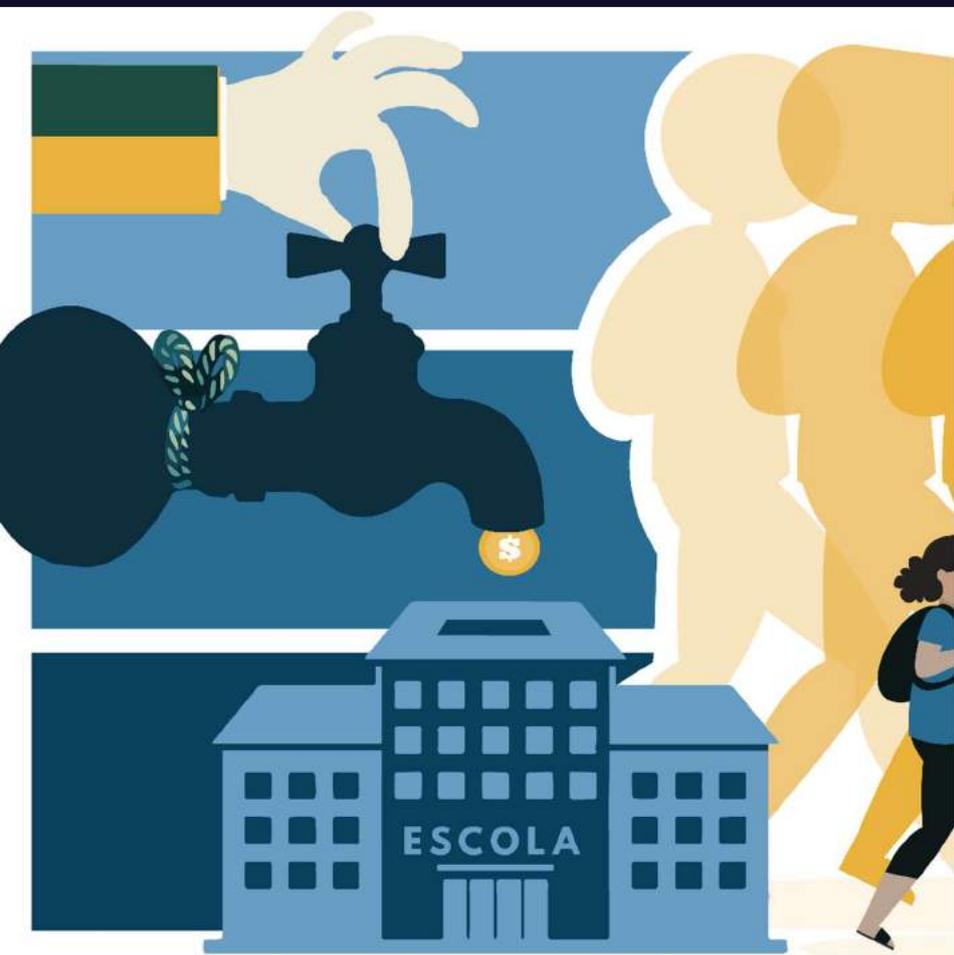


Gestão democrática de recursos financeiros descentralizados para a escola pública



– uma política necessária!

Rubens Barbosa de Camargo
Ydeliz Coelho de Souza Sanches
Mariana Peleje Viana
(organizadores)

· FEUSP

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando as Licenças *Creative Commons* e *Deposit Photos* indicadas.



Universidade de São Paulo

Reitor: Prof. Dr. Vahan Agopyan

Vice-Reitor: Prof. Dr. Antonio Carlos Hrnandes

Faculdade de Educação

Diretor: Prof. Dr. Marcos Garcia Neira

Vice-Diretor: Prof. Dr. Vinício de Macedo Santos

Direitos desta edição reservados à FEUSP

Avenida da Universidade, 308

Cidade Universitária – Butantã

05508-040 – São Paulo – Brasil

(11) 3091-2360

E-mail: bibfe@usp.br

<http://www4.fe.usp.br/>

Catálogo na Publicação

Biblioteca Celso de Rui Beisiegel

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

G393 Gestão democrática de recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária! / Organizado por Rubens Barbosa de Camargo, Ydeliz Coelho de Souza Sanches, Mariana Peleje Viana. -- São Paulo: FEUSP, 2021.
2.587 Kb ; PDF.

