



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6305 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA PÚBLICA: DEFINIÇÕES DO PNE (2014-2024) E SEUS DESDOBRAMENTOS NO MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO SUL-ACRE

Girlane Orrico Costa - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA PÚBLICA: DEFINIÇÕES DO PNE (2014-2024) E SEUS DESDOBRAMENTOS NO MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO SUL-ACRE

O novo Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, elenca entre as suas diretrizes, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (art. 2, inc. VI) e focaliza a questão em duas de suas metas: na meta 7 e na meta 19. A meta 7 versa sobre a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e define na estratégia 7.16 o objetivo de “apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática”.

A meta 19 visa “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Entre as estratégias planejadas para o alcance desta meta, consta a estratégia 19.7, que visa “favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino”.

Nota-se que é estabelecido um diálogo entre o proposto pelas estratégias 7.16 e 19.7, apresenta-se uma estreita relação entre transferências de recursos financeiros para as escolas públicas, participação social no planejamento e controle destes recursos e autonomia da gestão financeira, como elementos integrantes da gestão democrática e da qualidade da educação.

Assim, tendo em vista a compreensão de que o PNE representa um projeto político-educativo nacional, assumindo um caráter indutor de outras políticas para a educação (DOURADO, 2017), torna-se relevante a avaliação do desdobramento das referidas estratégias na elaboração e execução do planejamento educacional de estados e municípios. A presente pesquisa teve como objetivo avaliar os desdobramentos das estratégias 7.16 e 19.7 do Plano Nacional de Educação de 2014 no município de Cruzeiro do Sul-Acre, concernente ao disposto sobre a gestão financeira da escola pública e a sua relação com a gestão democrática.

Especificamente, buscou-se responder as seguintes questões de pesquisa: quais são as ações previstas no Plano Municipal de Educação e na lei de gestão democrática do município de Cruzeiro do Sul que se relacionam com as estratégias 7.16 e 19.7 do PNE/2014? Quais indicadores foram utilizados para o monitoramento destas estratégias no PME de Cruzeiro do Sul e como este município se encontra em relação à execução das mesmas? Para responder tais questões, adotou-se a pesquisa documental, utilizando como fontes de informações as leis que aprovaram o Plano Municipal de Educação e as normas de gestão democrática do município de Cruzeiro do Sul-Acre, elaboradas em conformidade com o PNE-2014. Também foi analisado o relatório do segundo ciclo de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Cruzeiro do Sul.

O artigo 8º da Lei que institui o novo PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) estabelece a obrigatoriedade de os entes federados elaborarem ou reelaborarem os seus Planos de Educação, em conformidade com o PNE, no prazo de um ano, a partir da data de publicação desta Lei (BRASIL, 2014). Atendendo a tal exigência, o município de Cruzeiro do Sul, no estado do Acre, elaborou o seu Plano Municipal de Educação no ano de 2015, cuja aprovação ocorreu por meio da Lei nº 696, de 23 de junho de 2015, com vigência de dez anos.

De forma similar ao PNE (2014-2024), o Plano Municipal de Educação do município de Cruzeiro do Sul é composto por vinte metas, acompanhadas, cada uma destas, por um conjunto de estratégias. É apresentado, junto as metas e estratégias, um diagnóstico da educação no município, que informa a situação na qual se encontrava cada meta, tomando como referência os indicadores adotados para a elaboração do documento de base publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no ano de 2015.

Em consonância com a Meta 7 do PNE (2014-2024), o PME propõe em sua Meta 7:

Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Para execução da Meta 7, o PME propõe seis estratégias. Três destas estratégias estão focadas no trato com as avaliações externas, prevendo ações que envolvem o acompanhamento e a socialização dos resultados destas avaliações, assim como o uso destes resultados para o diagnóstico e planejamento pelos professores. As outras estratégias propõem ações voltadas para o estabelecimento de diálogo entre gestores das escolas e a secretários de educação; suprimento da escola com equipamentos que promovam melhorias de condições de trabalho dos professores, com a utilização de recursos do MEC, e o oferecimento de formação continuada aos docentes na área de atuação, também com a assistência financeira do MEC.

