

ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

GOVERNANCE OF FINANCIAL RESOURCES IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIC MANAGEMENT

Sara Castro de Almeida¹

Elize Keller-Franco²

Resumo

O estudo, de abordagem qualitativa, objetiva avaliar o impacto da autonomia na administração dos recursos financeiros para uma Gestão Democrática. Os dados foram obtidos mediante questionário aberto aplicado aos gestores escolares. A análise seguiu os procedimentos propostos por Ludke e André (2013). Os resultados demonstram que apesar da autonomia na gestão dos recursos ser contemplada na legislação, a falta de flexibilização imposta à aplicação tem gerado baixa autonomia das escolas no gerenciamento financeiro, impactando como um obstáculo para a consolidação da gestão democrática.

Palavras-chave: Gestão democrática. Recursos financeiros. Autonomia.

Abstract

The study, of qualitative approach, aims to assess the impact of autonomy in the governance of financial resources for Democratic management. The data were collected by open questionnaire applied to school managers. The analysis followed the procedures proposed by Ludke and Andrew (2013). The results show that despite the autonomy in resource management be contemplated in legislation, the lack of flexibility imposed on the application has generated a low autonomy of schools in the management of these resources, impacting as an obstacle to the setting of democratic management.

Keywords: Democratic management. Financial resources. Autonomy.

¹ Graduanda em Pedagogia. Bolsista PROUNI. Membro do grupo de pesquisa FORME: Formação de Professores e Cotidiano Escolar. E-mail: belasaracastro@hotmail.com

² Doutora em Educação. Professora do curso de Pedagogia e do Mestrado em Educação do UNASP/SP. Líder do grupo de pesquisa FORME: Formação de Professores e Cotidiano Escolar. e-mail: elizekeller@gmail.com

Introdução

Uma parte considerável dos brasileiros não se interessa pelas finanças públicas, consideram-nas complexas e difíceis de entender, entretanto, nota-se o aumento de exigências da participação social com relação ao controle e transparência na gestão pública, bem como ao acompanhamento e fiscalização de gastos neste setor.

Essa ideia também é válida ao financiamento da educação pública. É recorrente o julgamento de que os recursos direcionados à educação não são utilizados de maneira coerente faltando fiscalização e controle que viabilize a sociedade uma clara visão da origem e destino desses recursos. Não obstante, tanto a sociedade quanto os próprios profissionais de educação muitas vezes desconhecem o seu papel nesse processo de acompanhamento dos gastos públicos bem como a origem dos recursos, os instrumentos de controle, as leis que os regulam e os deveres federais, estaduais e municipais.

A sociedade está em constante transformação, demandando no campo da educação e em especial da gestão escolar, foco desse estudo, políticas e práticas cada vez mais autônomas para a construção de uma escola que transita de um modelo estático para um arquétipo dinâmico e participativo.

Segundo Souza (2009), muitos são os trabalhos, estudos e análises realizados no campo da gestão escolar a fim de direcionar uma política educacional capaz de atuar direta e eficazmente na divisão do poder e no fortalecimento de ações democráticas.

As políticas educacionais expressas no marco legislativo brasileiro sinalizam para a gestão democrática. A Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases, as Diretrizes Curriculares Gerais para a Educação Básica, dentre outras, elegem a gestão democrática como princípio e fundamento da direção dos processos escolares, mediante órgãos colegiados e representações que viabilizem a gestão compartilhada e participativa.

Nesse cenário, em especial a partir da década de 1990, a descentralização dos recursos financeiros passa a ser incluída como uma alternativa viabilizadora para uma gestão democrática, bem como, para desencadear processos de autonomia e participação da comunidade escolar no planejamento, na aplicação e no acompanhamento da gestão financeira da educação.

A Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 prevê 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”. Ou seja, a autonomia na administração dos recursos financeiros é contemplada na legislação como meio para ampliação da gestão democrática.

Será que essas orientações têm impactado às escolas promovendo um alargamento da gestão democrática? Os gestores têm sentido abertura de espaços autônomos para planejar e aplicar os recursos financeiros?

A partir desses questionamentos a presente pesquisa estabelece como objetivos investigar o processo de gestão dos recursos financeiros na Escola Pública e avaliar o impacto da autonomia na administração dos recursos financeiros para uma Gestão Democrática.

