

Programa de Autonomia Escolar: desafios para a construção progressiva da autonomia financeira das escolas de Maracanaú, no Ceará

School Autonomy Program: challenges for the progressive construction of financial autonomy of Maracanaú's schools, in Ceará

Programa de Autonomía Escolar: retos para la construcción progresiva de la autonomía financiera de las escuelas Maracanaú en Ceará

L'autonomie Des Établissements Programme: défis pour la construction progressive de l'autonomie financière des écoles Maracanaú dans le Ceará

*Kamile Lima de Freitas Camurça**

*Antônio Nilson Gomes Moreira***

*Gleíza Guerra de Assis Braga****

Resumo: Este artigo analisa a política pública de autonomia escolar do município de Maracanaú, estado do Ceará, enfocando a posição que a gestão financeira da escola assume no âmbito das discussões educacionais. Apresenta as concepções de autonomia escolar que permeiam o debate desta temática. Discute as contribuições da política de transferência de recursos financeiros para a construção da autonomia e democratização da gestão. Baseia-se na pesquisa exploratória e em fontes documentais, focalizando o cumprimento dos princípios da administração pública. Aponta, finalmente, para a contribuição que a adoção de estratégias de descentralização poderá trazer rumo à autonomia e à gestão democrática da escola.

Palavras chave: política pública, gestão democrática, autonomia financeira, descentralização, participação.

Abstract: This article examines the public policy of school autonomy in the city of Maracanaú, Ceará State, focusing on the position that the financial management of the school plays in the field of educational discussions. Introduces the concepts of school autonomy that pervade the debate this topic. Discusses the contributions of the policy of transferring funds for the construction of autonomy and democratization of management. It is based on exploratory research and documentary sources, focusing on compliance with the principles of public administration. Finally, it points to the contribution that the adoption of decentralization strategies can bring towards autonomy and democratic management of the school.

Keywords: public policy, democratic governance, financial independence, decentralization, participation.

* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas – Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: aviskamile@hotmail.com

** Mestre em Educação. E-mail: antonionilson2005@ig.com.br

*** E-mail: gleizaguerra@yahoo.com.br

Introdução Falar sobre autonomia da escola pública implica refletir acerca dos diversos ajustes e inovações pelas quais passaram as políticas educacionais em vigência. Tais mudanças nos fazem ver a educação com um olhar de esperança e de crédito frente à tão discutida gestão democrática, que busca consolidar ações pela participação dos representantes de vários segmentos da sociedade, tendo como objetivo fortalecer a escola e a qualidade do ensino.

Nesse contexto, Wittmann (2000) explica que os sistemas de educação passam, em níveis e graus diferentes, por uma reestruturação e tomam nova configuração em decorrência da crescente afirmação da centralidade da escola no sistema educativo. Esta condição vem impondo a necessária ampliação da autonomia e da democratização da gestão escolar.

Para Dourado (2007), a autonomia da escola se amplia com ações de incentivo à participação, o que pressupõe considerar diferentes pontos de vista e argumentar a respeito de ideias e decisões.

A autonomia escolar, no entanto, apresenta-se em, pelo menos, três dimensões fundamentais, quais sejam: administrativa, financeira e pedagógica. Interessa-nos, para efeito desta investigação, a autonomia financeira, por se tratar da disponibilidade e da utilização de recursos financeiros capazes de dar à instituição escolar condição de funcionamento efetivo, além de favorecer o aprendizado coletivo de princípios de convivência democrática. Assim, autonomia financeira consiste na capacidade institucional de implementar projetos pedagógicos próprios, vinculados aos anseios dos segmentos que compõem a escola e articulados com as normas estabelecidas pelas políticas educacionais ou legislação em curso.

