



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

13802 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT14 - Sociologia da Educação

OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO FRENTE ÀS CONDICIONALIDADES DO NOVO FUNDEB

Marcio Alexandre Barbosa Lima - INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQ. EDUCACIONAIS ANÍSSIO TEIXEIRA

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque - UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Robson dos Santos - INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQ. EDUCACIONAIS ANÍSSIO TEIXEIRA

OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO FRENTE ÀS CONDICIONALIDADES DO NOVO FUNDEB

Resumo: O estudo analisa as condicionalidades de gestão escolar necessárias à participação das redes públicas de ensino na distribuição dos recursos da parcela de complementação-VAAR, introduzidas pelo inciso I do § 1º do Art. 14 da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O estudo se utilizou de análise documental das legislações referentes ao princípio constitucional da gestão democrática da educação e de estatísticas descritivas sobre o acesso ao cargo de diretor. As inovações da Lei 14.113/2020 resultam na possibilidade da participação da comunidade se restringir apenas aos candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho, que passa a ser a condição necessária e suficiente ao provimento do cargo de gestor escolar. A nova lei do FUNDEB confronta os direcionamentos do Plano Nacional de Educação, torna discricionária a participação da comunidade escolar, e prejudica os entes federados que selecionam seus diretores exclusivamente por meio de eleições na distribuição dos recursos.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação. Gestão escolar. FUNDEB.

1 Introdução

O estudo analisou as condicionalidades de gestão escolar necessárias à participação das redes públicas de ensino na distribuição dos recursos relativos à parcela de

complementação-VAAR, segundo nova lei do FUNDEB. De acordo com essa, para o ente federativo possa participar da repartição dos 2,5 p.p. dos recursos referentes à complementação VAAR, além da melhoria dos indicadores de atendimento e da aprendizagem, com redução das desigualdades, ele precisa escolher o gestor da escola pública através de critérios técnicos de mérito e desempenho ou, alternativamente, realizar essa escolha com a participação da comunidade escolar entre candidatos aprovados em avaliação nos mesmos critérios de mérito e desempenho.

Cabe ressaltar que a gestão democrática do ensino público é princípio constitucional, conforme Art. 206 da Constituição Federal de 1988, reafirmado no Art. 3º e Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996). A Lei nº 13.005/2014, Plano Nacional de Educação (PNE) também ratifica, em sua diretriz VI, a "promoção do princípio da gestão democrática da educação pública".

As estratégias da Meta 19 do PNE estabelecem a forma de designação dos gestores escolares, que deverá contemplar a participação da comunidade escolar e com base em critérios técnicos de mérito e desempenho; e define as instituições da gestão democrática da educação: conselho escolar, grêmios estudantis e associações de pais, Fóruns Permanentes de Educação, conselhos municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, conselhos de alimentação escolar, conselhos regionais e conselhos de acompanhamento de políticas públicas. Trata-se de uma construção histórica da gestão democrática do ensino como política pública, composto por mecanismos viabilizadores e canais político-pedagógicos de participação (ARAÚJO, 2009; DOURADO, 2008; BORDIGNON; GRACINDO, 2003).

Essas institucionalidades democráticas fazem parte de uma gramática social, que aprofunda o entendimento sobre a democracia, com base na inovação social articulada com inovação institucional (AVRITZER, 2011). Contudo, em 2020, a Lei nº 14.113 e o Decreto nº 10.656, em 2021, no marco da regulamentação do novo FUNDEB, trouxe alterações conceituais que diferem do arcabouço legal estabelecido pelo PNE e da legislação anterior.

2 Alterações conceituais da Lei do FUNDEB frente à Lei do PNE: “e” versus “ou”

Na análise do inciso I do § 1º do artigo 14 da Lei nº14.113/2020, o primeiro aspecto que se destaca é a divergência entre a redação dada ao tema pelo PNE, Lei nº 13.005/2014, e a redação trazida pela nova lei, como pode ser verificado a seguir.

Na Lei nº 13.005/2014:

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.

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, **conjuntamente**, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; (BRASIL, 2014. Grifos nossos)

Na Lei nº 14.113/2020:

Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, **ou** a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar **dentre** candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; (BRASIL, 2020. Grifos nossos)

Confrontando-se as redações, observa-se que a Lei Nº 14.113/2020 introduziu a conjunção gramatical “ou” e produziu uma alteração no sentido anterior dado pela Lei nº 13.005/2014, a lei do PNE, no que se refere à efetivação da gestão democrática, especialmente às formas de associação entre os “critérios técnicos de mérito e desempenho” e a “consulta pública à comunidade escolar”.

Na lei do PNE, a “consulta pública à comunidade escolar” e os “critérios técnicos de mérito e desempenho” possuem uma relação de indissociabilidade para o provimento do cargo ou função de gestor escolar.

No caso do novo FUNDEB, a inserção da conjunção “ou” rompeu essa indissociabilidade e estabeleceu uma hierarquização, antes inexistente, entre os critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, ficando essa subordinada aos critérios técnicos de mérito e desempenho.

