedade, que possui suas próprias formas de ação e de razão, construídas no decorrer da sua história, tomando por base os confrontos e conflitos oriundos do choque entre as determinações externas a ela e as suas tradições, as quais se refletem na sua organização e gestão, nas suas práticas mais elementares e cotidianas, nas salas de aula e nos pátios e corredores, em todo e qualquer tempo, segmentado, fracionado ou não (Silva, 2006, p. 206).

Assim, concordamos com Silva (2006, p. 202) para quem a escola possui cultura própria e os elementos fundamentais que definem essa cultura são “os atores”, “os discursos e as linguagens”, “as instituições” e “as práticas”. Portanto, é imperioso entender o conceito de cultura escolar e como essa cultura se define, para que haja melhor compreensão do espaço escolar e sua organização.

A partir dessas conceituações fica claro que no cotidiano da escola existem dinâmicas próprias, influenciadas pelos sujeitos envolvidos e pelas diferentes culturas que atravessam os espaços e tempos da instituição, que se articulam em um movimento contínuo de conformação e tensões.

Ao abordar sobre os impasses na escolarização das crianças brasileiras, Barbosa (2007) destaca que desde a década de 1970 o atendimento aos estudantes de 7 anos tem sido quase universalizado, porém, o fracasso escolar continua sendo um desafio, visto que a escola não oferece aos estudantes condições adequadas para adquirirem conhecimentos, valores e habilidades que os prepare para viver de forma cidadã.

Com isso, é possível inferir que há um distanciamento entre as culturas escolares e as culturas das famílias, o que reflete nos resultados obtidos com a escolarização, haja vista a permanente tensão entre os dois aspectos culturais supracitados nas práticas de docentes, estudantes e gestores das instituições educacionais. Assim, Barbosa (2007, p. 1062) conclui:

Na aventura da escolarização não é somente o capital cultural e o capital escolar que estão em jogo, também as práticas de socialização das famílias. Estar em consonância ou em dissonância com a lógica que engendra a escola

favorece ou não o sucesso educacional, afinal, as condições de existência são as condições de coexistência.

Associada a esse contexto é importante ressaltar a situação macroeconômica da sociedade brasileira que, nos últimos dez anos (2024-2014) vem se deteriorando e agravando um problema histórico na educação nacional que é a evasão em função da condição econômica familiar (Soares et al. 2015). A esse respeito Conceição, Malvezzi e Nascimento (2021, p. 16) afirmam:

Os fatores socioeconômicos e culturais pesam muito nos resultados alcançados pela escola, pois em famílias das classes mais baixas as crianças costumam trabalhar para complementar a renda familiar, isso atrelado ao fato desses estudantes não terem acesso a livros, viagens, aparatos tecnológicos, entre outros.

Assim, é notório que o projeto nacional de educação não tem correspondido, efetivamente, às demandas socioculturais e econômicas, tendo como principais afetados os estudantes com baixa renda, que têm seu desempenho escolar impactado pela necessidade de ingresso no mundo do trabalho ou pelos constantes atravessamentos das diferentes culturas que estão presentes em relações de disputa em seu cotidiano.

Considerando as bases normativas como balizadoras do trabalho da escola, entre outras normas que regulamentam a educação nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9394/96 (Brasil, 1996) reconhece as diferenças oriundas de uma sociedade com características diversas e estabelece que a escola desenvolva um trabalho que considere essa diversidade, inevitavelmente presente no espaço escolar. Assim, está posto:

Art. 26 - Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

Diante disso, é fundamental que a escola desenvolva um trabalho que contemple e valorize as diferenças econômicas, regionais, culturais e individuais. Todavia, não se pode negar que esta é uma tarefa desafiadora, mas que deve ser almejada incansavelmente para que a escola seja um espaço de exercício e promoção de saberes, valores e atitudes que cooperem para o desenvolvimento integral do estudante e sua preparação para a cidadania.

Nessa perspectiva, é primordial romper com a supervalorização da cultura dominante e a desvalorização das demais culturas (subculturas) e perceber a escola como “prática ética e política, que se dá no debate, na construção de conhecimentos, como oficina e laboratório social e humano permanentes” (Barbosa, 2007, p. 1078).

