



A PARTICIPAÇÃO EFETIVA DA COMUNIDADE ESCOLAR COMO CONDIÇÃO FUNDAMENTAL À IMPLANTAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA NA ESCOLA

THE EFFECTIVE PARTICIPATION OF THE SCHOOL COMMUNITY AS A FUNDAMENTAL CONDITION FOR THE IMPLEMENTATION OF FINANCIAL AUTONOMY IN THE SCHOOL

Edgar Nunes Romão 

Especialista em Docência Universitária pelo Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná - CEULJI-ULBRA; Especialista em Gestão Escolar Pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR. Docente da Rede Pública de Ensino, Ariquemes/RO.
E-mail: edgarnromao.letter@gmail.com.

Submetido: 25 nov. 2021.

Aprovado: 10 dez. 2021.

Publicado: 15 dez. 2021.

E-mail para correspondência:

edgarnromao.letter@gmail.com

Este é um trabalho de acesso aberto e distribuído sob os Termos da *Creative Commons Attribution License*. A licença permite o uso, a distribuição e a reprodução irrestrita, em qualquer meio, desde que creditado as fontes originais. Imagem: StockPhotos (Todos os direitos reservados).



Resumo: A apresentação deste artigo busca, como objetivos principais, analisar a aplicação dos princípios norteadores da gestão participativa e a execução dos programas financeiros desenvolvidos em uma Unidade Escolar e orientar a comunidade escolar e fora dela, como forma de enriquecer as discussões, para que possam promover de forma mais ampla a autonomia financeira. Para tanto, a pesquisa bibliográfica será utilizada como instrumento de análise teórica, a partir de análise de dados e outras informações colhidas em uma unidade escolar de Ariquemes, em Rondônia. Contará também com a análise dos objetivos contemplados com os programas financeiros que a Unidade Escolar executa, frutos da Descentralização, ainda que muito regrada, que foi implantada recentemente no Brasil: PROAFI – Programa de Apoio Financeiro, Estadual, PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar, Federal e do PEALE - Programa Estadual de Alimentação Escolar. O que nos leva à elaboração desse artigo não é tão-somente produzir munção no campo de proposta para reivindicar a autonomia financeira tão necessária às unidades escolares, já que inúmeros artigos reivindicando tal implantação foram produzidos no país, mas busca-se produzir uma análise sobre a falta de participação efetiva da comunidade escolar e externa aos muros da escola como sendo um problema que efetivamente se reflete na escola, não sendo unicamente o que ocorre nesta unidade escolar. Não se pretende essa autonomia financeira como forma de saciar desejos de aquisições de produtos, de estabelecer projetos, de poder construir ou de exibir-se como escola modelo, mas de ser capaz, enquanto uma unidade escolar consolidada, de construir projetos (necessários) voltados à sua clientela, escolhidos, discutidos e aprovados pela comunidade escolar como um todo. Implica dizer que da organização social surge uma força constituída, capaz e disposta a lutar e buscar novas conquistas e não simplesmente aceitar autonomias consentidas como há décadas são impostas, como um favor. A gestão democrática, mas sobretudo participativa, é fundamental dizer, é um princípio legal, é um direito, mas como direito, ele deve ser buscado, para não se tornar apenas um registro escrito. A organização da comunidade escolar, interna e externa, suas equipes e seu Conselho Escolar, é instrumento organizador para a ampliação da autonomia financeira necessária.

Palavras-chave: Gestão Participativa. Autonomia. Unidade Escolar. Recursos Educacionais.



Abstract: The presentation of this article seeks, as main objectives, to analyze the application of the guiding principles of participatory management and the execution of financial programs developed in a School Unit and to guide the school community and beyond, as a way to enrich the discussions, so that promote financial autonomy more broadly. Therefore, the bibliographic research will be used as a theoretical analysis instrument, based on data analysis and other information collected in a school unit in Ariquemes, Rondônia. It will also include an analysis of the objectives contemplated with the financial programs that the School Unit executes, as a result of the Decentralization, albeit very regulated, which was recently implemented in Brazil: PROAFI – State Financial Support Program, PNAE - National Program for School Feeding, Federal and PEA-LE - State School Feeding Program. What leads us to the elaboration of this article is not only to produce ammunition in the field of proposal to claim the financial autonomy that is so necessary for school units, since numerous articles claiming such implementation were produced in the country, but it seeks to produce an analysis on the lack of effective participation of the school community and outside the school walls as a problem that is effectively reflected in the school, not just what occurs in this school unit. This financial autonomy is not intended as a way of satisfying desires to purchase products, establish projects, be able to build or show off as a model school, but rather to be able, as a consolidated school unit, to build projects (necessary) aimed at its clientele, chosen, discussed and approved by the school community as a whole. It implies that from the social organization emerges a constituted force, capable and willing to fight and seek new conquests, and not simply accept consenting autonomies, as they have been imposed for decades, as a favor. Democratic management, but above all participatory, it is essential to say, is a legal principle, it is a right, but as a right, it must be sought, so as not to become just a written record. The organization of the internal and external school community, its teams and its School Council, is an organizing instrument for expanding the necessary financial autonomy.