Nos últimos anos, percebemos fortes pressões pela gestão democrática como garantia de construção da autonomia escolar. Os dispositivos legais, em especial a Constituição Brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), oferecem suporte para a promoção da autonomia financeira das escolas, o que vem se traduzindo em sistemáticas de apoio e de fortalecimento da gestão, através da transferência de recursos dos orçamentos públicos diretamente às escolas.

Portanto, como a gestão financeira da escola tem assumido importante posição no âmbito das discussões educacionais, justificamos nosso interesse nesta temática, tendo em vista a possibilidade de ampliar, com este estudo, o debate acerca dessa questão. Para tanto, traçamos como objetivo principal analisar o Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú enquanto política pública e suas contribuições para a construção da autonomia financeira e democratização da gestão escolar.

Contextualização da política pública sob estudo

No contexto de ajuste do Estado, o Brasil implanta a reforma administrativa, na perspectiva do gerencialismo, como modelo que privilegia a descentralização e a parceria entre Estado e Sociedade Civil.

Em 1997, o Ministério da Educação estabeleceu orientações e normas para o âmbito das escolas públicas de todo o país, instituindo as Unidades Executoras ou Conselhos Escolares. Estas entidades são personalidades jurídicas de direito privado, compostas por representantes dos diversos segmentos que compõem a comunidade

educacional, em nível local. Têm por finalidade apoiar a gestão escolar, de forma colegiada, nas áreas administrativa, financeira e pedagógica, além de exercer controle social. Desta forma, o Conselho Escolar é o local apropriado de discussão e democratização do uso dos recursos financeiros destinados à escola.

Assim como as Agências Executivas ou Organizações Sociais, os Conselhos Escolares ou equivalentes, no âmbito das escolas, materializaram a administração pública gerencial, defendida por Bresser Pereira (1995).

Descentralizar a administração pública significa, no atual contexto, transferir recursos e delegar autoridade a governos sub-nacionais (estados e ou municípios) para a consecução de certas funções que antes faziam parte da competência do governo federal. (Martins, 1997, p. 39).

Ainda no mesmo ano foi instituído, pelo Governo Federal, o atual Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esta política transfere recursos federais diretamente para as unidades executoras, que os utilizam de forma descentralizada. Assim, as escolas públicas brasileiras iniciaram a sua caminhada na construção da autonomia financeira, cabendo aos demais entes, a partir daquele momento, a ampliação dessa condição.

O município de Maracanaú, componente da Região Metropolitana de Fortaleza, implementou o seu programa de autonomia financeira da escola em 2006, tendo a primeira transferência sido realizada em 2007. Nesta cidade, a política foi intitulada de Programa de Autonomia Escolar (PAE), instituído por meio da Lei nº 1.096, de 19 de maio de 2006.

É objetivo do PAE restabelecer as condições de estrutura física, inclusive adequação de espaço e de manutenção

de equipamentos, além de descentralizar as ações de manutenção das escolas. As normas deste programa impedem a execução de obras para a construção, bem como a aquisição de equipamentos.

Como fonte de recursos, o Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú reservou 80% (oitenta por cento) da receita oriunda do salário educação, a ser rateada per capita entre todas as escolas, com distinções para estudantes de educação integral e de educação semipresencial.

Partindo dessas ponderações, este estudo pretende responder algumas questões acerca do Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú (PAE). São elas: os Conselhos Escolares executam o PAE garantindo os princípios da administração pública? De que forma esta política pública interfere na autonomia e gestão da escola? Como os organismos colegiados definem o uso dos recursos? Quais os principais serviços realizados e materiais adquiridos com os recursos do Programa? Ainda existem demandas que o PAE não superou? O Programa de Autonomia Escolar contribui para a democratização da gestão?

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, recorreremos, além das ferramentas metodológicas, a um referencial teórico que sustente as questões aqui levantadas.

Fundamentação teórica

O debate sobre temas relevantes para o campo das políticas públicas exige o exercício da razão crítica, como via fecunda para adentrar na complexidade do real, em um esforço de desvendamento (Carvalho, 2009).