Escolheu-se como abordagem a pesquisa qualitativa, na modalidade de um estudo exploratório descritivo, envolvendo pesquisa bibliográfica sobre o tema e pesquisa de campo em escolas públicas municipais de um distrito da Zona Sul de São Paulo. A coleta de dados se deu por meio de questionário semiestruturado com questões abertas, aplicado a onze diretores das escolas públicas de um distrito da Zona Sul do Município de São Paulo, escolhidos segundo critério de acessibilidade.

O financiamento da educação no Brasil

O financiamento da escola pública deve ser visto como um importante elemento de relação com as políticas públicas de educação. É um dos componentes primordiais para o aparelhamento da política e da gestão da educação. As vias ordinárias desse processo contam com fontes orçamentárias previstas em lei; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); o Salário-Educação; e os programas federais de financiamentos à educação.

A educação pública recolhe recursos oriundos dos diferentes órgãos da administração direta e indireta nos âmbitos, federal, estadual e municipal, tendo suas fontes primordiais nas três esferas governamentais: a União, o Distrito Federal e os Estados e Municípios. Os recursos destinados à educação estão presumidos na Constituição Federal e na LDB, como se observa:

A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF Art. 212 e LDB Art. 69).

É importante salientar que os recursos que resultam de impostos podem custear todas as esferas e modalidades de educação escolar, abarcando a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e a Educação Superior. Contudo, a Constituição delimita setores com maior prioridade para atuação das três esferas do Poder Público. Como competência dos municípios cabe atuar com primazia no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, permitindo a oferta de outros níveis somente quando o dever municipal estiver integralmente cumprido, é o que assegura a LDB em seu artigo 11, inciso V:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda assegura a LDB como responsabilidade dos Estados e incumbências da União: “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (LDB, artigo 8º).

Segundo Vieira (2009), o Ensino Fundamental, que é de oferta obrigatória, direito público garantido pela Constituição, foi a única etapa da Educação Básica que entre os anos de 1998 e 2006 pôde contar com fundos assegurados em lei, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que foi estabelecido pela Emenda Constitucional Nº 14/96, regulamentado pela lei Nº 9.424/96 com validade em todo país a partir de 1998.

A Emenda Constitucional Nº 53/2006, regulamentada no final do ano de 2006, incorpora mudanças relevantes no financiamento da Educação Básica, alargando duas importantes fontes anteriormente específicas do Ensino Fundamental (o FUNDEF e o Salário-Educação) para as outras fases deste mesmo nível da educação escolar. Em 2007 o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério) é substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Com o objetivo de garantir a universalização do ensino, o FUNDEF foi criado e introduzido em todo Brasil a partir de 1998, por intermédio desse recurso, Estados e Municípios começaram a aplicar 60% dos 25% da receita resultante de impostos no Ensino Fundamental, baseando-se pelo número de alunos matriculados em cada rede de ensino público. A contribuição significativa do FUNDEF na ampliação deste nível de escolaridade mostrou a importância da discussão de subvinculação de recursos em outras etapas da Educação Básica, de modo particular o Ensino Médio e a Educação Infantil (Vieira, 2009).

Em 19 de dezembro de 2006 foi aprovado pelo Congresso Nacional o FUNDEB, através da Emenda Constitucional Nº 53, regulamentado pela Medida Provisória Nº 339, de 28 de dezembro do ano supracitado e sancionado pela Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. A vigência do fundo é de 14 anos (até 2021), sua inserção foi gradativa de modo a atingir todos os estudantes da Educação Básica pública presencial (creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos). Outro recurso importante ampliado com a Emenda citada acima foi o Salário-Educação, como podemos ver por meio do Artigo 212 da carta Magna:

§5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§6º. As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

O Salário-Educação subsidia os grandes programas federais no âmbito da educação – Merenda Escolar, Livro Didático, Bibliotecas nas Escolas, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Ações Complementares do FNDE. Para Estados e Municípios mais abastados esse recurso pode não significar muito, mas é de grande importância para as unidades da federação que precisam do apoio financeiro da União.

Gestão dos recursos financeiros e reflexos para a gestão democrática

A legislação brasileira reafirma a necessidade de uma escola autônoma, que ressalte a importância dos profissionais de educação e da comunidade escolar na participação em Conselhos Escolares ou equivalentes, estimulando a autonomia da escola.

Para garantir maior autonomia e melhor atuação dos gestores foram criadas duas importantes fontes de recursos: o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), repassado pelo Governo Federal e o PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros), este repassado pelo Município, destinado às escolas municipais de Ensino Básico, que constam do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Anísio Teixeira (INEP/MEC), a partir de cálculos do ano imediatamente anterior ao do atendimento.