Keywords: Participatory Management. Autonomy. School Unit. Educational Resources.

Introdução

A educação, dentro de uma concepção pedagógica, tem por significado uma carreira de vida sequenciada de incumbências assumidas ao longo da trajetória de sua existência, e isso inclui a história da educação brasileira, onde as discussões não encontram eco nas ações ⁽¹⁾.

Os problemas educacionais no Brasil são pouco debatidos pelos educadores e pela sociedade em geral. Aliás, a falácia nos discursos oficiais de melhoria da qualidade da educação no país, não condiz com a involução de padrão do ensino público.



Pretende-se conhecer como a escola enfrenta os grandes desafios que se apresentam, onde deverão construir sua proposta administrativa e político-pedagógica, pautada na legalidade da autonomia, tendo como foco principal a participação, tanto da comunidade interna como da externa à escola ⁽¹⁾.

É complexo o desafio das Unidades Escolares na busca de propostas/ações sem que haja comprometimento dos seus membros na construção da identidade da escola, da escola que se busca, da escola que se quer, do currículo a construir, e principalmente a importância da participação da comunidade nessa construção ⁽¹⁾.

Nesta perspectiva, este artigo demonstra a necessidade de organização, mobilização e busca, por parte da comunidade escolar, interna e externa, de propostas e ações capazes de efetivamente consolidar o processo da autonomia que a escola busca, aqui notadamente a autonomia financeira ⁽²⁾.

Com relação à autonomia administrativa, nos moldes das unidades escolares de educação básica federais e suas IES, estamos a anos-luz de conquistá-la, mesmo embora haja projeto de federalização da educação apresentado ao congresso brasileiro, projeto que um dia poderá ser traduzido em realidade ⁽²⁾.

A participação efetiva da comunidade escolar como condição fundamental à implantação da autonomia financeira da escola

Antecedentes históricos da democracia institucional

Na história deste tema, a autonomia sempre esteve associada à liberdade individual e social, à ruptura com a burocracia centralizadora e mais recentemente à transformação social. Ela é valorizada tanto em termos diretamente pedagógicos como instrumento de socialização progressiva da criança, como no contexto organizacional e administrativo da gestão da escola. Alguns educadores já chegaram a definir a educação como o processo de passagem da anomia, pela heteronomia, para a autonomia ⁽³⁾.



A autonomia é um conceito recorrente na obra de diversos clássicos da educação. Locke concebe-a como "autogoverno", no sentido moral de autodomínio individual. Makarenko e Pistrak a definiram como "auto-organização dos alunos" ⁽³⁾.

A tentativa de implantação efetiva da autonomia escolar e da gestão democrática da escola se deu especialmente após o movimento estudantil de 68 no mundo ocidental, como uma forma restrita, mas efetiva de realização da utopia dos jovens daquela década. "Escolas livres" ou alternativas surgiram especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra como instrumento de superação da escola tradicional, tecnicista e burocrática do Estado. Ainda nos Estados Unidos, começaram a florescer as escolas confessionais católicas como instituições mais eficientes que as escolas públicas. No Canadá criaram-se inúmeras escolas comunitárias que até hoje são administradas pela comunidade e mantidas pelo poder público ⁽⁴⁾.

No Brasil sempre existiram experiências isoladas de gestão colegiada de escolas, mas sem repercussão sobre o sistema de ensino. Vinculadas a iniciativas isoladas de alguns educadores, logo eram interrompidas quando estes profissionais deixavam de ali atuar, constituindo-se como prática política a descontinuidade de projetos ⁽⁴⁾.

No Brasil, nos anos 70, em pleno regime militar, surgiu uma onda de escolas alternativas que buscavam autonomia institucional diante da burocracia e controle estatal. Algumas delas se organizaram como cooperativas e outras como comunitárias e outras ainda como cooperativas e comunitárias. Todas representavam alguma forma de alternativa e resistência da sociedade civil à burocracia do sistema de ensino oficial, precário e ineficiente. Precursora deste movimento, embora dentro de outra perspectiva, foi a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), iniciada em 1943 ⁽⁵⁾.



Ainda na década de 70 do século 20, mas dentro do próprio sistema, alguns gestores públicos, prefeitos e governadores, implantaram unidades escolares com a gestão aberta à participação da comunidade, a exemplo do governo do Estado de São Paulo que instituiu a APM (Associação de Pais e Mestres) como instituição auxiliar na escola. Criada para colaborar com a direção da unidade, a APM deve ajudar a escola a atingir os objetivos educacionais pretendidos, além de representar e dar luz às demandas da comunidade, pais ou responsáveis de alunos na escola ⁽⁵⁾.

Na década de 80 do século 20, praticamente no mundo inteiro, tem início um forte movimento de descentralização e de busca de autonomia e gestão colegiada das escolas dos sistemas públicos de ensino ⁽⁶⁾. Esta experiência tem início no Canadá, passa pelos Estados Unidos e Austrália. Na mesma trilha, seguiu à Inglaterra que iniciou seu processo de descentralização e de transferência de autonomia para as escolas públicas em 1980 e o concluiu em 1988 ⁽⁶⁾. Nesta mesma década de 80, ocorreram também importantes avanços no Brasil dentro desta mesma tendência mundial. Em 1982, quando ainda no regime militar os governadores dos Estados voltaram a ser eleitos, iniciativas de governadores de alguns Estados trouxeram avanços importantes na direção da gestão democrática e da autonomia das escolas ⁽⁷⁾.