Este exercício perpassa as relações da crise atual do capital na conformação do Estado contemporâneo, refletindo sobre sua incidência também no âmbito educacional.

Discutir, portanto, a autonomia financeira da escola pública como condição para a gestão democrática é propiciar o intercâmbio de estudos, pesquisas e debates na análise de experiências de governos e de organizações da sociedade civil em relação às políticas públicas, bem como desvendar o Estado brasileiro na contemporaneidade, que, regido pela ideologia neoliberal, viabiliza políticas compensatórias que atendem, de forma emergencial, as demandas sociais.

De acordo com Vieira (2008), as mudanças na legislação educacional brasileira ocorrem, simultaneamente, com o processo de redemocratização do país, quando crescem as pressões por formas de operacionalização mais abertas e eficazes de políticas e de gestão educacional.

Contudo, uma das questões que se impõem ao Estado capitalista contemporâneo, na área da educação, é o desencadeamento de processos de descentralização democrática, de autonomia financeira e de participação de segmentos sociais no planejamento, na execução ou no acompanhamento da gestão financeira de redes de ensino e de instituições escolares.

De fato, a construção da autonomia escolar está intimamente relacionada à democratização da cultura da organização escolar e à articulação de interesses, que ampliam os espaços de participação e promovem a liberdade na escola.

Como bem afirma Sen (1999, p. 19): "O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam". Assim, entendemos que a disponibilidade de

recursos financeiros na escola ampliará as liberdades dos sujeitos que ali interagem, tornando-se um fator proporcionador do desenvolvimento.

Portanto, percebem-se expandidas as liberdades dos estudantes quando a escola apresenta condições satisfatórias de uso; notam-se ampliadas as liberdades dos gestores, quando dispõem de recursos suficientes para a solução da problemática, no momento da demanda; apercebem-se alargadas as liberdades dos professores, quando podem discutir, opinar e propor formas de utilização dos recursos; e, ainda, observam-se amplificadas as liberdades da comunidade, quando esta conta com mais recursos financeiros circulando, proporcionando o desenvolvimento local, e quando conta com um equipamento social, no caso, a escola, que valoriza.

Procedimentos metodológicos de investigação

Partindo do pressuposto de que todo conhecimento é socialmente construído, como nos ensina Santos (2005), o presente estudo constitui-se numa pesquisa exploratória da experiência de Maracanaú no tocante à política de autonomia financeira implantada nas escolas do município.

Mediante abordagem quantitativa e qualitativa, foram utilizadas como estratégias de coleta de dados a aplicação de um questionário, composto por 07 (sete) perguntas com respostas fechadas, e a entrevista com roteiro semiestruturado, ambos aplicados a todos os sujeitos envolvidos nesta investigação, ou seja, os membros que compõem os Conselhos Escolares de

10 escolas selecionadas aleatoriamente, que receberam recursos financeiros do Programa de Autonomia Escolar (PAE), nos anos de 2009 e 2010.

Esta pesquisa foi realizada nos períodos de 19 a 30 de maio de 2009 e de 15 a 22 de março de 2010, orientada pelos instrumentais citados anteriormente, abordando questões sobre o processo licitatório para aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços, além de questões sobre a decisão do uso dos recursos, a execução e a prestação de contas sob a ótica dos princípios da administração pública. Também foi feita uma análise de conteúdo de outros elementos explícitos nas falas dos entrevistados.

A análise documental também foi utilizada para investigação e apropriação dos fundamentos legais que sustentam o Programa de Autonomia Escolar (PAE): a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96; a Lei nº 1.096/06, que instituiu o programa e demais normas que regulamentam o PAE. Todos estes se constituem fontes fundamentais para a análise dos resultados.

Ainda compôs esta metodologia a análise de conteúdo, que é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Como explica Puglisi e Franco (2005), esta técnica tem por finalidade produzir inferência, trabalhando com vestígios e índices postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos.