O PDDE tem como objetivo repassar os recursos financeiros às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, visando a melhoria e conservação da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, colaborando para elevação dos índices de desempenho da educação básica.

A distribuição de recursos do PDDE é anual e destina-se a solver despesas de manutenção, custeio e pequenos investimentos, sendo utilizados quando necessário em: a) obtenção de materiais permanentes; b) manutenção, conservação e pequenos reparos da escola; c) compra de materiais de consumo necessários ao funcionamento da unidade escolar; d) avaliação de aprendizagem; e) execução de projetos pedagógicos; f) enriquecer as atividades educacionais; g) andamento das escolas nos finais de semana; h) implementação do Projeto de melhoria da Escola (Vieira, 2009).

O PTRF foi instituído através da Lei nº 13.991, de 10 de junho de 2005, pela Secretaria Municipal de Educação – SME do Município de São Paulo, com a finalidade de assegurar maior autonomia às Unidades Educacionais, por intermédio da transferência de recursos consignados no orçamento municipal, às Associações de Pais e Mestres (APMs). Os recursos transferidos às Unidades Educacionais devem ser aplicados na aquisição de material de consumo e permanente, na manutenção das instalações físicas, na contratação de serviços, no desenvolvimento das atividades educacionais e na implementação do Projeto Pedagógico, objetivando a melhoria das Instituições de Ensino.

Desde 2008 está em vigor a Portaria SME nº 1505, de 13/03/08, que define a base de cálculo, periodicidade e orientações para execução do Programa. A cada repasse serão

destinados 80% (oitenta por cento) para despesas de custeio e 20% (vinte por cento) para capital (Manual do PTRF, p. 12).

Segundo o § 1º do artigo 12 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, consideram-se como despesas de custeio os recursos para a manutenção de serviços anteriormente criados e o atendimento a obras de preservação de bens imóveis. Pela Portaria 146/06, amparada pela Portaria Federal nº 448/02, são definidos como materiais de consumo aqueles que em decorrência do seu uso normalmente perdem sua identidade física e/ou tem sua utilização restrita a dois anos (Manual do PTRF, p. 19).

A despesa de capital é aquela que assegura o aumento do patrimônio do órgão ou entidade, possibilitando a obtenção de bens permanentes. De acordo com a Portaria Federal nº 448/02, ratificada pela Portaria da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo nº 146/06, define como bem permanente aquele que, em decorrência de seu uso, não perde a identidade física, e/ou é durável por um tempo superior a dois anos (Manual do PTRF, p. 19).

A gestão escolar democrática deve ser compreendida como um processo político, onde as pessoas atuantes na escola possam identificar os problemas, discutir, planejar, deliberar, controlar e avaliar melhores soluções e ações para o desenvolvimento da escola. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 9.394/96), em seu Artigo 14, regulamenta:

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

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Ainda no Artigo 15 da LDB:

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.

Segundo Cury (2007), Gestão, termo que provém do latim tem em seu significado: carregar, levar sobre si, exercer, gerar. Refere-se à gestação, ação de trazer algo novo

dentro de si. É antes de tudo a busca de novos caminhos que dialoguem com as necessidades reais da escola e estejam em consonância com a sua democratização.

Com a mesma importância, Lima (2000), trata a gestão democrática como um acontecimento político, de governo, diretamente estruturado com práticas e ações democráticas. Refere-se a mecanismos voltados à educação política, criando e recriando ações e alternativas mais democráticas no cotidiano escolar. Sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública, não há democracia.

Vale a pena examinar o tratamento dispensado pela Resolução Nº4, de 13 de julho de 2010, Capítulo III, Artigo. 54:

§2º É obrigatória a gestão democrática no ensino público e prevista, em geral, para todas as instituições de ensino, o que implica decisões coletivas que pressupõe a participação da comunidade escolar na gestão da escola e a observância dos princípios e finalidades da educação.

A autonomia gerencial dos recursos empregados nas escolas favorece ao diretor um trabalho descentralizado e a escola o controle dos fundos a ela destinados, podendo assim empregá-los onde haja maior necessidade, assegura o PNE (Plano Nacional de Educação) – Lei Nº 10.172/01).