O primeiro passo é dado em São Paulo, durante o Foro de Educação do Estado de São Paulo, onde se estimulou o debate sobre a necessidade de um novo modelo de escola pública. Tendo como lema de campanha o slogan "descentralização e participação", o programa da merenda escolar foi descentralizado para o nível municipal e transformou o conselho consultivo das escolas públicas em conselhos deliberativos, mas não conseguiu ampliar a autonomia das escolas ⁽⁷⁾. Em Minas Gerais, através do Congresso Mineiro de Educação, o governo estimulou a escola pública a reformular suas propostas curriculares e aprovou a implantação do colegiado escolar e o sistema de eleição dos diretores das escolas. O colegiado, porém, não saiu do papel.



Em Santa Catarina, houve mobilização em todo o Estado para elaboração do plano estadual de educação e houve a implantação do sistema de eleição dos diretores das escolas pela própria comunidade. Todas estas iniciativas governamentais, de algum modo, estancaram ou mesmo sofreram um retrocesso no mandato dos governadores subsequentes. Uma reversão desta tendência conservadora ocorreu em 1988, quando o Brasil promulgou uma nova constituição, na qual instituiu explicitamente a "democracia participativa" e a possibilidade de o povo exercer o poder diretamente ⁽⁷⁾.

Na trilha da promulgação Constituição Federal de 1988 ⁽⁸⁾, as constituições estaduais e as leis orgânicas dos Municípios (umas mais, outras menos explicitamente) ratificaram o princípio da gestão democrática da escola pública e muitos governos estaduais e municipais criaram conselhos escolares e implantaram a política de eleição de diretores de escolas. Nesta mesma linha de princípios, o projeto de LDB ⁽⁹⁾ que, desde 1989 se encontrava no Congresso, também endossou estas diretrizes e buscou explicitá-las um pouco mais.

No início da década de 90 do século 20, o Governo de São Paulo implantou o projeto de "escolas-padrão" em mais de mil escolas e ampliou a autonomia financeira destas escolas através da criação da "caixa de custeio", gerida pelo colegiado escolar. Em Minas Gerais, o governo do Estado aprofundou o grau de autonomia das escolas da rede repassando os recursos financeiros de forma global para as escolas que, através de seus colegiados, passaram a definir suas prioridades de gastos. Inovações semelhantes, seja na criação do colegiado escolar, seja no aumento da autonomia financeira das escolas, foram introduzidas em inúmeros municípios do país ⁽¹⁰⁾.



Gestão democrática escolar: embasamento e princípios

A Constituição Federal promulgada em 1988 ⁽⁸⁾ é o principal fundamento da gestão democrática do ensino público, pois além de prevê-la expressamente no artigo 206, institui a “democracia participativa” e possibilita o exercício “direto” do poder (artigo 1º), e o “regime de colaboração” entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios (artigo 211).

Nesse sentido, a gestão democrática ou participativa faz parte do próprio ato pedagógico. Ela se baseia numa concepção democrática da educação contra uma concepção centralizadora e autoritária. E isso implica dizer que o funcionamento da escola depende de diretrizes políticas ditadas pelo próprio governo, mas caberá a cada unidade escolar proporcionar à clientela os benefícios dentro dessas diretrizes, dependendo de sua administração ⁽¹¹⁾.

É sabido que os termos gestão democrática, gestão compartilhada e gestão participativa são termos não apenas ligados ao campo educacional, mas que há muito tempo faz parte da luta de educadores e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade social e democrática, mais intensificada a partir da década de 80, o que resultou na aprovação da Constituição Federal de 1988, contemplando em seu artigo 206 a Gestão Democrática na Educação ⁽¹¹⁾.

Já em 1996, temos a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) ⁽⁹⁾, que estabelece como princípio a gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e das legislações dos sistemas de ensino (Art. 3.º, VIII). Já o artigo 14 define os princípios da gestão democrática na educação, conforme Carneiro ⁽¹²⁾:



Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos de escola ou equivalentes” (CARNEIRO, 2001, p.78) ⁽¹²⁾.

Por fim, a elaboração do PNE – Plano Nacional de Educação, conforme exposto nos textos legais, visa a elucidar problemas referentes às diferenças socioeconômicas, políticas e regionais, bem como às que se referem à qualidade do ensino e à gestão democrática. O PNE trata dos diferentes níveis e modalidades da educação escolar, bem como da gestão, do financiamento e dos profissionais da educação. Esse plano, aprovado em 2001 pela (Lei n.º. 10.172/2001), traz diagnósticos, diretrizes e metas que devem ser discutidos, examinados e avaliados, tendo em vista a democratização da educação em nosso país ⁽¹³⁾.

