

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
(Org.)



GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

© dos autores

1ª edição: 2006

Direitos reservados desta edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Revisão: Flávio Dotti

Capa, projeto gráfico e diagramação: Publicato Design Editorial

Imagem da capa: Luiz Abreu

G393 Gestão escolar democrática: concepções e vivências / organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

(Série Política e Gestão da Educação).

Inclui referências.

Inclui quadros

I. Educação. 2. Gestão escolar. 3. Educação - Gestão democrática. 4. Educação - Gestão - Base legal. 5. Gestão da educação - Democratização - Conselhos escolares - Brasil - Rio Grande do Sul - Porto Alegre. 6. Gestão democrática - Escola - Diretor. 7. Gestão democrática - Planejamento - Projetos. 8. Secretaria de educação. 9. Gestão financeira - Educação - Orçamento participativo. 10. Avaliação - Gestão democrática - Escola - Sistema de ensino. I. Luce, Maria Beatriz. II. Medeiros, Isabel Letícia Pedroso de. III. Título. IV. Série.

CDU 371.214(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Ana Lucia Wagner – CRB10/1396)

ISBN 85-7025-862-3

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE: DESCENTRALIZAÇÃO E SOLIDARIEDADE

*Hiroxima de Carvalho Blasina
Maria Beatriz Luce*

A descentralização de recursos do orçamento público para serem administrados pelas escolas públicas estaduais ou municipais tem sido uma das mais importantes estratégias de democratização da gestão da educação. Sendo gratuitas as escolas públicas, conforme garante a Constituição Federal (art. 206, IV), devem ser financiadas com recursos provenientes dos impostos pagos pela população. Uma parte substancial das despesas com as escolas públicas é realizada de forma centralizada, pelos governos. Tal é o caso do pagamento dos salários, encargos e atividades de educação continuada dos professores e funcionários, da construção de prédios e da aquisição de alguns equipamentos. Outra parcela das despesas tem sido, nos últimos anos, descentralizada para que as escolas possam fazer a necessária manutenção e a aquisição de equipamentos e materiais didáticos e de limpeza, mas principalmente para que possam desenvolver seu projeto político-pedagógico diversificado e com qualidade.

É importante notar que ainda há muitos sistemas de ensino que não têm políticas de descentralização dos recursos financeiros para as escolas. Nestes, como antigamente na maioria das escolas, as condições de trabalho pedagógico e de manutenção do prédio são em geral precárias. Tanto porque faltam equipamentos, materiais e serviços como porque não é raro que materiais desnecessários ou inadequados sejam enviados para as escolas. Há estudos que, inclusive, mostram que as compras de materiais e serviços, quando centralizadas, implicam maior desperdício, preços avultados e até desleixo ou corrupção no uso dos recursos públicos.

Sendo a descentralização da gestão financeira na educação uma experiência relativamente nova, no Brasil, há muito o que se aprender e planejar. O caso aqui relatado, do Orçamento Participativo Escolar, implantado na rede municipal de Porto Alegre, é um exemplo de processo de construção democrática que tem resultados evidentes na qualidade do ensino e na educação de toda a comunidade para a convivência e as decisões coletivas.

O CONTEXTO POLÍTICO E NORMATIVO

A gestão democrática da educação, em Porto Alegre, fez parte do projeto de governo da Administração Popular, no período de 1989 a 2004. O compromisso político central era a *radicalização da democracia através da participação popular*. Assim sendo, diversos processos participativos, que não eram muito familiares nem aos funcionários da administração pública nem à população em geral, acostumados com a verticalidade das decisões, foram introduzidos.

No âmbito normativo, esse processo teve início com um novo ordenamento legal – Lei do Conselho Municipal de Educação (1991), Lei dos Conselhos Escolares (1992) e Lei de Eleição Direta para Diretor (1993). Este movimento, não exclusivo de Porto Alegre, faz parte do novo contexto histórico brasileiro democrático, no qual diferentes agentes sociais da sociedade civil organizada, comunidades escolares e o próprio poder público interagem para definir direitos e deveres, regras de uso dos recursos públicos e prioridades. Lento, mas com avanços graduais, esse processo exigiu para sua consecução constante educação, controle social, autocrítica e reformulação. Até que, após quase uma década percorrida na construção da gestão democrática das escolas municipais, com a implantação de conselhos escolares e a eleições de diretores, além de outras práticas participativas no interior da escola, foi possível visualizar a possibilidade da descentralização orçamentária.

A falta de um mecanismo que propiciasse às escolas “recurso na mão” para a implementação de seus projetos e atendimento de suas necessidades materiais, de maneira ágil, surgia como uma demanda sobre a qual não se tinha muita clareza de como concretizar. Até aquele momento, as escolas municipais de Porto Alegre tinham vivido formas indiretas de gerenciamento de recursos, como opinar sobre uma lista de materiais, definir kits de materiais e solicitar serviços à Secretaria Municipal de Educação.