A descentralização do poder, o trabalho coletivo e o modelo de gestão democrática, beneficiam as instituições escolares em vários fatores que são essenciais para o bom funcionamento da escola. As escolas em que funcionam os colegiados escolares deliberativos, onde todos os segmentos os representam, conseguem por sua vez gerenciar melhor as ações educacionais e os gastos, atuando com maior autonomia no uso dos recursos financeiros recebidos por parte das escolas.

É importante falar sobre o bom uso desses recursos, a gestão escolar articulada aos outros segmentos do processo educativo precisa estar ciente e convicta que a administração correta dos gastos deve ser motivada não somente pelo temor das diligências movidas pelo TCU (Tribunal de Contas da União), órgão que fiscaliza os recursos públicos, mas pelo estímulo e zelo das ações que interferem diretamente na vida de milhares de pessoas. Esses repasses financeiros têm importante relevância para as escolas, eles representam grande suporte no orçamento escolar, principalmente a partir de 1997, onde as instituições escolares tiveram maior autonomia com relação aos gastos (Adrião & Peroni, 2007).

Análise dos dados: a voz dos gestores

Examinam-se dados de uma pesquisa realizada em Escolas Públicas Municipais da Zona Sul do Estado de São Paulo, onde o foco é o emprego dos Recursos Públicos Financeiros e a autonomia dos Gestores na administração desses recursos. A coleta de dados constituiu-se de um questionário aberto aplicado a 11 diretores escolhidos pelo critério de acessibilidade.

Para análise dos dados seguiu-se os procedimentos propostos por Ludke e André (2013), coerentemente com a abordagem qualitativa de pesquisa. Após sucessivas leituras estabeleceram-se as categorias de análise arroladas a seguir: percepção dos gestores sobre autonomia na administração dos recursos financeiros; conhecimento dos gestores sobre os recursos financeiros na educação pública; sugestões para uma maior autonomia na administração dos recursos financeiros. Na sequência apresenta-se a discussão dos dados integrando as falas dos entrevistados em diálogo com o referencial teórico.

Percepção dos gestores sobre autonomia na administração dos recursos financeiros.

Quando indagados se consideravam que os diretores têm autonomia na gestão dos recursos financeiros, três dos entrevistados foram categóricos em afirmar que não há autonomia. E, contraditoriamente aos princípios exarados na legislação prevendo a autonomia na administração dos recursos financeiros, citam a própria legislação como responsável pela limitação da autonomia, como pode ser observado nas falas a seguir:

[...] os gestores só podem gastar os recursos financeiros de acordo com o que a legislação pertinente permite, para cada verba, uma forma de gasto. (E7)

[...] apesar de ser os colegiados das unidades escolares (APM e CE) que aprovam as prioridades dos recursos do repasse do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), esses são regulamentados por leis específicas que determinam em que cada repasse de verbas pode ser aplicado [...]. (E8)

De acordo com Portaria Federal nº 448/2002 e Manual do Programa de Transferência dos Recursos Financeiros é permitido com os recursos do PTRF a aquisição de Bens Permanentes como: máquinas, utensílios e equipamentos como furadeira, escada, bebedouro,

scanner, datashow, móveis que estão fora do padrão da SME (armários e mesas), microscópio, cortinas, caixa de som, fax, filmadoras, ar condicionado, microondas. Também é permitida a aquisição de material para manutenção do prédio escolar como materiais de elétrica e hidráulica, alvenaria, pintura, para manutenção de quadras, pátio, reparos no mobiliário, nos equipamentos, aquisição de material de papelaria e para o desenvolvimento das atividades educativas de uso coletivo, material de copa e cozinha. É vetada a utilização dos recursos do PTRF na contratação de serviços de funcionários públicos, aquisição de uniformes, pagamento de palestrantes, oficineiros, ONG's, comemorações, pagamento de passagens, aquisição de material de uso individual, compras via internet, entre outros.

Um grupo maior constituído, por seis entrevistados, reconhece uma autonomia relativa, limitada e também citam as restrições estabelecidas na Legislação para uso dos recursos:

[...] existem os limites estabelecidos pela legislação vigente e as exigências burocráticas [...]. (E3)

Temos uma autonomia relativa, pois mesmo o Conselho de Escola podendo definir o direcionamento das verbas recebidas (PDDE, PTRF, etc.) elas têm restrições como bens de consumo, bens de capital, etc. (E5)

[...] os recursos advindos de verbas públicas têm uma legislação específica e o cumprimento desta legislação acaba interferindo na autonomia da gestão [...]. (E6)