Assim, nota-se que para a execução da Meta 7 do PME, não foi traçada nenhuma estratégia relacionada ao que propõe a Estratégia 7.16 do PNE (2014-2024) acerca do apoio técnico e financeiro à gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com a garantia da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, tendo em vista à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

A inclusão da Estratégia 7.16 na Meta 7 do PNE indica que as ações previstas nesta estratégia são consideradas importantes para a elevação da qualidade da educação básica em todos os níveis. Contudo, a atenção dada pela Meta 7 do PME às avaliações externas reflete o que também é percebido na Meta 7 do PNE em relação a primazia da melhoria dos resultados escolares retratados pelo Ideb. De modo que, assim como destaca Dourado (2017, p. 104) “o acompanhamento da evolução do Ideb é, no fundamental, o desafio a que se propõe a meta”.

Reproduzindo a Meta 19 do PNE (2014-2024), o PME objetiva, em sua Meta 19:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

O diagnóstico apresentado do município de Cruzeiro do Sul em relação a esta meta é bastante positivo, considerando que este município já possuía a Lei de gestão democrática, assim como uma diversidade de conselhos no Sistema de Ensino: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do FUNDEB e o Conselho Municipal de Educação. Destaca-se também a existência do Conselho Escolar nas escolas municipais e estaduais e a execução de transferência de recursos financeiros para as escolas, concluindo-se que por meio destes recursos e da atuação dos Conselhos Escolares já era garantido às escolas o gozo de autonomia financeira.

Também foi registrado o fato de que a Lei de gestão democrática do município de Cruzeiro do Sul, aprovada em 2010, já levava em conta os aspectos meritocráticos técnicos e de consulta pública à comunidade escolar, previstas na Meta 19 do PNE (2014-2014). Na Meta 19 do PME, o tema da gestão financeira é abordado pela Estratégia 19.9, na qual se propõe “garantir a descentralização financeira, repassando recursos às escolas de acordo com lei municipal para as escolas municipais e lei estadual para as escolas estaduais, durante vigência deste plano”.

No entanto, nada é mencionado acerca da garantia da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos financeiros da escola, ação prevista pela Estratégia 7.16 do PNE (2014-2024) como forma de ampliação da transparência e do efetivo desenvolvimento da gestão democrática. Assim, nem as estratégias da Meta 7, nem as estratégias da Meta 19 do PME contemplam esta questão.

Outras menções à forma de gestão dos recursos financeiros da escola são feitas na Lei de Gestão Democrática do município de Cruzeiro do Sul, aprovada pela Lei nº 539, de 28 de junho de 2010. Esta Lei define, em seu artigo 2º, que a autonomia administrativa das unidades escolares públicas do município de Cruzeiro do Sul será exercida pelo Conselho Escolar e pela direção da unidade de ensino. No que tange a função do Diretor, a mesma lei prevê que umas das atribuições deste profissional é apresentar, semestralmente, ao Conselho Escolar e à SEMEC, prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade escolar (Art. 37, Inc. VI).

Na lista de atribuições dos demais integrantes da equipe gestora, somente para o coordenador administrativo está prevista uma ação mais ampla na gestão dos recursos financeiros, prevendo o planejamento, a aplicação e prestação de contas dos recursos recebidos pela escola. A este profissional, cabe a realização das compras e pagamentos de materiais e, ainda, o exercício da função de tesoureiro do Conselho Escolar (Art. 42).

Vale ressaltar que a Estratégia 7.16, da Meta 7 do PNE (2014-2024), relaciona a qualidade da educação básica à ampliação da transparência e do efetivo desenvolvimento da gestão democrática, por meio da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos financeiros da escola. Contudo tanto as estratégias previstas para a execução da Meta 7 do PME (2015-2025) quanto a Lei de Gestão Democrática de Cruzeiro do Sul não definem formas para que a gestão dos recursos financeiros da escola atenda a esta orientação. No caso da Lei de Gestão Democrática, observa-se a limitação do planejamento dos recursos financeiros às atribuições do coordenador administrativo, sem menção de formas de participação de outros membros da comunidade escolar neste planejamento.

