



O planejamento como instrumento de gestão eficaz e eficiente: Uma análise do sistema educacional no município de Iguatu

Célia Maria Freitas Guedes Amorim¹

Resumo: O financiamento da educação é algo complexo. Uma espécie de sistema, cujas funções internas são desconhecidas e cujo funcionamento é compreendido mediante uma avaliação das relações entre valores de entrada (input) e de saída (output). Parece haver por parte dos educadores, um certo desconhecimento sobre os processos que envolvem os recursos direcionados à educação e suas formas de gestão.

Palavras-Chave: Gestão da educação. Planejamento. Sistema educacional.

Planning as an effective and efficient management tool: An analysis of the educational system in the municipality of Iguatu

Abstract: Education funding is complex. A kind of system whose internal functions are unknown and whose functioning is understood through an evaluation of the relations between input and output values. It seems that there is a certain lack of knowledge about the processes that involve resources directed to education, its forms of management.

Keywords: Education management. Planning. Educational system.

Introdução

Discutir sobre as políticas educacionais, envolve conhecer também as relações de poder estabelecidas entre o Estado, os indivíduos e a sociedade que se pretende estudar. Leva-se em conta que, um modelo de Estado implica em um modelo de educação, já que esta última evoca uma representação de homem e do mundo que se pretende formar.

¹ Doutora e mestre em Ciências da Educação, pela Universidade de San Carlos(2016). Possui graduação em PEDAGOGIA pela Universidade Estadual do Ceará (1997) e mestrado em Ciências da educação pela Universidade de San Carlos (2013). Atualmente é dedicação exclusiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia-IFCE-Campus Iguatu, professora especialista - Secretária da Educação do Governo do Estado do Ceará, Docente do Instituto Federal do Piauí, concursado do Instituto Federal do Piauí e dedicação exclusiva do INSTITUTO Federal de Educação Ciências e Tecnologia-Campus Iguatu. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Gestão Escolar, foco na Formação de Professores.No IFCE/ Campus Iguatu Coordena a Especialização em Educação Profissional e Tecnológica do IFCE-Iguatu.

Segundo Giron (2008, p.2), “[...], a política educacional defendida por um determinado governo reflete como ele [Estado] entende o mundo e as relações que se estabelecem na sociedade”.

Foi à partir da Constituição de 1934 (Art. 156) que, pela primeira vez, instituiu-se a vinculação de um orçamento para a educação, na época, obrigatório para as três esferas administrativas. Neste caso, à União e aos Municípios competia aplicar, pelo menos dez por cento. Aos Estados e ao Distrito Federal, competia a aplicação de vinte por cento de toda a renda obtida de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação (MELCHIOR, 1981). No caso do ensino rural, competiria ao Estado a aplicação de, no mínimo, vinte por cento do que fosse destinado à educação.

A vinculação de recursos para a educação foi historicamente expressa por meio de percentuais de aplicação obrigatória, estabelecidos em Constituições Federais, decretos e leis ao longo da história da educação brasileira (PINTO, 2000; OLIVEIRA, R., 2007; DUARTE; FARIA, 2010; ROSSINHOLI, 2010)

De acordo com a Constituição Federal de 1988 que instituiu o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos estes instrumentos de planejamento estão vinculados diretamente. A LOA deve refletir as políticas e diretrizes orçamentárias constantes no PPA, bem como atender aos parâmetros que a lei de diretrizes orçamentária estabeleceu para sua elaboração.

Quanto à fase de planejamento existem obrigações e prazos constitucionais e legais para que os governos encaminhem os projetos à instância responsável pela avaliação dos mesmos.

O objetivo deste estudo é propor uma análise das políticas, que gerenciam diretamente o sistema educacional, de forma a elucidar algumas condições para sua eficiência e eficácia na gestão dos recursos financeiros.

Citamos a seguir, os instrumentos orçamentários público no Brasil, que englobam o planejamento orçamentário do setor educacional:

Plano Plurianual - PPA

Trata dos objetivos e metas da administração como um todo, tem vigência de quatro anos (três na gestão atual do governante que construiu o documento e um na nova gestão). Deve ser enviado ao legislativo no final do mês de agosto do primeiro ano de mandato do executivo.

Nesse sentido o município de Iguatu cumpriu em todos os anos essa determinação legal e Câmara Municipal de Iguatu, também votou no prazo previsto e fez as mudanças que os vereadores consideraram necessárias. Destaque especial para a metodologia de elaboração do PPA que aconteceu de forma participativa, e em um Seminário no ano de 2005 a população pode pela primeira vez dar a sua opinião na construção deste instrumento de gestão eficaz no processo de descentralização administrativa, a pasta da Educação teve uma sala especial e a oficina sobre a educação contou com a participação de professores, alunos, gestores, pais e funcionários escolhidos entre seus pares.