Existe uma autonomia relativa, baseada em limites legais “legislação” sobre utilização e destinação dos recursos financeiros, repassados a U.E e a decisão sobre a priorização para o uso dos recursos é coletiva, pela APM e Conselho de Escola [...]. (E9)

Um dos entrevistados coloca que a autonomia é relativa em razão dos princípios da Gestão Democrática:

[...] na gestão democrática não é o gestor que estabelece isoladamente as prioridades da escola, ele tem o papel de gerenciar as discussões e indicar as reais necessidades da U.E (Unidade Escolar), as prioridades serão elencadas em reuniões destinadas a esse fim, onde toda comunidade educativa será ouvida: professores, familiares, alunos e demais funcionários da escola. (E3)

Um dos dirigentes sentiu uma mudança, percebendo uma abertura de caminhos para uma democratização da gestão financeira:

[...] A SME (Secretaria Municipal de Educação) tem a função de descentralizar e repassar as verbas para as unidades, mas ainda decidem no que as escolas podem gastar e no que eles não permitem que a escola gaste. Esse aspecto ainda deixa a escola vulnerável, mas comparando com o passado das escolas, estamos no caminho certo para autonomia. (E2)

Conhecimento dos gestores sobre os recursos financeiros na educação pública.

Para uma educação de qualidade que garanta o acesso e permanência dos indivíduos na escola faz-se necessária à gestão consciente e responsável dos recursos financeiros da educação pública. Qual o conhecimento que os gestores têm do financiamento público da educação?

Nesta temática os respondentes apresentaram um padrão semelhante de respostas. Estão mais voltadas à administração dos recursos financeiros no âmbito da escola, não abordando com profundidade fontes de onde provêm os recursos, formas de distribuição, aspectos legais, o controle e o acompanhamento da aplicação dos gastos públicos e as políticas sobre o financiamento da educação.

Ao referirem-se a gestão dos recursos financeiros na esfera escolar os diretores demonstraram ter consciência do caráter participativo do planejamento e do uso dos recursos financeiros. Foi recorrente a menção a órgãos colegiados como APM (Associação de Pais e Mestres) e Conselho de Escola:

Primeiro é realizado um plano de atividades para gastos dos recursos, plano este elaborado e discutido com o conselho de escola e APM (associação de pais e mestres), ao entrar os recursos em conta bancária, reúne-se novamente com os membros do Conselho de Escola e Associação de pais e mestres para levantamento das prioridades e gastos [...]. (E1)

Através das decisões dos colegiados. APM e Conselho de escola. (E4)

Toda verba recebida é totalmente revertida para as prioridades elencadas pelo Conselho de Escola que é formado por professores, gestores, pais, alunos e funcionários. (E5)

As verbas que chegam às escolas municipais são as de Programa de Transferência de Recursos Financeiros PTRF e do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE. Essas verbas são administradas pela APM da escola que no início do ano letivo deve reunir-se para deliberar quanto à previsão de gastos [...]. Os gastos relativos aos repasses dos recursos desses programas devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Fiscal da Associação de Pais e Mestres – APM – das unidades educacionais. (E8)

No início do ano o colegiado de pais, mestres e funcionários da escola sentam junto com a gestão e em conjunto fazem um plano de ação com a projeção de verbas que a Unidade irá receber. Este plano contempla a aquisição de bens patrimoniais, manutenção predial, uso pedagógico, impostos e outras tributações previstas em lei [...]. (E11)

Nas Unidades de Educação da Secretaria de Educação do Município de São Paulo, prevalece a gestão democrática participativa, ou seja, anualmente é elaborado em plano de aplicação de recursos que é aprovado pelo Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres das Unidades Escolares [...]. (E3)

Verificou-se que E11 e E9 fazem menção a composição dos órgãos colegiados:

Iniciamos o ano letivo elegendo o Conselho de Escola e a APM, que são formados por Diretor de Escola e representantes eleitos dos docentes e equipes técnicas e de apoio à educação, alunos e pais, respeitando a proporcionalidade. Reunimos esses dois colegiados e decidimos em conjunto e priorização de gastos para recursos financeiros que a escola receberá . (E9)

[...] Este colegiado é a Associação de Pais e Mestres, a conhecida APM que é formada obedecendo a seguinte proporção: 50% alunos ou responsáveis, 25% professores, 25% administrativo e apoio. Os membros são eleitos por seus pares. (E11)

Nesse ponto percebe-se uma convergência com a legislação. De acordo com a Cartilha Conselho de Escola do Governo do Estado de São Paulo (2014), os Conselhos Escolares são formados por representação, com a participação de docentes, especialistas de educação, funcionários, pais e alunos e deve obedecer a seguinte proporção: 40% de docentes; 5% de especialistas de educação (exceto diretor da escola); 5% de funcionários; 25% pais de alunos; 25% alunos.