Quanto a autonomia de gestão financeira prevista na Estratégia 19.7 da Meta 19 do PNE (2014-2024), observa-se uma associação com a estratégia 19.9 do PME (2015-2025) de Cruzeiro do Sul, que prevê a garantia da transferência de recursos financeiros diretos para as escolas. No diagnóstico da meta 19 do PME foi frisada a garantia da autonomia da gestão financeira da escola por meio desses repasses diretos de recursos e da atuação do Conselho Escolar. No entanto, a análise do PME e das leis que normatizam a gestão democrática no município de Cruzeiro do Sul, acusam limitações nas definições da forma de atuação do Conselho Escolar, no que tange o planejamento dos recursos recebidos pelas unidades escolares, limitando, assim, as formas de participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros da escola.

Apesar das referidas limitações identificadas no PME e na Lei de Gestão Democrática de Cruzeiro do Sul, referente as disposições acerca das Estratégias 7.16 e 19.7 do PNE de 2014, o relatório de monitoramento do PME apresenta um cenário positivo em relação à execução da sua Meta 19, sobre a Gestão Democrática. Para tanto, tomou-se como referência indicadores propostos pelo INEP, que informam se o diretor foi escolhido para ocupação ao cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar; se há participação da comunidade escolar na formulação dos projetos pedagógicos e na constituição do Conselho Escolar e se as escolas recebem recursos descentralizados (BRASIL, 2015).

O relatório do ciclo de monitoramento de 2018 do PME informa que o município de Cruzeiro do Sul já cumpriu a exigência de escolher os diretores de escolas públicas por meio de critérios técnicos e de desempenho e de consulta à comunidade, conforme estabelecido na Lei Municipal nº539/2010. É fornecida a informação que as Secretarias Municipal e Estadual de Educação, representadas pelo Núcleo de Educação no Município, realizam um trabalho de monitoramento nas unidades de ensino para que a participação da comunidade escolar no Projeto Pedagógico seja a expressão do trabalho compartilhado de todos os setores da escola. Sobre os Conselhos Escolares são fornecidas as seguintes informações:

Nas escolas municipais, bem como nas estaduais há Conselhos Escolares, o que determina a autonomia financeira e a descentralização de recursos. Toda comunidade escolar, contribui para o planejamento, tomada de decisões e para a efetivação do trabalho, numa perspectiva de ação coletiva, permitindo uma efetiva gestão democrática no âmbito escolar (CRUZEIRO DO SUL, 2018, p. 79).

O documento atesta que as escolas públicas de Cruzeiro do Sul possuem total autonomia financeira e recebem apoio direto do governo municipal (quando municipais) e do governo estadual (quando estaduais) além do apoio financeiro por meio de programas federais. É informada, ainda, a existência de Conselhos que atuam no controle social e que colabora para efetivação da gestão democrática: o Conselho da Merenda Escolar, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho do FUNDEB. Com base em tais considerações, os analistas do monitoramento da Meta 19 informam que oito (89%) das nove estratégias previstas para execução desta meta já foram realizadas e que apenas uma (11%) está em andamento.

Ao observar o status e percentual de execução das estratégias por meta neste monitoramento de 2018, observa-se que a Meta 19, juntamente com a Meta 20, apresenta os maiores percentuais de estratégias já realizadas. Assim, ao tomar como referência indicadores apresentados pelo INEP, que informam apenas a existência ou não de instrumentos legais normatizadores e de mecanismos de participação com representação da comunidade escolar, foi possível retratar de forma muito positiva o andamento da execução da Meta 19 no município de Cruzeiro do Sul, sem considerar as limitações dos instrumentos legais existentes, a forma de funcionamento dos mecanismos de participação da escola e nem

qualidade dessa participação.

É preciso considerar que os indicadores cumprem o papel de oferecer informações sobre determinada realidade social e prestam subsídio às atividades de planejamento público, contribuindo para o monitoramento e para a indicação de formulação de políticas públicas (JANUZZI, 2015). Assim, os indicadores adotados pelo município de Cruzeiro do Sul para o monitoramento da Meta 19 podem indicar a suficiência das políticas já adotadas para a efetivação da gestão democrática do ensino público, gerando a desatenção do poder público para a temática e para a necessidade de novas políticas nesta área.