ISBN 978-65-87047-21-8 (E-book)

DOI: 10.11606/9786587047218

1. Financiamento da Educação 2. Recursos financeiros descentralizados (Programas) 3. Escola Pública 4. PDDE I. Camargo, Rubens Barbosa de II. Sanches, Ydeliz Coelho de Souza III. Viana, Mariana Peleje IV. Título

CDD 22. ed. 37.045

Sumário

Apresentação 3

1. Recursos financeiros descentralizados para escolas públicas do Brasil – uma política necessária! 9

*Mariana Peleje Viana
Rubens Barbosa de Camargo*

2. A política pública de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados/MS 45

Mary Sylvia Miguel Falcão

3. A política de descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André/SP 79

Adriana Zanini da Silva

4. A disputa de projetos no âmbito da política educacional: a gestão financeira em escolas públicas como expressão de concepções de autonomia 99

Andréa Barbosa Gouveia

5. O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo de descentralização dos recursos para a escola pública 126

*Pablo Aguiar Castro Batista
Fabrício Aarão Freire Carvalho*

6. O Programa Mais Educação: estímulo para a ampliação do tempo na escola?..... 141

Alessandra Rodrigues dos Santos

7. Montantes e gastos anuais de escolas públicas com os recursos do PDDE: estudo de caso em uma escola municipal (2007-2016) e uma escola estadual de São Paulo/SP (2006-2016) 176

*Clarissa dos Santos Bitencourth
Fernanda Dayane Bezerra Gomes
Rubens Barbosa de Camargo*

8. Gestão financeira escolar por meio de recursos descentralizados: estudo de caso em uma escola municipal e uma escola estadual de São Paulo (2006-2016) 197

*Clarissa dos Santos Bitencourth
Fernanda Dayane Bezerra Gomes
Rubens Barbosa de Camargo*

9. Gestão Financeira dos recursos descentralizados para a escola estadual paulista... 233

Lilian Danyi Marques Rampaso

10. O que diretores/as de escola têm a dizer sobre os recursos financeiros descentralizados? Estudo de caso em cinco escolas municipais de São Paulo/SP 259

Mariana Peleje Viana

11. Recursos financeiros transferidos pelo governo federal por meio do PDDE X “contribuições espontâneas” arrecadadas pelas próprias escolas: uma discussão em defesa do caráter público e gratuito da escola pública..... 283

Mariana Peleje Viana

Biografia resumida dos/as autores/as e organizadores/as..... 314

Apresentação

De onde vêm os recursos financeiros da escola pública? Ela possui condições financeiras para dar conta de suas necessidades materiais e infraestruturais (que também são pedagógicas) no seu dia a dia? Quem toma as decisões sobre a gestão destes recursos financeiros? A escola não deveria ter autonomia de gestão financeira para suprir suas próprias demandas pedagógicas, conforme seus próprios projetos, que são específicos de sua comunidade escolar? Os estudantes, familiares, professores e



Foto: Andor Bujdoso

toda a comunidade escolar não deveriam estar envolvidos nos processos de participação e decisão sobre o uso dos recursos financeiros da escola? Estas são algumas perguntas que a leitura deste livro poderá ajudar a responder.



Foto: Sean Prior

A autonomia da escola pública é um dos temas relevantes à discussão educacional e relaciona-se ao processo de democratização do Estado, retomado desde a década de 1980, no Brasil. Um dos aspectos tratados neste debate é a existência de políticas públicas que destinem recursos financeiros diretamente às escolas, tornando-os disponíveis para que trabalhadores e comunidades escolares tomem as melhores decisões para o desenvolvimento de ações propostas no Projeto Político Pedagógico de cada escola.

Destaca-se entre essas políticas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), instituído pelo governo federal através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), que destina recursos financeiros suplementares às escolas da educação básica em todo o território brasileiro. Existem outras ações instituídas por governos locais com objetivos similares, como o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), da Secretaria Municipal de Educação (SME) do município de São Paulo, diferentes programas destinados às escolas da rede estadual de São Paulo ou o convênio estabelecido entre a Prefeitura de Santo André, município do estado de São Paulo, e os Conselhos de Escola da Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP) para transferência de recursos financeiros diretamente às escolas.