Para concluir essa discussão, é bom atentarmos que os termos: participativa, participação, gestão democrática, comunidade escolar e conselhos escolares são colocados não como penduricalhos, como palavras soltas, mas como elementos fortes o suficiente para que se possa construir uma educação melhor, uma escola com gestão participativa, onde sua comunidade seja ouvida e respeitada ⁽¹⁴⁾.

A grande discussão que avança país a fora trata das autonomias da escola pública como instrumento de poder capaz de promover a verdadeira caminhada da educação. Mas isso por si só não basta e o dinheiro não é o único problema da escola pública, mas um problema facilmente identificável é a não efetiva participação dos pais nas decisões que dizem respeito à educação de seus filhos ⁽¹⁴⁾.



É possível claramente identificar alguns entraves para a efetivação dessa participação, efetivação essa no sentido de os pais participarem da vida dos filhos na escola, de propor ações e projetos para essa escola, atuar e avaliar seus trabalhos, sucessos, fracassos.

O primeiro entrave que podemos afirmar é o político: as escolas públicas de educação básica da rede municipal e estadual de Rondônia sofrem com as nomeações políticas que nem sempre atendem as necessidades no sentido de fazer a escola andar como deve. Essas nomeações, fugindo da escolha em processo de gestão democrática, atendem a interesses políticos eleitorais, tornando-se uma forma de promover o entrave às discussões do processo de maior autonomia na educação ⁽¹⁴⁾.

Dada essa forma de “nomeação” de gestores e, da forma como muitos agem, a participação da comunidade externa é podada, policiada, contida e resume-se a meras consultas, de aprovação por aclamação de coisas que muitos pais não entendem, e que não entenderão, pois não serão chamados à efetiva participação. Não há escrúpulos e sobre esse processo de apropriação, Beccaria ⁽¹⁵⁾, afirma:

As vantagens da sociedade devem ser distribuídas equitativamente entre todos os seus membros. Entretanto, numa reunião de homens, percebe-se a tendência contínua de concentrar no menor número os privilégios, o poder e a felicidade, e só deixar à maioria miséria e debilidade (BECCARIA, 2001, p. 15) ⁽¹⁵⁾.

Apenas com boas leis se podem impedir esses abusos, mas, frequentemente os homens deixam as leis provisórias e à prudência ocasional o cuidado de regular os negócios mais importantes, quando não os confiam à vontade daqueles que têm interesse em se opor a melhores instituições e às leis sábias ⁽¹⁵⁾. O segundo entrave estudado, este também de fácil confirmação, é a alienação, dos pais e responsáveis pelos alunos com relação à escola de seus filhos, com o que ali se passa.



E para melhor traduzirmos essa alienação, poderíamos traduzi-la em: má vontade (a escola apenas chamam os pais para registrar problemas dos filhos), falta de tempo (os pais trabalham o dia inteiro, inclusive aos finais de semana, desinteresse (os pais alegam que a direção da escola é capaz de resolver “todos os problemas”). Apenas falácias para a não participação efetiva ⁽¹⁵⁾.

Um dos aspectos analisados com relação à alienação, não no sentido estrito da palavra, mas com relação à interpretação acima, poderia ser o fato de os pais ou responsáveis desses alunos terem tido uma educação voltada unicamente para a obediência, nos moldes da educação das décadas de setenta e oitenta do século 20, mas não confirmado, levando-os a acreditar que a tudo a equipe gestora pode, sozinha, resolver ⁽¹⁵⁾.

Outro aspecto analisado, com relação às participações em reuniões, foi a questão do horário em que estas são realizadas, mas em geral a equipe gestora da escola pesquisada sempre respeita o horário e dia escolhidos pelos pais e responsáveis. No entanto, por diversas razões e principalmente pelos condicionantes da evolução histórica do sistema escolar brasileiro, o desenvolvimento de programas de participação da comunidade com as unidades escolares se mostraram de uma forma crescente, mesmo que lentamente, a partir da década de 80 e mais rapidamente na década de 90 do século XX ^(14, 15).

Mas a participação da comunidade na escola ainda é muito pequena e ela pode ser caracterizada por dois fatores: centralização exagerada por parte da administração escolar e falta de tradição da sociedade em participar no mundo da escola, ajudando a dar rumos para a resolução de inúmeros problemas apresentados ali. Talvez nossa população não saiba o que é, de fato, a democracia ⁽¹⁰⁾. Talvez jamais tenham vivido uma ditadura, pois a conheceu quem foi vítima do processo de policiamento, de silêncio.



O cidadão político e ciente de seus direitos ainda não está totalmente criado, ele ainda está com medo, é o medo de sair da caverna. Sobre o dever de participação política, Dallari ⁽¹⁰⁾ diz:

Todos os indivíduos têm o dever de participar da vida social, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum. Esse dever tem, sobretudo, dois fundamentos. Em primeiro lugar, a vida social, necessidade básica dos seres humanos, é uma constante troca de bens e de serviços, não havendo uma só pessoa que não receba alguma coisa de outras; em segundo lugar, se muitos ficarem em atitude passiva, deixando as decisões para outros, um pequeno grupo, mais atuante ou mais audacioso, acabará dominando, sem resistência e limitações (DALLARI, 1984, p. 13) ⁽¹⁰⁾.