A inovação legislativa trazida pela Lei 14.113/2020 abre a possibilidade de que a “escolha realizada com a participação da comunidade escolar” ocorra apenas dentre “candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho” – ou seja, primeiramente, ocorre a avaliação com critérios técnicos de mérito e desempenho; e depois, a participação da comunidade escolar entre os “candidatos aprovados”, sem que a participação seja mandatória

O gestor descomprometido com a gestão democrática pode participar da disputa pelos recursos do VAAR; já as redes de ensino que selecionam seus diretores exclusivamente por

meio de eleições ficam fora da disputa dos recursos, uma vez que não cumprem as condicionalidades presentes no inciso I do § 1º do Art. 14 da Lei nº 14.113/2020.

3 Análise e discussão de resultados

O gestor escolar desempenha um papel significativo no funcionamento da escola e na busca das melhorias educacionais, de modo que a utilização de critérios técnicos de mérito e desempenho tem como finalidade a melhoria da qualidade da educação oferecida. Porém, as possibilidades para se aferir o mérito e o desempenho de um candidato à direção de escola pública variam significativamente entre as redes educacionais brasileiras.

Na rede estadual do Espírito Santo, por exemplo, o Edital nº 32/2018 da Secretaria de Educação descreve os critérios para a seleção dos diretores das escolas públicas: apresentar Plano de Metas; fazer avaliação de competências e habilidades socioemocionais, realizada por meio de empresa contratada para este fim; e uma entrevista com a equipe gerencial da Secretaria.

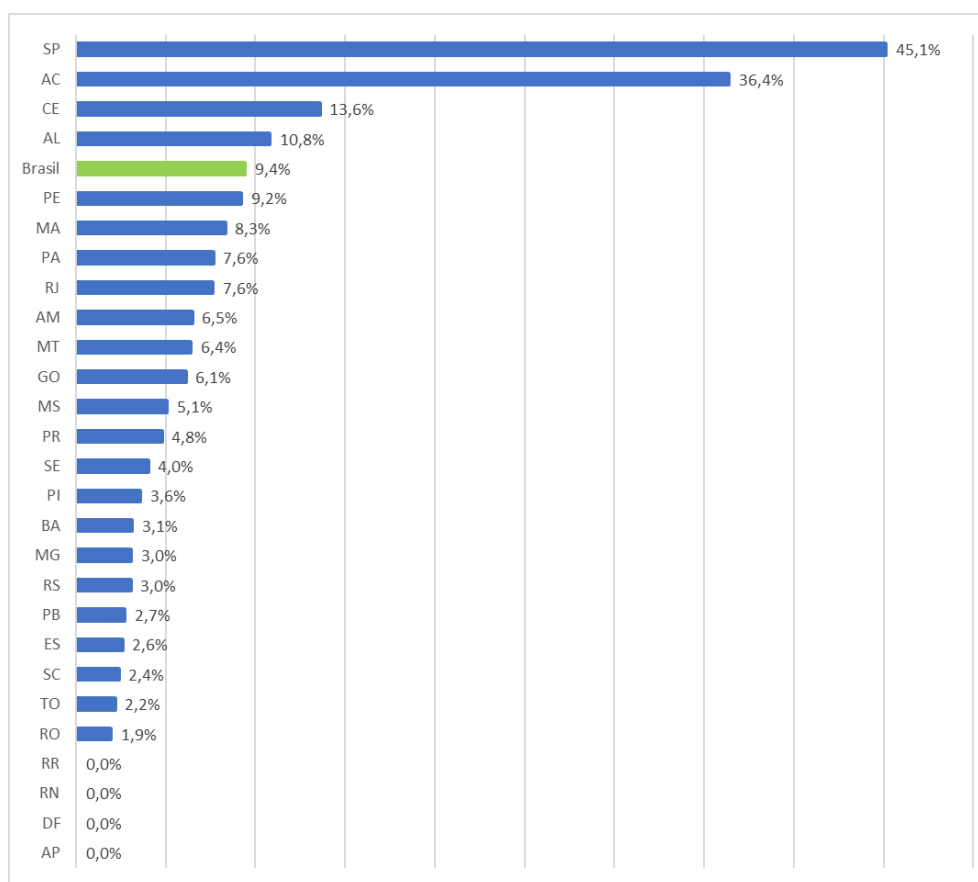
Já no estado de Pernambuco, o processo de seleção de diretores das escolas estaduais, normatizado pelo Decreto nº 47.297, de 12 de abril de 2019, é composto por: Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar/Certificação em conhecimentos em Gestão Escolar; apresentação do Plano de Gestão Escolar à comunidade; consulta à comunidade para legitimação do candidato e constituição de lista tríplice que servirá de base para a designação pelo governador do estado e participação dos diretores nomeados em cursos de formação ofertados pela Secretaria de Educação e Esportes.