Há outros recursos financeiros também descentralizados às escolas como as despesas definidas pelo regime de adiantamento, previsto no Art. 68 da Lei 4.320/64, que “consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.” Nas pesquisas que deram origem aos artigos deste livro, em geral, são as despesas consideradas como emergenciais e



Foto: Sarah Pflug



Foto: Roman Donar

relacionadas aos reparos e consertos necessários ao patrimônio público. Na medida em que estão sob a responsabilidade de um servidor, podem ou não se vincular à decisão de coletivos.

Também podem chegar de forma descentralizada outros recursos financeiros direcionados à alimentação escolar, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dependendo da opção política do município ou do estado no convênio estabelecido com o MEC. Relacionada à descentralização desse recurso está a perspectiva de possibilitar à comunidade escolar participar da elaboração do cardápio, respeitando as tradições culturais diversas.

Além dessas possibilidades de recursos financeiros descentralizados garantidos por meio de ações governamentais, há um grande leque de atividades que as escolas (públicas ou privadas) realizam para tentar levantar recursos junto à comunidade atendida, na forma de festas, prêmios, aluguéis de espaços, rifas, contribuições “espontâneas” etc. enfim, são as denominadas arrecadações próprias das unidades escolares.

Este livro é uma coletânea de artigos escritos a partir de pesquisas realizadas, em sua grande maioria, na forma de iniciação científica, mestrado e doutorado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE-USP), sob a orientação do Professor Doutor Rubens Barbosa de Camargo, bem como de pesquisas apresentadas em bancas para as quais ele foi convidado a contribuir. Os *links* para os trabalhos completos que originaram cada capítulo deste livro estão disponíveis em nota de rodapé, junto à introdução ou ao título dos mesmos, além de constarem nas respectivas referências bibliográficas.



Foto: Shopify Partners

Essas pesquisas têm em comum o questionamento sobre a relação entre a descentralização dos recursos financeiros e a gestão democrática do ensino. Afinal, até que ponto esses recursos de fato garantem o desenvolvimento dos projetos escolares e a autonomia das escolas? Eles são em quantidade e em regularidade suficientes para isso? São de conhecimento de toda a equipe escolar, de todos os alunos e de seus responsáveis e demais membros da

comunidade à qual a escola se vincula? Quem define de fato o uso desses recursos e de que forma o define no âmbito local? Qual a importância e o significado desses recursos no âmbito do financiamento da educação?

A relevância do tema, a existência de poucos trabalhos sobre o assunto, e o restrito conhecimento entre os profissionais que atuam na área, justificam a necessidade de se ampliar o debate e a divulgação dos resultados de pesquisas. Além disso, ao considerarmos que as verbas descentralizadas são uma realidade na escola pública, instrumentalizar todos aqueles que atuam na escola pública torna-se uma tarefa necessária.



Foto: Federico Caputo

O livro¹ é constituído por onze capítulos. O primeiro, de Mariana Peleje Viana e Rubens Barbosa de Camargo, é chamado “Recursos financeiros descentralizados para escolas públicas do Brasil – uma política necessária!” e discute a gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas municipais da cidade de São Paulo, em um recorte histórico de 2007 a 2013, ressaltando a relevância dos recursos descentralizados para a autonomia financeira da escola. Para isso, fundamenta-se nos dados de pesquisa realizados pela autora sobre o PTRF, o Adiantamento Bancário e o PDDE.

O segundo capítulo, escrito por Mary Silvia Miguel Falcão, é uma reflexão sobre a política de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados no Mato Grosso do Sul, no período de 2001 a 2004. A autora questiona esse processo no âmbito do estado capitalista e em relação ao financiamento da educação de qualidade, considerando as correlações de forças no âmbito de um governo local e as possibilidades existentes no “campo democrático popular”. Essa discussão é realizada mediante a contraposição da adoção de duas políticas públicas contraditórias instituídas simultaneamente: a Constituinte Escolar e o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE / MEC). A ponderação sobre os recursos descentralizados (PDDE e PNAE) ocorre nesse contexto específico.