Quando alguém diz que não se interessa por política, acreditando que pode cuidar exclusivamente de seus interesses particulares e que estes nada têm a ver com as atividades políticas, está revelando falta de consciência. Na realidade não existe quem não sofra as consequências das decisões de governo, que são essencialmente políticas. Manter-se alheio à política é uma forma de dar apoio incondicional a todas as decisões do governo, o que é, em última análise, uma posição política. Por aí se vê o engano de quem acredita que pode manter-se fora da política, sem nenhuma relação com ela. (DALLARI, 1984, p. 84) ⁽¹⁰⁾.

As unidades escolares em nosso país se veem pressionadas entre continuar seguindo o modelo de reprodutora de uma ideologia dominante – no sentido de conjunto de ideias que caracterizam um sistema, uma corrente filosófica – ou uma instituição que poderá contribuir para a transformação social. Segundo Paro ⁽⁷⁾:

Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados os sistemas de autoridade e a distribuída do próprio trabalho no interior da escola (PARO, 1997, p.10).

Para que de fato se efetive essa integração, três aspectos devem ser considerados:

1. Deve envolver toda a comunidade, num processo de integração global;
2. Que se estabeleça um diálogo entre os vários elementos envolvidos no processo;
3. Que essa participação não esteja sujeita a regras ou atividades preestabelecidas ⁽⁷⁾.



Daí a importante necessidade de se conviver com a comunidade, de se conhecer seus problemas, de se poder diagnosticar sua situação global, para que se possa propor planos de trabalho integrados, objetivos e com mais eficiência. Atuando dessa forma, a escola se tomará um centro ativo na vida da comunidade, ao mesmo tempo em que essa comunidade passará a confiar nas ações educativas e ver na escola um espaço em que possam discutir seus problemas, procurar apoio e soluções e, conscientemente passará às ações conjuntas, despertando lideranças necessárias para a realização dos trabalhos propostos ⁽⁷⁾.

Desta forma a comunidade subsidiará junto às unidades escolares acompanhamento, avaliação e replanejamento das ações pela própria comunidade escolar. E essa conscientização dos membros da comunidade será entendida como um processo que permite aos indivíduos ter uma clara consciência da realidade em que vivem, desenvolvendo um sentimento de crítica destinado a melhorá-la com sua participação ⁽⁴⁾.

Com as vigorosas mudanças na década de 90 e o forte movimento reformista em vários setores, a educação tomou novos rumos, novos ares e muito do passado foi reformulado, constituindo um avanço na descentralização, com a premissa de uma educação que servisse a todos. Arroyo ⁽¹⁾ afirma,

O movimento social e de renovação pedagógica dos últimos 15 anos recoloca a luta pelo saber e pela cultura na direção de sua desprivatização. No embate entre tradição privatista e mercantil das necessidades e tradição social, progressista e pública dos direitos e das liberdades, o movimento social e pedagógico se situa na concepção pública de qualidade na educação (ARROYO, 1995, p. 3) ⁽¹⁾.

O processo de escolha do gestor escolar em Rondônia

Uma das questões amplamente discutidas com relação à gestão escolar no Brasil, da década de 90 para cá, é a escolha de seu gestor escolar através do voto, por eleição direta onde participam professores, funcionários, alunos e pais de alunos.



No estado de Rondônia pudemos observar esse processo por três vezes: em meados da década de 80 do século passado, em 2003 e, regulamentado, após 2008. Em 1987 o processo de escolha de gestores deu-se apenas com a participação de professores e funcionários. Em 2003 o processo foi bem conduzido, com participação aberta a toda comunidade escolar, interna e externa. Os candidatos apresentavam propostas de trabalho e participavam de debates, tudo assistido por uma comissão eleitoral previamente escolhida para atuação no pleito. Em 2011 o processo de escolha seguiu normalmente e em 2014, foi normatizado. No início de 2019, o processo de escolha de gestores foi suspenso, baseado em norma de que o cargo é de livre escolha do governo ou, se fosse o caso, por concurso público para gestor escolar.

Houve, nesse caso, a exoneração de todos os cargos de gestão escolar no último dia de 2018 e a ligeira recondução no início do novo governo, em janeiro de 2019. Alguns diretores foram exonerados a pedido ou exonerados por alegada “quebra de confiança”. Desta forma, continuaram em seus cargos praticamente todos os gestores eleitos em 2015.

Sobre a descentralização dos recursos financeiros: seus frutos, benefícios e proposta(s) para sua execução de fato

PROAFI - Programa de Apoio Financeiro (Estadual)

PROAFI é o Programa de Apoio Financeiro destinado às escolas públicas estaduais de Rondônia, Coordenadorias Regionais de Ensino e entidades conveniadas. Foi instituído em 1999 e constitui-se num mecanismo de apoio que operacionaliza a democratização da gestão financeira nas unidades escolares urbanas da rede pública estadual.