Uma medida importante na trajetória para o Orçamento Participativo Escolar foi o Decreto Municipal nº 11.952, que destinou recursos orçamentários provenientes da receita de impostos do Município e dos convênios com a União e o Estado para as unidades de ensino. Estes recursos seriam geridos pelo conselho escolar conjuntamente com a direção da escola.

A partir daí, resumidamente, a gestão financeira nas escolas municipais de Porto Alegre ocorre da seguinte forma:

- ▶ Ao final de cada ano, o conselho escolar ou um grupo de representantes do diversos segmentos da comunidade escolar reúne-se para preparar um esboço do Plano Anual. Este é elaborado a

partir da análise da execução financeira anterior e do diagnóstico da realidade existente. Consta de metas e objetivos, cronograma de aplicação e previsão de custos. Este esboço é submetido à apreciação da assembléia, onde é aprovado, com ou sem alterações.

- ▶ Durante o exercício financeiro, a direção e o conselho escolar elaboram um PAR – Plano de Aplicação de Recursos, a cada bimestre. Neste é feita a destinação para as rubricas de material permanente, serviços e material de consumo. Algumas vezes ocorrem alterações nos planos bimestrais, devido a situações não programadas, como destruições causadas por fenômenos da natureza ou depredações.
- ▶ A área construída no prédio escolar e o número de alunos são elementos considerados para o cálculo do valor do repasse financeiro para as escolas da rede. Nem sempre a verba recebida é suficiente para realizar o que a escola necessita, por isso os recursos extraordinários do OP/escolar são disputados para complementar o orçamento escolar.
- ▶ Há um Guia de Orientações sobre o Repasse, incluindo definições da rubricas e a forma como proceder em caso de alteração no PAR. Esta deve ser solicitada através de memorando, assinado pelo diretor da escola e pelo presidente do conselho escolar, sendo entregue pessoalmente no setor de programação financeira da Secretaria Municipal de Educação. A sua execução, salvo quando o valor da alteração não ultrapassar 10% do orçamento do bimestre, deve aguardar parecer de aprovação da Secretaria.

Considera-se que a descentralização da gestão financeira tem prós e contras. É positivo que a própria escola, com sua comunidade, pense, discuta, planeje, execute e fiscalize o ordenamento de despesas. Mesmo precisando repensar muitas vezes, replanejar e recompor suas definições e ações. Mas são onerosos o tempo e o desgaste exigidos por estas atividades.

A gestão financeira na escola é um agir mais ampliado e um compromisso a mais, com novos fazeres, ações e combinações. A descentralização financeira, contudo, enseja mais participação de todos os segmentos da escola em reuniões e assembléias; faz com que a vida na escola seja mais dinâmica, criativa e crítica. No entanto, para que as pessoas possam ter clareza sobre o que estão decidindo, é

fundamental um projeto político-pedagógico da escola, que lhes permita conhecer, dialogar e agir com e na comunidade. A necessidade de recursos para viabilizar esse projeto foi sempre um elemento de tensão, uma vez que os custos de serviços de manutenção e conservação requeriam investimentos significativos da verba recebida e as necessidades pedagógicas acabavam prejudicadas. Ensinos desta caminhada, muita organização e envolvimento, além do desenvolvimento da capacidade para lidar com a frustração pela verba que não atende à demanda da escola, resultaram num aperfeiçoamento importante da democratização da gestão da educação na rede municipal de escolas.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESCOLAR

Assim, em 1998, constitui-se o Orçamento Participativo da Escola Cidadã. Seu objetivo era atender àqueles projetos pedagógicos que necessitassem de um investimento mais significativo do que a verba trimestral destinada a cada escola. O OP/SMED ou OP/Escolar é um processo baseado no orçamento participativo do município, o OP/Cidade.

O OP/Escolar tem como fundamento a mobilização em prol de um objetivo selecionado pela comunidade como prioritário. Este objetivo é apresentado em forma de projeto, construído no Plano Anual, votado na assembleia da escola e depois encaminhado a uma plenária da região escolar que define três projetos prioritários. As prioridades regionais são defendidas, por delegados eleitos, em um conselho municipal do OP/Escolar. Neste conselho há uma votação para a classificação dos projetos de toda a rede municipal de ensino. De acordo com este resultado, distribui-se o valor que a fazenda municipal havia destinado para o OP/Escolar.

As escolas contempladas executarão seus projetos, administrando a verba e prestando contas de sua aplicação. Vale lembrar que este processo é, a cada ano, reorganizado a partir da avaliação feita sobre o processo do ano anterior, com a participação da comunidade, dos delegados, conselheiros e da Secretaria Municipal de Educação.

A participação na disputa por recursos do OP/Escolar, que tem sido motivo de orgulho para as escolas, por possibilitar a condição financeira para a realização de um projeto pedagógico, mas também por significar prestígio ao projeto elaborado, reforça a força de mobilização da comunidade escolar e a capacidade de administração coletiva, porém, sua lógica acabou por estabelecer disputas, frustrações e inveja entre as escolas de uma mesma comunidade. Algumas escolas menores percebiam que não conseguiam seus objetivos, no momento da votação dos projetos, em plenária pública, devido ao menor número de delegados.