No segundo mandato de gestão, após quatro anos de muito trabalho, a equipe já detinha o conhecimento dos processos, em especial os gestores, então para construção do segundo PPA teve uma maior participação, visto que a Equipe da Secretaria de Administração Finanças e Planejamento realizaram oficinas itinerantes na zona rural e urbana, discutindo em cada comunidade os seus anseios, isso permitiu a construção do Programa Cidade do Futuro que é um planejamento estratégico que planejou o município para vinte anos, esse planejamento garantiu ao município uma maior agilidade na captação de recursos, pois já sabendo aonde se quer chegar fica mais fácil trilhar os caminhos.

Na investigação documental percebeu-se que o PPA do município de Iguatu-Ceará define as diretrizes, ou seja, um conjunto de critérios de ação e de decisão que orientam e disciplinam o processo de gestão, nele está descrito os objetivos macro de cada política que permite a realização das ações e definida as metas, que são os objetivos traduzidos em números, ou seja, quantidade física e monetária do que o município pretende obter, quanto gastará em obras, equipamentos e programas sociais.

No PPA do ano de 2005 o plano está orientado em duas linhas centrais:

- a) A ampliação do número de matrícula. Nesse sentido a redução do déficit está prevista que ocorrerá com o aumento de salas e de professores, bem como com a

ampliação da rede escolar, até as localidades mais carentes, onde não existam equipamentos ou que estejam em estado precário, requerendo recuperação.

b) A melhoria da qualidade do ensino, nesse sentido o plano prevê que o ensino deve passar por uma análise que leve a melhoria da qualidade do currículo, das razões da competência, da reciclagem dos professores e de melhorias nas condições de trabalho, consolidando um sistema educacional que evite desperdício e forme um jovem para o exercício da cidadania.

No segundo PPA (2009, p.) houve uma ampliação das linhas de ação, citadas a seguir:

- a) Melhoria da estrutura física e equipamentos educacionais das unidades escolares;
- b) Assistência estruturante aos estudantes;
- c) Formação dos Profissionais da Educação;
- d) Garantia de Transporte escolar para os alunos;
- e) Ampliação do atendimento a Educação Infantil;
- f) Universalização do atendimento ao Ensino Fundamental;
- g) Melhorar a qualidade da alimentação escolar;
- h) Implantação da gestão participativa na educação;
- i) Aperfeiçoamento da Educação de Jovens Adultos;
- j) Ampliação do atendimento educacional especializado a pessoas com necessidades educacionais.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Esta lei é um instrumento construído anualmente, que trata das prioridades para o orçamento do ano seguinte é encaminhada ao poder Legislativo até 15 de abril de cada ano, conforme determina a Lei Orgânica Municipal.

A LDO tem como documento base o PPA e orienta a elaboração do orçamento do ano subsequente, lá estão estabelecidos percentuais da receita arrecada cria condições aos gestores observar os limites fixados para receitas e despesas para o exercício financeiro.

Neste instrumento estão previstos as mudanças na legislação tributária, caso a administração resolva introduzir aumento, redução ou isenção na cobrança de qualquer imposto da competência municipal, bem como as mudanças na política salarial e de pessoal

ou nos critérios para reajustes salariais e para contratação de novos funcionários por concursos, esse fato foi encontrado na LDO de 2010 e 2011.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma peça elaborada pelo Poder Executivo é o orçamento propriamente dito, nele estão contidos os programas, subprogramas, projetos e as atividades que indicam metas e prioridades que foram estabelecidas na LDO, bem como os recursos necessários para o seu cumprimento, é o documento que define as fontes de receita e autoriza às despesas municipais, os valores estão expresso, sendo detalhado por órgão do governo municipal.

O Executivo envia ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano. Caso o Executivo perca o prazo a Comissão de Orçamento da Câmara elabora uma proposta, em Iguatu-Ceará no período da pesquisa o governo municipal nunca perdeu prazos, cumpriu o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

O Plano Nacional, o Estadual e o Plano Municipal de Educação deverão está relacionado ao PPA, LDO e LOA de cada ente federado, a previsão das despesas deverão ser planejadas a curto, médio e longo prazo através dos instrumentos de gestão.

A Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual retrata os valores e as metas, os objetivos e as prioridades estabelecidas nas duas leis anteriores, deve ser encaminhada ao legislativo até 30 de setembro de cada ano.