O Conselho Escolar não atua como complementação na estrutura de poder da escola nem possui caráter jurídico independente, ele se fundamenta na organização política da comunidade escolar e local desempenhando o importante papel de decidir sobre a organização política e pedagógica da escola em conformidade com a legislação brasileira em vigor.

No plano das fontes dos recursos financeiros foi mencionado pelos respondentes o PTRF e o PDDE:

Basicamente as escolas recebem uma vez por ano o PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola que é do MEC, a porcentagem é calculada por número de alunos, esse dinheiro vem com especificação de gasto, Consumo

e Capital, sendo consumo com material pedagógico preferencialmente para desenvolver os projetos pedagógicos ligados ao PPP e pode-se ainda realizar alguma manutenção estrutural no prédio ou mobiliário, e o capital com material permanente voltado ao PPP ou à parte administrativa da entidade, ex: comprar uma impressora. Temos ainda o PTRF - Programa de Transferência de Recursos Financeiros, nos mesmos moldes do anterior, cada escola recebe pela porcentagem entre consumo e capital, entre os 100% da verba, o consumo é para parte pedagógica e manutenção e o capital para adquirir bens duráveis. Ainda contamos com pequenas reformas pela DRE (Diretoria Regional de Ensino) e grandes reformas pela PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) [...] (E2)

[...] Nesse contexto, o diretor de escola utilizará os recursos financeiros como o PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros) que vem do governo municipal e a verba PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) que é repassado pelo governo federal de acordo com o plano previamente estabelecido. (E3)

[...] No município a principal verba é oriunda do PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros) que é recebida da prefeitura. Também existe a possibilidade de arrecadação de sócios, que são as festas e campanhas realizadas na escola. Todo gasto realizado tem obrigatoriamente a prestação de contas feita para a APM e setor financeiro da Diretoria de Educação, com aprovação feita e publicada em Diário Oficial. (E11)

As verbas que chegam às escolas municipais são as de Programa de Transferência de Recursos Financeiros PTRF e do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE [...].

[...] As verbas são aplicadas em despesas de custeio e capital cuja proporção é determinada pela escola de acordo com suas necessidades [...]. (E8)

Percebe-se que nas falas houve uma menção às verbas, deixando uma lacuna quanto à origem desses recursos.

Na educação pública, as principais fontes de recursos têm origem nas três esferas governamentais: a União, que tem por responsabilidade aplicar anualmente no mínimo 18%, o Distrito federal e os Estados e os Municípios que aplicam 25%, todas essas arrecadações são provenientes da receita resultante de impostos.

Entre os anos de 1998 e 2006 o Ensino Fundamental foi a única etapa da Educação Básica que contou com o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) instaurado pela Emenda Constitucional N° 14/96, regulamentado pela Lei N° 9.424/96. A referida Emenda incorpora importantes mudanças no financiamento da Educação Básica no final do ano de 2006 alargando fontes antes exclusivas do Ensino Fundamental para toda Educação Básica.

A partir de 2007 o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e

desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que terá vigência até 2021, sua distribuição de recursos é feita com base nas matrículas das redes e abrange toda Educação Básica (creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos).

Desde 1995 foi criado pelo Ministério da Educação o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que “consiste na transferência pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de recursos financeiros, consignados em seu orçamento, em favor das escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e Municipal, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários” (art. 1º, resolução/CD/FNDE nº 003, de 27/02/2003) e especialmente para garantir uma gestão mais democrática dos recursos financeiros.

O PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros) foi criado no município de São Paulo por meio da Lei nº 13.991, de 10/06/2005, regulamentado recentemente pela Portaria 1505/08, com o objetivo de ampliar o processo de autonomia dos gestores e fortalecer a participação da comunidade escolar nas unidades de ensino. Segundo a legislação os recursos do PTRF destinam-se às despesas de Custeio (para a aquisição de material de consumo, contratação de serviços e pagamentos de tarifas bancárias, manutenção de equipamentos e conservação das instalações físicas) e de Capital (para a aquisição de bens permanentes e pequenos investimentos que contribuem para o bom funcionamento da Unidade Escolar).