O terceiro, de Adriana Zanini da Silva, trata da relação entre a descentralização de recursos financeiros nas escolas do município de Santo André, município do estado de São Paulo, no período de 1997 a 2008, e o processo de democratização da gestão nas escolas. Para isso, ela apresenta o PDDE do governo federal do governo federal, uma verba de origem de origem municipal (denominada de “Convênio”), além do Adiantamento Direto, que foram os recursos destinados às escolas naquele período,

¹ Licença para utilização das fotos na apresentação do livro: *Creative Commons*, disponível em: <https://www.shopify.com.br/burst/licencas/creative-commons>. Acesso em 29 nov. 2020 e *Deposit Photos*, disponível em: <https://br.depositphotos.com/>. Acesso em 11 ago. 2021.

além de outras ações implementadas conjuntamente para fortalecer os processos horizontais de decisão pelo governo municipal.

O quarto artigo é de autoria de Andréa Barbosa Gouveia e, a partir de estudo realizado em Londrina/PR, onde o governo eleito era do Partido dos Trabalhadores (PT), e em Curitiba/PR, em que o governante era do Partido da Frente Liberal (PFL), cidades do Paraná, de 2001 a 2010, a autora repensa a autonomia de gestão financeira das escolas em meio às políticas de descentralização de recursos financeiros definidas por governos ideologicamente antagônicos. A pesquisa analisou os recursos de origem municipais e também o federal (PDDE).

O quinto capítulo é dos autores Fabrício Aarão Freire Carvalho e Pablo Aguiar Castro Batista, intitulado “O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo de descentralização dos recursos para a escola pública”. Os autores, a partir da análise documental e revisão bibliográfica, discutem o PDDE de maneira a revelar a lógica e o percurso do processo de descentralização financeira dos recursos do programa para a educação no país, demonstrando que os requisitos financeiros e de aplicação permitem à escola manter somente o seu funcionamento em condições mínimas. A discussão problematiza a participação da União no financiamento da educação básica e a lógica da racionalidade financeira que a fundamenta.

O sexto capítulo, “O Programa Mais Educação: estímulo para a ampliação do tempo na escola?”, de Alessandra Rodrigues dos Santos, discute o Programa Mais Educação (PME, Programa substituído em 2016 pelo Programa Novo Mais Educação) instituído pelo Ministério da Educação (MEC) no período de 2008 a 2013 e um dos eixos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A operacionalização do PME ocorre por meio do PDDE e do PNAE. A autora discute os valores repassados às redes municipais e estaduais das diferentes regiões do país, refletindo sobre as variações no decorrer do tempo e entre as regiões, tendo como referência o valor destinado a cada estudante.



Foto: Sarah Pflug

O sétimo e oitavo capítulos são de autoria de Clarissa dos Santos Bitencourth, Fernanda Dayane Bezerra Gomes e Rubens Barbosa de Camargo. O sétimo, denominado “Montantes e gastos anuais de escolas públicas com os recursos do PDDE: estudo de caso em uma escola municipal (2007-2016) e uma escola estadual de São Paulo/SP (2006-2016)”, apresenta e analisa os dados da pesquisa de iniciação científica efetuada em duas escolas (uma do município de São Paulo e outra do estado de São Paulo), considerando os seguintes aspectos: o montante recebido, o tipo de gasto (consumo e capital), o destino do montante de cada escola, a quantidade de alunos e de repasses recebidos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) anualmente, para também se calcular o valor per capita. As Resoluções do FNDE, que alteraram a fórmula de cálculo, os valores devidos e a quantidade de repasses, também foram conferidos nos valores

repassados e recebidos. Os aportes teóricos seguiram os trabalhos de Camargo (2012), Mafassioli (2017), Batista (2018) e Viana (2009, 2010, 2015).

O oitavo, “Gestão financeira escolar por meio de recursos descentralizados: estudo de caso em uma escola municipal e uma escola estadual de São Paulo (2006-2016)”, apresenta dados da pesquisa de iniciação científica sobre recursos financeiros descentralizados, mas diferentemente do sétimo artigo, traz dados também de outros programas e procedimentos de transferência de recursos descentralizados para as escolas, além do PDDE, provenientes do governo estadual de São Paulo e do município de São Paulo.