O orçamento está fundamentado na transparência orçamentária e respeita os princípios básicos da unidade, equilíbrio, universalidade, publicidade, anualidade, clareza. No município de Iguatu-CE o modelo de construção é de forma participativa, o conselho do orçamento organiza anualmente as reuniões territoriais que discute com a comunidade o orçamento do ano seguinte, o controle social do orçamento é feito por esse conselho, além dos conselhos das políticas setoriais.

A peça orçamentária tem uma padronização nacional, com as peculiaridades locais, de acordo com a Lei 4320/64 os projetos e atividades devem ser classificados em:

Quadro 01 – Quadro dos projetos e atividades da LOA – Leis Orçamentária Anual

FUNÇÃO	Representa o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa do setor público, a educação é a função 12.
SUBFUNÇÃO	Agrega as ações de acordo com sua natureza básica, nesse caso em relação à educação, deve está explícito os Programas, Subprogramas e Unidades Orçamentárias.

Fonte: DOU nº 15/04/1999.

O artigo 1º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, DOU nº 15/04/1999, estabelece no artigo 1º, parágrafo 1º que como **função** deve entender-se o maior nível de agregação às diversas áreas das despesas que competem ao setor público, a **subfunção** representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

Para efeito desta portaria, entende-se por:

- a) Programa - o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto - um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa;
- c) Atividade - é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, de modo contínuo e permanente, manutenção das ações de governo.
- d) Operações especiais- as despesas que não contribuem para manutenção das ações de governo são os bens ou serviços adquiridos. (artigo 1º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, DOU nº 15/04/1999)

No caso da Política de educação a função e subfunções orçamentárias estão assim instituídas:

Quadro 02 – Instituição orçamentárias funções e subfunções de governo

FUNÇÃO	12	EDUCAÇÃO
SUBFUNÇÃO	361	ENSINO FUNDAMENTAL
	365	EDUCAÇÃO INFANTIL
	366	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
	367	EDUCAÇÃO ESPECIAL
	363	ENSINO PROFISSIONAL
	362	ENSINO MÉDIO
	364	ENSINO SUPERIOR

Fonte: DOU nº 15/04/1999.

As subfunções 361, 365, 366 e 367 são objetos de obrigatoriedade da educação Municipal, já a subfunção 362 é prioridade do Estado já a 363 e 364 são prioridade da União, no país tem se notado uma ação conjunta com objetivo de universalizar Educação Infantil, Ensino Médio e a redução do analfabetismo com o fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos, bem como a implantação da escola inclusiva com a implementação do Atendimento educacional especializado. O ensino Profissionalizante e Superior tem sido meta do governo Federal em parceria com os Estados e Municípios.

O Instrumento de planejamento da educação Municipal é o Plano Municipal de Educação buscando compreender como são tratados os recursos humanos e financeiros, compreendendo-o como um instrumento eficaz e eficiente de gestão e está vinculado com os instrumentos de gestão e a legislação vigente.

A construção do Plano foi realizada de forma democrática e participativa, visto que foram realizados 47 fóruns escolares e Fórum Municipal que consolidou as deliberações, o Plano Municipal de Educação foi concebido a partir dos objetivos e metas definidas no Plano Plurianual, os dois documentos foram elaborados no ano de 2005 e 2009.

Na fala do Prefeito Municipal de Iguatu Agenor Gomes de Araújo Neto (2009), ele afirma:

Uma das prioridades essenciais da nossa gestão tem sido a educação, que tem sido fomentada através da valorização dos educadores e da implementação de um plano que pensa a educação através do seu aspecto universal e libertado, preceito afirmado no Plano Municipal de educação, isso demonstra a intenção da municipalidade em garantir a formação dos profissionais da educação, fato gerador da nossa investigação, pois pensar no capital humano. é pensar nas pessoas como investidores e seres em constante formação, sua valorização é sem dúvida a garantia da qualidade o trabalho.

No Plano municipal define-se como objetivo geral a garantia do funcionamento da rede municipal de ensino a partir de padrões básicos mediante a integração das ações do poder público visando o fortalecimento da autonomia da escola e a melhoria da qualidade de ensino.

A gestão municipal criou o Programa Cidade do Futuro, porém ela somente poderá ser sustentável através da educação, e a educação para transformar tem que antes de tudo pensar nas pessoas que a fazem. A investigação analisará a remuneração e o aperfeiçoamento oferecido aos profissionais da educação em Iguatu.