O planejamento por parte das escolas é imprescindível, os programas já citados, PTRF e PDDE passaram a garantir que as escolas atuem mesmo que muitas vezes de maneira insatisfatória com mais autonomia na resolução de problemas imediatos que não eram resolvidos pelo poder público, além de favorecer maior intervenção das escolas em tarefas cotidianas. Essas ações oportunizam a escola uma gestão mais democrática dos recursos financeiros, maior participação da comunidade escolar na tomada de decisão e a utilização desses recursos nas prioridades das unidades escolares.

Uma das entrevistadas apresentou o detalhamento e gerenciamento do PDDE da seguinte forma:

Elaboramos nosso Plano Anual de Atividades, envolvendo as 4 verbas, que são: PTRF, PDDE Básico, PDDE Educação Integral, PDDE Estrutura

(Escola Acessível). Pesquisamos 3 orçamentos para cada tipo de gasto, estabelecido em ata e fazemos a aquisição do que tiver menor preço. Em reunião apresentamos a prestação de contas a todos os membros do Conselho de Escola e APM, que avaliam e confirmam a exatidão dos documentos julgando-os em ordem e em condições de serem aprovados ou não e em seguida tudo é enviado ao setor de contabilidade/ financeiro da Diretoria Regional de Educação e depois de conferido é enviado para conferência pelo TCM (Tribunal de Contas do Município) e publicado em DOM (Diário Oficial do Município). (E9)

Sugestões para uma maior autonomia na administração dos recursos financeiros

Menções significativas direcionaram-se para a superação da limitação da autonomia na aplicação das verbas. Os diretores gostariam de utilizar os recursos de acordo com as reais necessidades da escola nem sempre contemplados pela legislação.

[...] verificada a necessidade de aplicação dos recursos em custeio ou capital, não previstos no Manual de Orientações de cada programa, o gestor deveria ter autonomia para gastar essa verba com a necessidade da escola. Isso em comum acordo com a Supervisão e Diretoria Regional. (E8)

Acreditamos que se a escola comprovasse e fundamentasse a necessidade, algumas aquisições poderiam ser consideradas e permitidas para garantir que todas as necessidades da escola fossem contempladas com os recursos financeiros disponíveis. No mais, entendemos que há necessidade de estabelecer parâmetros, legislações e critérios para uso dos recursos públicos. (E9)

Tornar mais flexível a utilização, não limitando o valor que pode ser gasto a um único item. (E10)

O principal é a flexibilização da aplicação, a restrição de itens a serem adquiridos é alta e nem sempre contemplam nossos projetos pedagógicos. Também a alteração de forma de pagamento poderia agilizar e até economizar gastos, seria a aceitação de cartão de débito para compras, pois como só podemos utilizar cheques ficamos reféns de algumas lojas que aceitam este tipo de pagamento não podendo usufruir de ampla concorrência. (E11)

As falas apontam que apesar das verbas pretenderem conceder autonomia na gestão elas ainda carecem de flexibilização, limitando a sua utilização há um rol de itens pré-definidos.

Foram consideradas também pelos entrevistados sugestões relativas ao valor das verbas, percebidas por estes como necessitando de uma ampliação:

A escola municipal paulistana pode dizer que tem garantida sua autonomia financeira dentro do que recebe, eu acredito que o valor por número de aluno é que é inadequado pois os prédios são antigos e grandes e o recurso é insuficiente para todas as demandas. Ainda não conseguimos garantir a plena realização dos nossos objetivos que foram expressos no nosso projeto pedagógico, com o valor a nós destinado. Os percentuais mínimos destinados às escolas deveriam ser repensados pelas autoridades que o distribuem. É necessário um volume maior de dinheiro nos repasses para que as escolas consigam concretizar a melhoria da qualidade de ensino tão desejado no Projeto Político Pedagógico das unidades. (E2)

A burocracia deveria ser reduzida e os recursos deveriam ser aumentados para facilitar a administração dos mesmos. (E3)

O problema maior dos recursos financeiros não é a falta de autonomia da verba que chega à escola, mas sim, os valores dos repasses diretos à escola. Depois que discutimos os percentuais dos valores repassados às escolas podemos medir o grau de autonomia dos recursos financeiros da educação pública. No portal da PMSP, há os valores... Receita educação PMSP – 17 bilhões

Repasse às Escolas – 170 milhões. Eu poderia afirmar que a autonomia atual é 1%. (E6)

Uma das entrevistadas demonstrou estar satisfeita apresentando como sugestão a liberação da verba para compra de material de informática.