Análise dos dados

Analisar o Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú enquanto política pública e suas contribuições para a construção da autonomia financeira e democratização da

gestão escolar foi o objetivo traçado para este trabalho.

A partir dos dados coletados, observamos que, no ano de 2009, segundo ano de implantação do Programa de Autonomia Escolar, 80% dos entrevistados afirmaram que o processo de pesquisa de preços de materiais e serviços se dava conforme as diretrizes estabelecidas pelo Programa, ou seja, o Conselho Escolar distribuía planilhas com a lista de materiais ou serviço desejados para, pelo menos, 03 três fornecedores diferentes. Em 2010, aquele percentual baixou para 40%. Isto nos leva a inferir, conforme análise do discurso dos entrevistados, que o fato de os fornecedores irem à escola recolher as planilhas pode gerar vínculos com o Conselho Escolar, a ponto de este não considerar tão importante divulgar amplamente o processo de licitação para outros interessados, comprometendo, assim, os princípios de impessoalidade e publicidade da administração pública.

Reforçando a análise anterior, é mister enfatizar que, no ano de 2010, 40% dos entrevistados afirmaram que não havia reuniões com o Conselho Escolar e/ou comunidade escolar para a abertura dos envelopes com as propostas das empresas e prestadores de serviços, sendo esta etapa da execução dos recursos do PAE realizada de forma centralizada, pelo Presidente do Conselho Escolar, que, no município de Maracanaú, é o próprio gestor da escola.

No tocante ainda à execução do PAE, destaca-se o percentual de 90% dos participantes, no ano de 2009, declararem que não houve divulgação na escola sobre o recebimento e a utilização dos recursos. No ano seguinte, essa realidade mudou significativamente, tendo em vista que 80% dos membros tomaram conhecimento dos repasses financeiros em favor da sua Unidade Executora e decidiram coletivamente as prioridades de investimentos.

Sobre a prestação de contas, etapa imprescindível na administração de recursos

públicos, os dados coletados evidenciam que os Conselhos Escolares estão desenvolvendo a cultura da publicização dos gastos, considerando que 60% dos respondentes do ano de 2009 asseveraram que a prestação de contas do Programa de Autonomia Escolar (PAE) não era divulgada. Em contrapartida, esse mesmo percentual, no ano de 2010, reverteu-se para a afirmação de que as despesas são transparentes e a prestação de contas é acessível na escola.

Ainda utilizando como método de investigação a análise de conteúdo, o discurso dos sujeitos desta pesquisa possibilitou responder questões acerca dos principais serviços realizados nas escolas, dos materiais adquiridos e das demandas persistentes.

Observamos, então, que os recursos do PAE são investidos, geralmente, em manutenção das instalações físicas, do mobiliário e dos equipamentos, além da aquisição de materiais de consumo necessários ao funcionamento das escolas.

Entretanto, esse mesmo discurso aponta a existência de demandas que ainda existem nas escolas, como, por exemplo, a necessidade de serviço de drenagem e a insuficiência dos recursos do Programa de Autonomia Escolar (PAE) para realizá-lo.

Considerações finais

Ao realizarmos esta pesquisa, percebemos que as práticas de alocação de recursos para as escolas trazem a marca da diversidade. Basta tomarmos como referência as experiências vivenciadas por algumas redes de ensino do estado do Ceará, como Fortaleza, Sobral e Jucás, além da própria rede de ensino estadual, as quais têm políticas e normas específicas.

No caso de Maracanaú, conforme estabelece a legislação, a preferência para a execução dos serviços é dada aos estudantes, seus pais ou responsáveis, desde que tenham as habilidades técnicas necessárias

e residam, comprovadamente, no município; o material de consumo deve ser adquirido prioritariamente nos comércios locais.