O nono capítulo, “Gestão Financeira dos recursos descentralizados para a escola estadual paulista”, é escrito por Lilian Danyi Marques. A autora, a partir de pesquisa empírica realizada em escolas públicas estaduais de São Paulo no ano de 2008, apresenta os recursos financeiros que são destinados diretamente a elas e problematiza a forma em que são geridos pela Associação de Pais e Mestres e pelas direções das escolas estudadas. Em sua exposição, percebem-se os limites e as dificuldades impostos às escolas pelos programas que descentralizam recursos financeiros e a articulação dessas dificuldades à manutenção e ao uso dos recursos próprios obtidos com a contribuição financeira da comunidade. Em foco está a discussão sobre a gestão democrática dos recursos financeiros no âmbito da escola pública.

Os capítulos 10 e 11 são de autoria de Mariana Peleje Viana, o primeiro, intitulado “O que diretores/as de escola têm a dizer sobre os recursos financeiros descentralizados? Estudo de caso em cinco escolas municipais de São Paulo/SP”, e, o último, “Recursos financeiros transferidos pelo governo federal por meio do PDDE X ‘contribuições espontâneas’ arrecadadas pelas próprias escolas: uma discussão em defesa do caráter público e gratuito da escola pública”.



O primeiro foi desenvolvido em cinco escolas públicas da rede municipal de ensino de São Paulo. Em campo, foram realizadas entrevistas com os diretores das escolas, a fim de levantar suas opiniões em relação a: 1) (in)suficiência de recursos financeiros transferidos para a escola; 2) dificuldade em lidar com os recursos transferidos; 3) relação da escola com a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Diretoria Regional de Educação (DRE) e os recursos financeiros descentralizados; 4) o Projeto Político Pedagógico (PPP) e a gestão financeira escolar; 5) promoção da autonomia escolar; e 6) promoção da participação e gestão democrática na escola. O objetivo geral da pesquisa em que se insere o presente trabalho foi o de investigar o caráter subjetivo da realidade financeira e gestora da escola pública na cidade de São Paulo, visando contribuir com estudos que busquem conhecer e avaliar os efeitos das políticas de transferência de recursos financeiros à escola pública.

O último capítulo traz dados de pesquisa sobre quanto o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) representa para a gestão financeira da escola pública no Brasil, comparado à arrecadação de recursos feita pelas próprias escolas. Baseia-se em enquete digital, respondida por 1.744 sujeitos, representantes das unidades escolares do país. As respostas permitiram a criação de um banco de dados representativo de todas as unidades federativas do Brasil, desenhando um panorama das impressões dos sujeitos que lidam com a gestão financeira escolar. Aponta que o PDDE corresponde como a única fonte de recursos financeiros em 47,7% dos casos, discorrendo sobre a indispensabilidade deste programa para as escolas de todo país, além de detectar a baixa representatividade dos recursos próprios (17,4%) – com exceção das escolas da região Sul, trazendo problematizações sobre as chamadas “contribuições espontâneas”, especialmente no estado de Santa Catarina.

Entende-se, portanto, que há grande complementaridade entre os artigos, na medida em que tratam da descentralização dos recursos financeiros a partir de programas diversos, de âmbitos (nacional, estadual, municipal, de várias regiões do país) diferentes e de metodologias igualmente distintas. Isso permite ao leitor, o acesso a um panorama amplo sobre o tema.

As questões teóricas relacionadas ao campo do financiamento da educação e da gestão democrática da escola pública brasileira fundamentam as discussões realizadas pelos autores nos diversos artigos. Dessa forma, as perspectivas político-econômicas presentes nos programas governamentais aparecem criticamente nos textos, o que possibilita ao leitor perceber a complexidade do tema, as dificuldades e as contradições enfrentadas cotidianamente pelas comunidades e pelos trabalhadores da educação das escolas públicas brasileiras relacionadas à gestão democrática dos recursos financeiros descentralizados.

Por trás de cada linha escrita encontra-se o desejo de que crianças, adolescentes, jovens e adultos possam ter condições de estudo dignas e que os profissionais encontrem as condições necessárias para o desenvolvimento de seu trabalho. E é para essa discussão que convidamos todos os leitores!