Na prática a efetivação dos padrões básicos de qualidade tem sido garantida, o município possui um Programa denominado Cidade do Futuro onde prevê um planejamento de gestão para vinte anos, nota-se a qualidade da infraestrutura das escolas municipais que tem passado por reformas, ampliações e construções, em especial a educação infantil na construção de cinco creches, PROINFÂNCIA (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), criado pelo governo federal e instituído pela resolução nº 6, de 24 de abril de 2007), importante destacar o controle de qualidade dos equipamentos e mobiliários de grande parte das escolas municipais, tanto na zona rural, quanto na zona urbana.

No Plano Municipal estão prevista as PRIORIDADES da educação deste ente federativo:

- 1- Assegurar padrões básicos de funcionamento das Instituições da educação Municipal;
- 2- Promover a valorização dos Profissionais da educação;
- 3- Promover a autonomia da Gestão escolar, através da implementação de ações descentralizadora e democrática;
- 4- Modernizar a estrutura de ensino na rede municipal;
- 5- Institucionalizar sistema moderno de Avaliação na rede educacional para fortalecer o processo de ensino-aprendizagem;
- 6- Elevar o desempenho acadêmico dos alunos;
- 7- Fortalecer a gestão da escola;
- 8- Implementar ações para melhorar o gerenciamento dos recursos financeiros na escola;
- 9- Construir um ambiente harmônico no espaço escolar, a fim de promover a integração escola-família-comunidade.

Na visita as escolas, ficou claro essa busca de construção da qualidade da educação e o trabalho focado nas prioridades definidas, em especial no aspecto Pedagógico, Participativo e Articulador da educação Municipal que são sem dúvida os pontos mais forte da gestão municipal em educação.

Além das prioridades o plano estabelece as estratégias e metas a serem alcançadas tudo atrelado as prioridades do PPA e do próprio plano municipal da educação.

O plano não faz referência às fontes de recursos financeiros nem na questão financeira da educação, não estão previsto receitas, nem despesas essa é uma grande fragilidade detectada na pesquisa que confirma a hipótese de que os educadores não detêm conhecimento sobre o financiamento da educação.

Considerações finais

Ao que indica a literatura, a evolução de todo processo orçamentário, denota uma prática acerca da administração pública orientada por instituições e valores econômicos, políticos e sociais vigentes em um determinado momento da história. Nesse contexto, a administração pública, muito mais do que a sua composição interna, é que vai determinar o seu funcionamento e sua capacidade de inovação e transformação. As forças econômicas, políticas e sociais parecem definir as premissas para as bases estruturais técnicas internas, que darão o sustentáculo para a formulação de métodos e modelos de planejamento para a elaboração dos futuros planos e orçamentos, conforme as circunstâncias políticas vigentes. Este pensamento está alinhado com Bouckeaert (2002), quando orienta que o processo orçamentário, não parece algo separado de um contexto mais amplo. Vê-se pois, que a orientação dos sistemas orçamentários são sujeitos à modernização, conforme as mudanças sociais e políticas que possam interferir na sua gestão, controle e definição de responsabilidades.

Um aprofundamento nos dados encontrados, nos leva a crer que todos os atos rotineiros dos gestores que movem o sistema educacional do município de Iguatu, devem ser verificados e avaliados em um constante e ininterrupto método de consequências de atos, inserindo grupos de estudos mais elaborados, técnicos para verificar se há coerência entre recursos, não ficando somente a cargo de órgãos auditores e fiscalizadores.

Em resumo, diante do exposto, pode-se concluir que, é do protagonismo e do compromisso com que cada um dos indivíduos, atores do processo educacional, engajados política e criticamente, que poderemos vislumbrar políticas de financiamento da educação mais adequadas e descentralizadas, as quais resultarão em uma gestão compartilhada do ensino, que conduza a um padrão democrático e, portanto mais saudável.

Referências

BOUCKAERT, Geert. **Reform of Budgetary Systems in the Public Sector**. In: M. Hôgye (Org.) Local Government Budgeting. Budapest: LGI, 2002. pp.19-41.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira.; FARIA, Geniana Guimarães. **Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do Sistema Educacional Federativo**. Belo Horizonte: RHJ/FAE da UFMG, 2010.

GIRON, Graziela Rossetto. Desafios políticos para educação. **Travessias**, Cascavel/PR, v. 2, n. 1, p. 1-13, jan./abr. 2008.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: FEUSP, 1981.

OLIVEIRA, R. O financiamento da educação. In: _____; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-122.

PINTO, José Marcelino de Resende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

Recebido 07/10/2017

Aceito: 11/10/2017.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

AMORIM, Célia Maria F. G. O planejamento como instrumento de gestão eficaz e eficiente: Uma análise do sistema educacional no município de Iguatu. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, 2017, vol.11, n.38, p. 80-89. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 29.09.2017

Aceito: 09.11.2017