As análises dos documentos pesquisados neste trabalho, tendo em vista a avaliação dos desdobramentos das estratégias 7.16 e 19.7 do PNE (2014-2024) no município de Cruzeiro do Sul-Acre, possibilitaram, em síntese, as seguintes conclusões:

- No Plano Municipal de Educação (2015-2025) de Cruzeiro do Sul não foram definidas ações voltadas para o que estabelece a Estratégia 7.16 do PNE (2014-2024) acerca da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola, tendo em vista à ampliação da transparência e o efetivo desenvolvimento da gestão democrática. Já a transferência direta de recursos financeiros, também prevista nesta estratégia, é contemplada pela Estratégia 19.9 do PME, que prevê a garantia da descentralização financeira, por meio de repasses de recursos às escolas de acordo com as leis municipal e estadual, durante a vigência do PME. Ação que também encontra respaldo na Estratégia 19.7 do PNE (2014-2024), no que tange o favorecimento da autonomia de gestão financeira da escola.
- A Lei de Gestão Democrática de Cruzeiro do Sul prevê que a autonomia administrativa das unidades escolares públicas do município de Cruzeiro do Sul será exercida pelo Conselho Escolar e pela direção da unidade de ensino. Contudo, ao definir as atribuições dos membros da direção escolar, a Lei prevê apenas entre as atribuições do coordenador administrativo o planejamento dos recursos recebidos pela escola; enquanto ao Conselho Escolar são previstas apenas funções executivas e fiscalizadoras relacionadas à gestão destes recursos, deixando dúvidas sobre a forma de participação da comunidade escolar no planejamento dos recursos financeiros da escola.
- No relatório de monitoramento do PME de Cruzeiro do Sul, elaborado em 2018, observa-se a preocupação em situar, basicamente, as estratégias relacionadas aos indicadores propostos pelo INEP para o monitoramento das metas. O monitoramento da Meta 19 do PME, considerando os indicadores do INEP, traça um cenário positivo do município em relação à execução desta meta, informando um percentual de 89% de execução das Estratégias previstas, o que pode gerar, por parte dos gestores públicos, a compreensão de quase total suficiência das políticas executadas para a efetivação da gestão democrática do ensino público.

Tais conclusões, chamam a atenção para as limitações dos indicadores propostos pelo INEP para o fornecimento de informações acerca da execução da gestão democrática da escola pública e, portanto, para o desafio de se definir novos indicadores e metodologias para avaliação de políticas voltadas para a democratização da gestão escolar pública. Ademais, importa ressaltar que cada instituição escolar fará a sua interpretação dos dispositivos legais existentes, podendo, no chão da prática, existirem diferentes formas de execução dessas políticas (ARRETCHE, 2001; BALL et al, 2016), ampliando, assim, os desafios dos estudiosos dedicados a esta temática.

PALAVRAS-CHAVE: PNE (2014-2024). Autonomia de gestão financeira. Gestão Escolar democrática. Avaliação de política.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. de. (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 45-56.

BALL, S. et al. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.

CRUZEIRO DO SUL. **Lei Municipal nº539, de 28 de junho de 2010**. Estabelece a gestão democrática do sistema municipal de ensino, adotando o sistema seletivo para a escolha de dirigentes de unidades escolares e dá outras providências. Disponível em:< https://www.cruzeirodosul.ac.gov.br/uploads/norma/20420/Lei_n_539.pdf>. Acesso em julho de 2019.

CRUZEIRO DO SUL. **Lei Municipal nº 696, de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: < https://www.cruzeirodosul.ac.gov.br/uploads/norma/17154/Lei_n_696.pdf>. Acesso em julho de 2019.

CRUZEIRO DO SUL. **Relatório de monitoramento 2º ciclo PME-2018**. Disponível em: < https://www.cruzeirodosul.ac.gov.br/uploads/paginadinamica/23115/2_Clico_de_Monitoramen>. Acesso em julho de 2019.

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista de Serviço Público Brasília**, V. 56, nº 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.