Foto: Sean Prior

Por fim, nossos agradecimentos aos autores e autoras que participaram da construção deste livro, assim como à Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), por ceder os direitos autorais da artista Háira Meneses Lopes, quanto à imagem utilizada na capa, que foi parte do tema criado para o VII Encontro Nacional da Fineduca, realizado em 2019, na Universidade Federal do Pará (UFPA) – fica o convite para conhecerem e participarem da Fineduca!

Boas leituras!

1. Recursos financeiros descentralizados para escolas públicas do Brasil – uma política necessária!

Mariana Peleje Viana

Rubens Barbosa de Camargo

O tema a ser tratado neste artigo² revela a importância de aprofundamento teórico e prático de duas áreas de conhecimento afetas ao setor educativo: o financiamento da educação e a gestão democrática de redes e unidades escolares. No Brasil, tais temas são extremamente relevantes, seja porque os recursos financeiros aplicados nas redes públicas (aqui entendidas como estatais em sentido amplo, podendo pertencer às esferas municipais, estaduais ou federal) de todos os níveis ainda reclamam um maior investimento público (a ponto do novo Plano Nacional de Educação, recém aprovado, apontar para uma meta de aplicação, no valor equivalente a 10% do Produto Interno Bruto – PIB para superar suas condições atuais e oferecer uma educação de qualidade à sua população); seja porque em vista de sua histórica dificuldade de estabelecer uma convivência com práticas e valores democráticos para todos, visando a constituição de uma nação soberana, justa e sem desigualdades, teve sua história marcada por ditaduras e (muitas tentativas de) golpes dos setores privilegiados, o que nos leva a perceber ainda a necessidade de um rigoroso e amplo processo de democratização, participação, transparência e valorização das nossas instituições.

O tema também não é necessariamente novo, pois há muitas décadas as escolas públicas no Brasil, por conta de seus poucos recursos, têm estabelecido práticas de “arrecadação local” (de diferentes maneiras, seja pela realização de eventos arrecadadores na forma de festas, bingos, rifas etc.; seja pelo estabelecimento de uma “contribuição voluntária” por parte das famílias) para cumprimento de suas obrigações mais simples e estruturais, por exemplo, no limite até a compra de papel (para provas, para lições, higiênico...) para uso na escola...

No entanto, por meio das lutas populares e com a força de setores comprometidos com a escola pública estatal, uma nova demarcação foi estabelecida

² Trabalho realizado para o *Seminário Regional de Programas de Subvención escolar en América Latina - Experiencia acumulada y transformaciones*, organizado pelo *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ- Buenos Aires)*, em parceria com a Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O artigo na versão em espanhol foi publicado como capítulo do livro “Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina, disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246258_spa Acesso em 30 abr.2021.

pela Constituição Federal do Brasil de 1988, (CF/88), onde certos direitos da população ficaram formalmente reconhecidos (embora alguns ainda longe de serem realmente praticados).

Por isso, desde a década de 90 foram iniciadas no Brasil propostas de programas de transferência de recursos financeiros de forma descentralizada, diretamente para escolas públicas, para que elas mesmas pudessem ser responsáveis por sua gestão e utilização, de acordo com o referencial legal instituído pela CCF/88 que foi a primeira a introduzir o princípio de gestão democrática do ensino público.

Theresa Adrião e Rubens Barbosa de Camargo (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p.6) atentam para o fato de que após o princípio de gestão democrática ter sido introduzido (destaque-se, pela primeira vez! Pois outros princípios educacionais como gratuidade e obrigatoriedade já haviam aparecido em outras constituições do país) pela CF/88, este não recebe mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional.

Apenas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei 9.394/1996 (LDB/96), é que a questão sobre a autonomia das escolas, entendida como realização da perspectiva da gestão democrática do ensino público, é tratada em outras dimensões e mecanismos, tanto no âmbito pedagógico, quanto no âmbito administrativo e de gestão financeira, o que trouxe definições um pouco mais claras, que procuram promover a autonomia das escolas, observadas as normas gerais de direito financeiro público, trazendo dois princípios que orientam a gestão democrática do ensino público na educação básica: a) participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola e b) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, art. 14 e 15).