Acredito que da forma que é feita é satisfatória. Seria interessante e necessário a liberação de compra de material de informática. (E4)

Relevante e até certo ponto surpreendente foi à menção de um gestor sugerindo uma verba destinada às necessidades do trabalho docente que nem sempre costumam ser lembradas:

Talvez uma verba destinada somente às necessidades urgentes ao trabalho do professor. (E5)

Considerações finais

A Gestão dos recursos financeiros destinados às escolas é de fundamental importância para a educação, faz-se necessária uma prática autônoma e democrática que influencie uma boa administração e consequentemente a empregabilidade consciente do dinheiro que chega às unidades escolares.

Nesse contexto, na década de 90, no marco legal foram criadas importantes iniciativas enfatizando o comprometimento dos gestores e de toda comunidade escolar no

emprego dos recursos financeiros, daí a importância de compreender essas legislações e o funcionamento do financiamento que são itens relevantes para formação de um gestor comprometido com a educação pública de qualidade.

Não obstante os avanços no marco legislativo com a definição de políticas para uma gestão mais democrática dos recursos financeiros, os dados levantados a partir da opinião dos gestores revelam que há ainda há muito a avançar na prática no tocante a gestão participativa das verbas destinadas à educação.

As falas dos gestores apontam que apesar das iniciativas da lei pretenderem conceder autonomia na gestão elas ainda carecem de flexibilização, reduzindo a sua utilização há um rol de itens pré-definidos, limitando o poder decisório da unidade escolar e comprometendo o destino dos recursos para suas reais prioridades devido ao engessamento legal que regulamenta a aplicação de tais verbas.

Ao mesmo tempo que os dados apontam o desejo de maior autonomia, revelam também que os diretores não apresentaram informações aprofundadas sobre as fontes de onde provêm os recursos, formas de distribuição, aspectos legais, controle e acompanhamento da aplicação dos gastos públicos e das políticas sobre o financiamento da educação. Ao serem convidados para falar sobre o financiamento da educação, os gestores ficaram mais restritos à administração dos recursos financeiros no âmbito da escola. Este aspecto demanda atenção, pois, pode constituir-se em um obstáculo para uma participação mais ampla no debate sobre a problemática da aplicação dos recursos e a participação na aplicação, controle e acompanhamento das receitas públicas, bem como, na redefinição de políticas e ações mais democráticas do financiamento da educação.

A pesquisa revelou como positivo, a ênfase que os gestores deram aos órgãos colegiados como APM (Associação de Pais e Mestres) e Conselho de Escola ao referirem-se a gestão dos recursos financeiros na esfera escolar, demonstrando possuir consciência do caráter participativo do planejamento e do uso dos recursos financeiros.

Em suma, os dados demonstram que apesar dos avanços na legislação por uma orientação a favor da gestão democrática e da compreensão da autonomia das escolas no gerenciamento dos recursos financeiros como um item necessário para consolidar a gestão democrática, na prática, no dia a dia das escolas a baixa autonomia dos diretores e comunidade escolar no planejamento e gerenciamento das finanças tem impactado como um fator obstaculizador para a consolidação da gestão democrática.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão de escola pública. **Educ. Soc.**, v.28, n. 98, abr. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000100013&Ing=pt&nrm=iso>. acesso em 06 out. 2014.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000100013>.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília, DF, Senado Federal, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE – Lei Nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **RESOLUÇÃO Nº 04**, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília: CNE/CEB 4/2010.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB – Lei nº 9393/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Nº 448**, de 13 de setembro de 2002. DOU de 17. 09. 2002. Divulga detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052.

BRASIL. **Resolução nº 003**, de 27 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, e dá outras providências. Disponível em http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/pdde>. Acesso em: 03 set. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela Anpae**, v.23, n. 3, 2007.

LIMA, L. **Organização Escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 2013.

SÃO PAULO (estado). **Cartilha Conselho de escola**. São Paulo: FDE, 2014.

SÃO PAULO. Prefeitura da cidade de São Paulo. **Procedimentos para aplicação dos repasses referentes ao Programa de Transferência de Recurso Financeiro – PTRF; Lei nº 13.991**, de 10 de junho de 2005. São Paulo: SME, 2005.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, v. 25, n. 03, dez. 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. Financiamento da Educação. In. VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica: política e gestão da escola**. Brasília: Liber Livro; 2009.