Dessa maneira, o Estado não pode se furtar do seu papel como garantidor dos direitos sociais por meio da implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população, visto que qualidade da educação depende de múltiplos fatores. Portanto, “responsabilizar a educação e, de modo especial, a escola pela solução das demandas sociais é tornar o projeto de qualificação da escola pública inalcançável” (Conceição, Malvezzi, Nascimento, 2021, p. 11).

Ademais, discutir cultura escolar pressupõe refletir sobre a influência dos sujeitos (gestores, professores, estudantes etc.) no seu cotidiano, uma vez que a atuação desses sujeitos, entre outros aspectos, determina a dinâmica da escola. Nesse sentido, o/a gestor/a, representando uma posição de poder, influência no processo de constituição da cultura escolar, pois, segundo Dourado (2020, p. 14) “a educação é, portanto, historicamente produzida pelo homem e tem, nas instituições educativas, locus de produção e de apropriação do saber, espaços em que as políticas, a gestão e os processos organizam-se, coletivamente ou não”.

Todavia, os tensionamentos produzidos pelos sujeitos gestores, cotidianamente, vão configurando as culturas escolares de uma determinada instituição. Ademais, para além do processo de ensino-aprendizagem, esses sujeitos são responsáveis pela implementação das políticas públicas no seu contexto de atuação; e isso envolve o emprego dos recursos adequadamente.

Contudo, pesquisas como a de Oliveira e Vasques-Meneses (2018); e Oliveira e Carvalho (2018) apontam para as dificuldades de tal implementação, pois é necessário que o gestor selecione demandas a serem atendidas em detrimento de outras, tensionando, assim, o complexo ambiente escolar e suas culturas, haja vista o papel de destaque das relações interpessoais estabelecidas por aqueles responsáveis pelo andamento dos trabalhos pedagógicos, administrativos e de conservação escolar para a formação da cultura da escola.

Dessa forma, entendemos que a cultura político-educacional está refletida na cultura da escola, que, por sua vez, é constituída historicamente – tendo como elementos

fundamentais as normas, as práticas e os sujeitos – a partir de múltiplas determinações internas e externas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi apreender a influência da cultura político-educacional para a constituição da cultura escolar e seus reflexos na gestão dos recursos financeiros.

Nesse sentido, abordamos acerca do cenário político-econômico a partir da década de 1980, que marcou a redemocratização no Brasil, consagrada pela Constituição de 1988. Tal Constituição, apesar de assegurar avanços relacionados aos direitos sociais, foi prejudicada na década seguinte (1990) pela implantação do projeto neoliberal no Brasil, que implementou medidas de ajustes fiscais e de restrição do Estado nas áreas sociais.

A descentralização de recursos foi incorporada num contexto de austeridade fiscal com base nas orientações de organismos internacionais, prevalecendo os princípios neoliberais nas medidas adotadas no âmbito da reforma estatal. No tocante à educação, em 1995, o PDDE deu início ao processo de descentralização de recursos com a realização de repasses financeiros direto para as escolas.

Com isso, novos desafios foram impostos para a gestão escolar que, por sua vez, passou a ser responsabilizada pela melhoria da qualidade educacional sob o argumento de que as decisões sobre a alocação dos recursos são tomadas por quem conhece a realidade da escola.

Ao contrário da anunciada autonomia na gestão dos recursos, na prática, os entes federados e respectivas unidades escolares executam programas e ações definidos de forma centralizada no âmbito da União. Essa perspectiva de gestão impõe desafios para o atendimento das reais necessidades da escola e para a construção de um projeto de educação de qualidade socialmente referenciada.

Considerando que a escola é o espaço por excelência de materialização das políticas educacionais, concluímos que a cultura político-educacional está refletida na dinâmica da escola, que, por sua vez, é marcada por múltiplas determinações internas e externas. Igualmente, as normas, as práticas e os sujeitos são elementos fundamentais na constituição da cultura escolar, que está em constante relação com as demais culturas, numa dinâmica pacífica ou conflituosa.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Culturas escolares, culturas de infância e culturas familiares: as socializações e a escolarização no entretecer destas culturas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, 2007, p. 1059-1083.