O programa deu fim a uma série de iniciativas das escolas em busca de recursos financeiros para resolver vários de seus problemas, como por exemplo a substituição de uma bomba para poço artesiano ou pequeno reparo urgente em parte elétrica ou telhado danificado. E quando se fala que o programa resolveu os problemas mais emergenciais das unidades escolares e entidades conveniadas, pode-se citar o governador à época que disse que as escolas eram muito dependentes de festas e outros meios, inclusive com divulgação de empresas em seus muros tendo como contrapartida apenas produtos ou serviços que essas empresas ofereciam, nada além disso ⁽¹²⁾.

Com o PROAFI o Governo do Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado da Educação, está otimizando a aplicação dos recursos de seu próprio orçamento, repassando-os semestralmente aos Conselhos Escolares e às instituições intermediárias colegiadas do Sistema Estadual de Ensino para aplicação em pequenos reparos, aquisição de materiais de expediente e de limpeza, manutenção e conservação de equipamentos e mobiliário, entre outras ações que podem ser mais facilmente resolvidas pelas próprias instituições, porém deixando a escola engessada com relação às necessidades prementes que surgem, como por exemplo, contratação urgente de mão-de-obra para grande reparo, o que dependeria de liberação de recursos do Estado via PROAFI Adicional, com processo de Licitação tramitado, o que demanda tempo ⁽¹³⁾.

Em Rondônia, em 2021, são pouco mais de 430 (quatrocentas e trinta) escolas estaduais atendidas pelo Programa, que atualmente recebem recursos financeiros na ordem de R\$ 8,00 (oito reais) por aluno/mês, para 10 (dez) meses. Todo repasse aos programas, assim como ao PROAFI, tem como referência o censo escolar do ano anterior.



Este programa de apoio às unidades escolares, o PROAFI, foi criado em 1999 e, à época, o repasse por aluno/mês era da ordem de R\$ 2,00 (dois Reais). Representou, naquele momento um anseio dos gestores: ter recursos em mãos para trabalhar na manutenção da escola, sem a dependência de festas, rifas, peregrinação a políticos. Ao longo de mais de vinte anos após sua criação, o PROAFI sofreria melhoras a partir de propostas solicitadas para mudança com relação à distribuição de seus elementos de despesa. E essas propostas foram ouvidas e atendidas e o PROAFI, aprimorado.

No entanto, entende-se como proposta para ampliação do programa, para melhor autonomia, especialmente com as mudanças na Lei 8666, a Lei das Licitações, a liberação de recursos com urgência para reparos a danos que a unidade escolar venha sofrer, onde o PROAFI Regular não suporte financeiramente e regularmente, como por exemplo a destruição de telhado de salas de aula da escola que, de acordo com as normas, demandaria muito tempo para o reparo, trazendo prejuízo ou desconforto aos alunos e pais. A Lei 8666, de 1993 permitia dispensa de licitação para aquisições de produtos ou serviços em até R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Em 2018, esse valor foi corrigido para R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais). A nova Lei das Licitações, a lei n° 14.133/2021, elevou ainda mais esses valores com relação à dispensa de licitação ⁽¹³⁾, sendo:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras ⁽¹³⁾.



O que se busca com relação à autonomia financeira, notadamente sobre o PROAFI, é que o Governo do Estado agilize ainda mais o processo no sentido de liberar autorização para licitação acima do valor permitido, no caso em que a unidade conveniada necessite de reparos urgentes e inadiáveis, já que o recurso regularmente repassado, semestralmente, não permite a aquisição ou contratação de serviços acima dos valores descritos nos parágrafos I e II ⁽¹³⁾.

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar (Federal)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, criado em 1955, pelo Governo Federal, faz repasse direto dos recursos financeiros mensalmente à razão de R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de real) por aluno ao dia, por 20 (vinte) dias por mês, por 10 (dez) meses ao ano para mais de 430 (quatrocentas e trinta) escolas públicas estaduais de educação básica de Rondônia em 2021, recursos que são geridos pelos Conselhos Escolares ⁽¹⁴⁾.

O PNAE tem caráter suplementar, como define o artigo 208 em seus incisos IV e VII, da CF/1988, deixando claro em seu inciso IV o dever do Estado em todas as três esferas com a efetiva educação infantil, em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade e que deverá atender também os educandos do ensino fundamental ao médio por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, conforme define o inciso VII ⁽¹⁴⁾.

O significado da palavra suplementar não deixa dúvidas com relação ao seu sentido e o que vemos são as esferas estadual e municipal omitirem-se de sua obrigação constitucional com relação à alimentação escolar em todos os seus níveis, exigindo que as unidades forneçam alimentação escolar diária a cada aluno com apenas R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de real).



É comum ouvir, quando da reclamação do valor repassado pelo FNDE, que se trata de servir “merenda” aos alunos e não “almoço ou jantar” e ainda dizerem que o Estado dá sua complementação, sim, pagando as Técnicas em Alimentação (merendeiras) e adquirindo o gás ⁽¹⁴⁾.