Esses critérios podem estar ainda conjugados entre si e com outros, pois cada ente federativo possui autonomia para estabelecer suas regras e determinar seus próprios critérios de mérito e desempenho. Em 2018, entre as 27 redes estaduais de ensino, pelo menos 9 estados (AP, AC, RN, SE, PE, MS, MT, PR e DF) exigiam cursos de formação em gestão escolar para seleção de diretor das escolas estaduais. A apresentação de um plano de gestão e, em alguns casos associado a cursos de formação, também se constitui em outra forma de operacionalizar os critérios técnicos de mérito e desempenho dos candidatos (PA, PI, MS, PR, SC e DF). (INEP, 2019)

No limite, a apresentação e avaliação de currículos dos candidatos, ou uma entrevista de seleção ao cargo, ou até um processo seletivo composto de prova teórica ou da avaliação de um plano de trabalho podem ser considerados processos com critérios de mérito e desempenho. Dessa maneira, o efeito indutor de qualidade, que a nova lei busca produzir, pode não alcançar a eficácia pretendida diante da polifonia e da dificuldade operacional do termo.

Em 2021, apenas 9,4% dos municípios selecionaram seus diretores dentro dos critérios da Lei nº 14.113/2020 (processo seletivo ou concurso); 80% dos diretores foram indicados pelo gestor; e 16,9% selecionados exclusivamente por meio de eleições. No Gráfico 1, identificam-se as unidades Federativas (UF) e o percentual de municípios que apresentam as condicionalidades da nova lei. Observa-se que em 11 estados o percentual desses municípios não alcança a casa dos 5%; e no Amapá, Rio Grande do Norte e Roraima nenhum município cumpre tais quesitos. Mesmo em São Paulo, com percentuais quase cinco vezes maior que a média nacional, nem metade de seus municípios cumprem as condicionalidades.

Gráfico 1 - Percentual de municípios que selecionam seus diretores segundo os critérios inciso I do § 1º do artigo 14 da Lei nº14.113/2020, por UF – Brasil – 2021.



Fonte:

IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2021

Nas redes estaduais, os estados de AL, BA, CE, ES, MA, MG, PE, PI, SC, SP e SE cumprem os critérios da nova lei. Por outro lado, o DF, AC, MS, MG, PA, PR, RJ, RN, RS e RO, embora realizem eleições para escolha de seus diretores, não as associaram com processo seletivo ou concurso público e estão tecnicamente fora da disputa da parcela VAAR.

Também foram analisados comparativamente o perfil acadêmico e o tipo de contratação dos diretores das escolas públicas estaduais e municipais, a partir das respostas declaradas pelos diretores ao questionário do Censo da Educação Básica (INEP, 2022). Em relação à forma de contratação, observa-se, que os maiores percentuais de professores concursados/efetivos estão entre aqueles selecionados exclusivamente por eleições (95,1%),

seguido dos diretores que cumprem os quesitos da nova lei (90,4%). Os menores percentuais estão entre os indicados pelo poder executivo (67,8%).

Além da forma de contratação, a formação continuada foi analisada considerando a realização de cursos de 80 horas em gestão escolar. Entre diretores selecionados pelos critérios do Fundeb, 21,1% possuem curso de gestão escolar, ao passo que entre os exclusivamente eleitos o percentual é um pouco superior (24,3%). Os menores percentuais (17,6%) estão mais uma vez os diretores indicados.

4 Considerações Finais

Tendo em vista que a inclusão da condicionalidade de gestão por meio do inciso I do § 1º do artigo 14 da Lei Nº 14.113/2020, supostamente possui o objetivo de estimular a qualificação dos gestores escolares, dada a pluralidade de critérios aceitos como mérito e desempenho, o caráter indutor pode estar comprometido. Além de não promover a democracia nas escolas, a referida Lei pode não servir ao pressuposto inicial do legislador, especialmente porque desconsiderou os resultados positivos encontrados entre diretores exclusivamente eleitos.

Com a exclusão da disputa pelos recursos VAAR daquelas redes que selecionam seus diretores exclusivamente por meio de eleições e cujo perfil acadêmico de seus diretores se assemelha ao dos diretores que atualmente cumprem os quesitos do VAAR, percebe-se uma espécie de “punição” aos que adotaram processos eletivo, central para a construção de uma cultura democrática nas escolas. Ao mesmo tempo, traça uma via legal para que dirigentes sem compromisso efetivo com o princípio constitucional da gestão democrática recebam recursos.

A mudança parece ter desconsiderado o esforço nacional, consubstanciado no texto do PNE, que manteve a consulta pública à comunidade escolar como prática indissociável dos critérios técnicos de mérito e desempenho para o provimento do cargo ou função de gestor escolar.

Referências

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisas de Informações Básicas Estaduais: 2021. Rio de Janeiro, [2021].

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisas de Informações Básicas Municipais: 2021. Rio de Janeiro, [2021].

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar: 2022. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2018**. 2.ed. – Brasília: Inep, 2018.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In PIRES, Roberto. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

ARAÚJO, A. C. **A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes**. Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra C.

BRASIL. **Decreto nº 10.656**, de 22 de março de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 mar. 2021. Seção 1, p. 4.

DOURADO, L.F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C (Org.) **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 6. ed., SP: Cortez, 2008.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. **A qualidade da educação**: perspectivas e desafios. Cad. Cedes, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.