BRASIL/MEC. **Resolução/FNDE Nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021/view#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20orienta%C3%A7%C3%B5es%20para,16%20de%20junho%20de%202009>. Acesso em: 8 jan. 2024.

CARVALHO, Doracy Dias Aguiar de. Cultura política, democracia e participação social no Brasil: a gestão da educação em debate. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 8, p. e15309-e15309, 2023.

CONCEIÇÃO, Samira Maria Nunes da; MALVEZZI, Amarildo; NASCIMENTO, José Almir do. Gestão financeira e desempenho escolar. **Revista Cocar**. v. 15 n. 33, p. 1-21, set./out. 2021. CLARA WEINNA MOURA DANTAS

DANTAS, Clara Weinna Moura. **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE: uma análise acerca das implicações na gestão escolar do ensino público no município de Imperatriz/MA**. Dissertação de Mestrado em Educação. UFMA, Imperatriz - MA, 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. In: **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Luiz Fernandes Dourado, organizador, (Meio Eletrônico). Brasília, DF, Anpae, 2020, p. 10-33

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação Como um Direito Fundamental de Natureza Social. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. <http://www.cedes.unicamp.br>

GONÇALVES, Ítalo Bruno Paiva. **Planejamento e planos na educação municipal na microrregião do Jalapão-Tocantins (2015-2025): concepções, organização interna e consonância com o plano nacional (2014-2024)**. Dissertação de Mestrado em Educação. UFT. Palmas – TO, 2022.

JULIA, Dominique. A Cultura Escolar como Objeto Histórico. Tradução: Gizele de Souza. **Revista Brasileira de História da Educação**, São Paulo, n.1, 2001, p. 9-43.

LAGARES, Rosilene; NARDI, Elton Luiz. Da introdução de dispositivos de accountability em educação na Amazônia tocaninense à (re) configuração de arranjos institucionais de gestão – lógica da regulação por resultados. **Revista Humanidades e Inovação** v. 7, n. 15, p. 195- 209, jun./ago. 2020

LÖSCH, Silmara; RAMBO, Carlos Alberto; FERREIRA, Jacques de Lima. A pesquisa exploratória na abordagem qualitativa em educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, e023141, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.17958>

MUNIZ, Wanessa Cardoso Gomes; CARVALHO, Roberto Francisco de; SOUZA, Núbia Maria Soares de. Reestruturação produtiva, reforma do Estado e políticas educacionais no Brasil pós 1990. **RBEC**. Tocantinópolis/Brasil v. 8 e15364 10.20873/uft.rbec.e15364, p. 1-27, 2023.

NEGREIROS, Heitor Lopes; NETO, Amarílio Ferreira; SANTOS, Wagner dos. Sujeitos da Equipe Dirigente do Ministério da Educação do Brasil (1995-2002): Constituição de uma Cultura Político-Educacional. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Vol. 30, nº 52, 2022, p.1 - 24.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, p. e230015, 2018.

OLIVEIRA, Ivana Campos; VASQUES-MENEZES, Ione. *Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar*. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 169, p. 876-900, jul. 2018.

REIS, Antônio Cláudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará**. Tese de Doutorado em Educação. UFPA. Belém-PA, 2019.

SILVA, Fabiany de Cássia Tavares. Cultura Escolar: quadro conceitual e possibilidade de pesquisa. Curitiba: Editora UFPR, **Educar**, n. 28, 2006, p. 201-216.

SOARES, Tufi Machado et al. Fatores associados ao abandono escolar no ensino médio público de Minas Gerais. **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. 3, p. 757-772, jul./set. 2015.

SOUZA, Eusamar Araújo de et al. Gestão Democrática da Escola Pública no Estado do Tocantins: Recursos Financeiros e Controle Social. **Revista Humanidades e Inovação** v. 8, n. 64, p. 78-92, jun./out. 2021.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19013/11044>. Acesso em: 11 abr. 2023.

Recebido em: Setembro/2024.

Aprovado em: Julho/2025.