O processo de aquisição de gêneros alimentícios do PNAE no município de Ariquemes é bem organizado pela equipe financeira da CRE - Coordenadoria Regional de Ensino, porém o recurso repassado pelo MEC - Ministério da Educação e Cultura é suplementar, insuficiente para atender a demanda alimentar dos alunos, garantindo a aquisição, neste ano de 2021, cerca de 25% a 30% dos produtos destinados à confecção da merenda escolar para 20 (vinte) dias no mês, e esse percentual de gêneros alimentícios adquiridos, seria suficiente para suprir apenas de 6 (seis) a 8 (oito) dias ⁽¹⁴⁾.

Para atender o total de 20 (vinte) dias de cada mês, geralmente as unidades escolares adotam a prática de colocar menos alimento preparado nos pratos dos alunos, além de sempre optarem por cardápios mais baratos, mas sempre aprovados pelos alunos ⁽¹⁴⁾.

Em 2004, presidentes de Associação de Pais e Professores e gestores escolares pediram para que o Governo do Estado autorizasse o repasse de contrapartida ao PNAE no valor de R\$ 0,05 (cinco centavos de Real). A Assembleia Legislativa aprovou projeto concedendo R\$ 0,05 (cinco centavos de real), o que foi imediatamente vetado pelo Executivo e desde então, qualquer proposta jamais foi aprovada ⁽¹⁴⁾.

O papel do Estado, com relação ao PNAE, é simplesmente cumprir o que define a Constituição Federal e nada mais justo que implantar o repasse que deve às unidades conveniadas a partir de estudos dos preços dos itens que podem compor os cardápios escolares, conforme o CAERO - Conselho de Alimentação do Estado de Rondônia.



Desta forma, com repasse do PNAE na ordem de R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de real) para confecção de um cardápio que custa R\$ 2,00 (Dois reais), o Governo do Estado entraria com contrapartida na ordem de R\$ 1,64 (hum real e sessenta e quatro centavos), isto tudo previamente discutido e analisado para o exercício seguinte, sempre com previsão de reajustes desses valores, a maior ou a menor.

Levando em consideração o repasse do PEALE - Programa Estadual de Alimentação Escolar, de R\$ 0,10 (dez centavos de real) por aluno ao dia, a contrapartida obrigatória e constitucional do Estado seria de R\$ 1,54 (Hum real e cinquenta e quatro centavos) por aluno apenas para confecção dessa alimentação escolar.

O que se aplica hoje nas unidades de ensino e unidades conveniadas que recebem o repasse suplementar do PNAE é basicamente isso: os gestores escolhem os cardápios (prato) mais baratos - sempre aprovados pelos alunos -, com gêneros alimentícios que tragam rápida sensação de satisfação alimentar, alimentos como arroz, macarrão, mandioca, polenta, entre outros, geralmente carboidratos ⁽¹⁴⁾.

Anotadas as proporções dos itens para cada cardápio e levadas essas informações a uma tabela ampla para aquisição total dos itens, faz-se “o corte”, ou seja, o volume real que será adquirido a partir do repasse de apenas R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de real) por aluno por dia.

Assim sendo, demonstra-se abaixo um exemplo, com uma unidade escolar com 700 (setecentos) alunos:

- Cálculo com repasse de R\$ 0,36 (trinta e seis centavos), do MEC/FNDE e R\$ 0,10 (dez centavos de real) do PEALE, perfazendo R\$ 0,46 (quarenta e seis centavos de real) por aluno ao dia.
- $700 \text{ alunos} \times \text{R\$ } 0,46 = \text{R\$ } 322,00$ para confeccionar a alimentação escolar aos 700 alunos para um único dia;



- Cálculo a partir do valor de R\$ 2,00 (dois reais), suficiente para a preparação da
- $700 \text{ alunos} \times 2,00 = \text{R\$ } 1.400,00$ para preparar o prato aos 700 alunos para um único dia.

Isto posto, a unidade escolar tem apenas R\$ 322,00 (trezentos e vinte e dois reais) para confeccionar a alimentação escolar, para 700 (setecentos) alunos, quando necessitaria, na verdade, de R\$ 1.400,00 (hum mil e quatrocentos reais), isto é, faltam R\$ 1.078,00 (hum mil e setenta e oito reais)

A contrapartida necessária do Estado, na verdade obrigatória, então, seria de R\$ 1.078,00 (hum mil e setenta e oito reais), suficiente para a confecção plena da alimentação aos 700 (setecentos) alunos em determinado dia. Porém, de fato, aos alunos apenas é ofertado 23% (vinte e três por cento) do conteúdo do prato que deveria ser servido quando os 700 (setecentos alunos) vão ao refeitório para alimentarem-se.

Não raro, gestores escolares são denunciados pela falta da merenda na escola, mas de fato, o que ocorre é que com o dinheiro regrado e quando todos os alunos vão ao refeitório, apenas o valor suplementar do MEC/FNDE (Fundo Nacional pra o Desenvolvimento da Educação) é insuficiente. Para driblar essa falta da oferta de alimentação escolar aos alunos, de forma a alimentar dignamente a todos os alunos daquele turno, os gestores, com apenas o recurso de R\$ 0,46 (quarenta e seis centavos de real), são obrigados a optar pelos mais cardápios mais baratos - geralmente à base de carboidratos - e ainda assim, sempre colocar bem pouco no prato, talvez 25% (vinte e cinco por cento) do conteúdo do prato real. Os alunos, para alimentarem-se com esses cardápios mais baratos, têm apenas o intervalo de 10 (dez) minutos, momento em que correm para o refeitório que não chega a acolher 100 (cem) alunos. Durante esse intervalo, a Cantina Escolar está aberta a alunos que podem comprar seus lanches, o que faz diminuir a fila para a alimentação escolar.