Desta forma, o Programa de Autonomia Escolar (PAE) vem contribuindo para a distribuição de renda, para o desenvolvimento da cidade e para a responsabilização da comunidade no uso e manutenção do espaço escolar, além de favorecer a mudança de postura dos Conselhos Escolares, que passam a exercer também o controle social.

A obrigatoriedade legal para destinar recursos às escolas está prevista na LDB, quando esta estabelece, em seu artigo 15, que "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".

Contudo, alguns impasses ainda se fazem presentes para a consolidação da autonomia e da gestão financeira da escola. Dentre estes, destacamos a aridez e a tecnicidade da gestão financeira da educação; a limitada competência técnica dos gestores em temas relacionados ao financiamento da educação; a preferência por práticas centralizadas, em vez da descentralização; e a pouca vontade política de concretizar os princípios estabelecidos nos documentos oficiais.

Todos esses aspectos são desafios, que, aliados também à necessidade de acompanhamento e de fiscalização pelos órgãos internos e externos competentes, complicam a construção progressiva da autonomia escolar.

Portanto, é imprescindível a superação desses desafios para que a escola tenha cada vez mais autonomia na gestão dos recursos destinados a ela e possa fortalecer os espaços de convivência democrática e de exercício da cidadania.

Nesse sentido, é possível afirmar que políticas públicas, como o PAE, do município de Maracanaú, são estratégias que podem consolidar os princípios de autonomia e de gestão participativa e democrática nas escolas.

Referências bibliográficas

- BRASIL, Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- CARVALHO, A. M. P. de. O exercício do ofício da pesquisa e o desafio da construção metodológica. In: *Cultura: metodologias e investigação*. Maria Manuel Baptista (ed). Lisboa: Ver o Verso Edições, 2009.
- DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F. de. SANTOS, C. de A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Educacional Anísio Teixeira, 2007.
- MARTINS, L. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral*. Brasília: ENAP, 1997.
- PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP. v. 1, n. 1, ano 49, jan./mar. 1998.
- PUGLISI, M. L. e FRANCO, B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.
- SANTOS, B. de S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VIEIRA, S. L. *Educação básica: política e gestão da escola/ Sofia Lerche Vieira*. – Fortaleza: Liber Livro, 2008. 220p. – (Coleção Formar)
- WITTMANN, L. C. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. In: *Em Aberto: Gestão Escolar e Formação de Gestores*. Brasília, v.17, n.72, p.88-96, fev./jun. 2000.

Resumen: Este artículo examina la política pública de la autonomía escolar en el municipio de Maracanaú, Estado de Ceará, centrándose en la postura de que la gestión financiera de la escuela desempeña en el campo de los debates educativos. Presenta los conceptos de autonomía de las escuelas en el debate de esta cuestión. Trata sobre las contribuciones de la transferencia de políticas de recursos financieros para la construcción de la autonomía y la democratización de la gestión. Se basa en fuentes de exploración y documental, centrado en el cumplimiento de los principios de la administración pública. Por último, se señala la contribución que la adopción de estrategias de descentralización podría llevar hacia la autonomía y la gestión democrática de la escuela.

Palabras clave: política pública, gestión democrática, La independencia financiera, descentralización, la participación

Résumé: Cet article examine l'ordre public de l'autonomie des écoles dans la municipalité de Maracanaú, État du Ceará, en se concentrant sur la position que la gestion financière de l'école joue dans le domaine des causeries éducatives. Présente les concepts de l'autonomie des établissements dans le débat sur cette question. Aborde les contributions de la politique de transfert de ressources financières pour construire l'autonomie et la démocratisation de la gestion. Il s'appuie sur des sources d'exploration et de documentaire, mettant l'accent sur le respect des principes de l'administration publique. Enfin, il souligne la contribution que l'adoption de stratégies de décentralisation pourrait amener vers l'autonomie et la gestion démocratique de l'école.

Mots-clés: les politiques publiques, gestion démocratique, l'indépendance financière, la décentralisation, participation