Face a este problema, buscou-se a construção da solidariedade e da parceria, sendo estabelecido um novo formato para a realização do OP/Escolar, muito mais em sintonia com os fundamentos políticos da gestão democrática.

UM EXEMPLO CONCRETIZADO

Um exemplo concreto de como a gestão financeira participativa das escolas municipais contribui para desenvolvimento do projeto político-pedagógico e da educação na cidade, em sentido amplo, é o projeto Uma Cultura de Paz na Restinga.

A Restinga é um bairro populoso, afastado do centro da cidade e com altos índices de exclusão social. Nos últimos anos, as escolas menores desta região, denominada de Extremo Sul, após se perceberem sem condições de participar deste pleito, distanciaram-se do processo do OP/Escolar. O conselho de delegados da região, preocupado com esta situação de exclusão, reuniu todas as escolas para discutir uma solução. Avaliaram que tais escolas só teriam chance de disputar a verba disponível no OP/Escolar se fizessem alianças com escolas maiores e com poder de mobilização. Também, que os interesses das escolas menores não eram diferentes dos de outras escolas, que aquilo que estas desejavam poderia constituir um projeto único, construído pela comunidade escolar do bairro. As parcerias foram se concretizando e englobando um número maior de escolas, cuja população desejava viver bem na Restinga. E viver bem significava viver em Paz; ou simplesmente Viver. Para viver precisavam, primeiro, de Paz. Foi este o tema do projeto educacional comum.

Inicialmente, em 1999, a Escola Municipal Mario Quintana, ainda com o nome de Restinga Velha, inscreveu um projeto com a Escola Infantil Paulo Freire e a Escola Municipal Pessoa de Brum, que teve o nome de Prepare. Em 2000, estas três escolas reafirmaram sua parceria com o projeto Prepare Utopias. Em 2001, foram contemplados dois projetos coletivos e um individual: o projeto “A Paz em Nossas Mãos”, que uniu as escolas Mario Quintana, Dolores Alcaraz Caldas, Alberto Pasqualini, Chapéu do Sol, Lidovino Fanton, Tristão Sucupira Vianna, Nova Restinga e Dom Luiz de Nadal; e o Projeto “Somos autores de uma nova História”, que uniu, mais uma vez, as escolas Pessoa de Brum e Paulo Freire. Após três anos de caminhada coletiva, em 2002, construiu-se uma parceria entre todas as 14 escolas municipais da Restinga e Extremo Sul, atendendo a um sonho ousado. Defender três projetos que interessassem a todas as escolas era diluir enfrentamentos e disputas pela verba, construir solidariedade. As escolas conseguiam dar um passo para a construção daquilo que elas próprias cobravam e esperavam dos alunos e da comunidade: o respeito e a união.

Resgatou-se, com esta proposta, o caráter pedagógico e solidário do processo participativo de gestão financeira desencadeado na rede municipal de ensino e que prepara a cidadania para o OP da cidade de Porto Alegre e para a vida com participação. Atualmente, as escolas preparam material sobre a memória deste processo, para que ele não se perca, e vêm sua experiência reconhecida pelas demais regiões da cidade. Através da gestão financeira construiu-se cidadania.

Por todas estas possibilidades é que a gestão democrática se impõe e atrai o interesse de todos os que pensam a educação e a democracia. O orçamento participativo e descentralizado é processo educativo, é exercício de inclusão, participação e cidadania.

Assim, vale citar uma das poesias preferidas da comunidade da Escola Mario Quintana, que acreditou em um sonho. Não como utopia, mas como regra de persistência, criatividade e construção.

DAS UTOPIAS

Se as coisas são inatingíveis,
Ora, não há razão para não querê-las.
Que tristes os caminhos se não fora
A presença distante das estrelas.
Mario Quintana

REFERÊNCIAS

- ASSEPLA. *Política e descentralização programática e físico-financeira da SMED/ Gestão 2001 -2004.*
- AZEVEDO, José Clovis. *Escola Cidadã. Desafios, diálogos e travessias.* Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *Escola Cidadã: A Experiência de Porto Alegre.* Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. PALESTRAS - I Encontro Brasileiro de Cidades Educadoras, 2000.
- BLASINA, Hiroxima. *A gestão financeira participativa na escola cidadã: um estudo na Escola Municipal de Ensino Fundamental Mario Quintana, Porto Alegre.* Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Orientadora: Maria Beatriz Luce.
- GADOTTI, Moacir e ROMAO, Jose E. (Org). *Autonomia da Escola - Princípios e propostas. (Guia da Escola Cidadã; v.5).* São Paulo: Ed. Cortez e Instituto Paulo Freire, 2000.
- GADOTTI, Moacir. *Escola Cidadã. (Coleções: Questões de Nossa Época; v.24).* São Paulo: Cortez, 2001.