PEALE - Programa Estadual de Alimentação Escolar

Foi criado em 2015, conforme definido em Lei nº 3.753, de 30 de dezembro de 2015, surgindo como contrapartida do Estado para a alimentação escolar, para os cardápios normais, à proporção de R\$ 2,00 (dois reais) por aluno mês. Foi a partir de 2017 que houve alteração na lei para aquisição, com esse recurso, somente de peixe para sua inclusão. Conforme a lei, este recurso do PEALE destina-se unicamente à aquisição de peixe, sendo as espécies: tambaqui, pirarucu ou pintado, contribuindo com a agroindústria local ⁽¹⁴⁾.

Desta forma, o valor por aluno ao dia para alimentação escolar é de R\$ 0,46 (quarenta e seis centavos de real), sendo o repasse suplementar de R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de real) do MEC/FNDE e R\$ 0,10 (dez centavos de real) por aluno ao dia, do PEALE, apenas para peixe. Insuficiente para alimentação dos alunos, principalmente dos que estão matriculados em escolas localizadas nos bairros mais periféricos, onde há carência alimentar nos próprios lares. É um fato a se observar nessas unidades escolares: a maioria dos alunos busca no refeitório escolar o que muitas vezes não tem em casa. Não raro, o recurso repassado a essas escolas não chega a suprir as necessidades dos alunos por 7 (sete) a 8 (oito) dias letivos, levando esses alunos a ficarem sem a oferta da alimentação escolar por 12 (doze) ou 13 (dias) ⁽¹⁴⁾.

Considerações Finais

Neste artigo procurou-se tratar as dificuldades, os descaminhos e, sobretudo, os caminhos que compõem o universo da gestão participativa, participação da comunidade na gestão da escola e autonomia, notadamente a financeira, nas unidades escolares.



Quando se verifica resultados de ações coletivas em algumas unidades escolares como é o caso a construção do projeto político pedagógico e sua correta aplicação, verificamos um avanço, pois se pode afirmar que há uma construção a várias mãos e participação efetiva. Quando há um impedimento, a comunidade deve exigir espaços para que sua participação se torne efetiva, profícua. É imperativo que se organizem e que chamem o poder público à razão.

O processo de gestão democrática participativa é uma realidade e seus meios de promoção avançam, ainda aos solavancos: escolha do gestor, autonomia pedagógica e, mais adiante a autonomia financeira, bastando organizar melhor as comunidades para a consecução dessa última. Enfim, gestão participativa, participação da comunidade e autonomia não se encontram em embalagens prontas para o consumo, ou se concede: conquista-se, realiza-se pela causa maior que é a qualidade de ensino, com foco no ensino e na escola como um todo. E a autonomia financeira concedida às escolas, para que ela de fato possa executar o que lhe é obrigação, trará melhorias no processo de ensino e de aprendizagem.

Referências

- 1 Arroyo M. Quando a escola se redefine por dentro. Presença Pedagógica, Belo Horizonte, 1995.
- 2 Severino AJ. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. São Paulo: Cortez; 2002.
- 3 Gadotti M, Romão JE (Orgs.). Autonomia da Escola: princípios e propostas. 4. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; 2001.
- 4 Vianna IOA. Temas básicos de educação e ensino. 3. ed. São Paulo: E.P.U; [s.d].
- 5 Brasil. Presidência da República. Lei nº 3.753, de 30 de dezembro de 2015, que institui o Programa Estadual de Alimentação Escolar - PEALE-RO. Brasília: Presidência da República; 2015 [citado em 26 nov. 2021]. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/seduc/peale/>.



- 6 Brasil. Presidência da República. Decreto nº 8.793, de 13 de julho de 1999. Institui o Programa de Apoio Financeiro - PROAFI, às unidades escolares urbanas da Rede Pública Estadual e aos órgãos de atuação intermediária e colegiada do Sistema Estadual de Ensino, orienta sua implantação, e dá outras 139 providências. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho; 1999 [citado em 26 nov. 2021]. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/DEC8793.doc>.
- 7 Paro VH. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática; 1997.
- 8 Brasil. [Constituição Federal de 1988]. Constituição Federal Brasileira de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; 1998.
- 9 Brasil. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República; 1996.
- 10 Dallari DA. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense; 1984.
- 11 Brasil. Presidência da República. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília; 1993 [citado em 26 nov. 2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.
- 12 Carneiro MA. LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. 6. ed. Petrópolis: Vozes; 2001.
- 13 Brasil. Presidência da República. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República; 2021 [citado em 26 nov. 2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>.
- 14 Brasil. Presidência da República. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Brasília: Presidência da República; 1955 [citado em 26 nov. 2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- 15 Beccaria C. Dos delitos e das penas. São Paulo: Martin Claret; 2001.