Nesta direção, pode-se entender que foi também aberta a possibilidade para que a escola pública estatal não dependesse de procedimentos demorados de liberação de recursos centralizados³, a fim de que pudesse contar com recursos financeiros descentralizados para responder rapidamente às suas demandas simples, mas de grandes reflexos no seu funcionamento, e utilizá-los a seu critério, tais como: a realização de reparos e conservação de suas dependências físicas, de seus móveis e equipamentos; efetuar a compra de determinados bens, inclusive materiais didático-pedagógicos; bem

³ Entendidos aqui como aqueles oriundos dos sistemas e redes públicas de ensino das esferas federativas, para atendimento de suas unidades, cuja utilização em geral tem procedimentos complexos e demorados.

como contratar serviços fundamentais para que a formação de seu pessoal e para que a sua proposta pedagógica pudesse ser cumprida.

Sabe-se que tais medidas de incentivo à autonomia da escola coincidem com uma outra realidade na educação brasileira que foi a ampliação considerável no número de escolas, turmas, docentes, funcionários e alunos, a qual impôs aos gestores escolares a necessidade de rapidez na realização de determinados serviços de manutenção no cotidiano das escolas. Ao mesmo tempo,

verificou-se a ocorrência de uma redução nos custos financeiros quando a contratação desses serviços é feita diretamente pelas escolas. Essas questões levaram os gestores a atender ao dispositivo legal da autonomia financeira, liberando recursos, com periodicidade sistemática, às suas escolas. Seja por princípio, seja por pragmatismo, tornou-se prática mais ou menos comum o repasse de verbas diretamente às escolas e o incentivo à sua autonomia. (BRASIL, 2006).

No Brasil, o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, expresso na CF/88 e na LDB/96 está fortemente vinculado à ideia ou diretriz de participação coletiva, transparente e democrática sobre as necessidades e decisões a serem tomadas no espaço educativo (na escola, na universidade etc.). Tais diretrizes devem ser entendidas como orientadoras da autonomia de gestão financeira de diferentes escolas e instâncias educacionais públicas, tendo em vista que qualquer ação desenvolvida em seu interior também terá implicações pedagógicas e políticas para todos os que dela participam, o que pode possibilitar, conseqüentemente, o aprimoramento do exercício da cidadania.

Tendo em vista a dinâmica da história que configura o sistema capitalista e o Estado atual, pode-se analisar a função ambígua que o sistema educacional desempenha: a educação pode contribuir tanto para a dominação da classe dirigente em detrimento do bem-público, transmitindo conhecimentos básicos que formam a força de trabalho e assegura a assimilação e aceitação do sistema autoritário e hierárquico em que estes conhecimentos serão usados, de forma a responder as necessidades econômicas e políticas para se reproduzir as desigualdades, sendo capaz inclusive, de transferir para o próprio indivíduo a responsabilidade da sua própria situação na escala social; ou, por outro lado, a educação pode ser capaz de auxiliar no processo de transformação da realidade social, formando cidadãos críticos, reflexivos, criativos, capazes de reivindicar do Estado o caráter essencialmente público das políticas sociais (educação, saúde, cultura, lazer, esporte etc.), buscando soluções que contribuam para o Estado

Democrático de Direito, aquele que promove a liberdade e a igualdade para todos, a atividade política participativa dos cidadãos, e, neste sentido, a soberania do povo.

A educação, nesta perspectiva, transcende seus conteúdos escolares, podendo ser meio tanto de reproduzir a formação social existente, como promover um conjunto de práticas culturais que leva à mudança democrática emancipadora (FREIRE, 1967, 1996, 2001, 2011).

"Ensinar exige reconhecer que a educação é ideológica" (FREIRE, 1996, p. 125), portanto, é necessário o estabelecimento de objetivos (políticos) claros que antecedem, e certamente condicionarão, o processo de atingi-los (atividade administrativa) (PARO, 2001, p.79). A gestão democrática é, neste sentido, tanto fim, quanto meio para buscar a diminuição das desigualdades sociais e a soberania de uma nação, ou seja, é administrando democraticamente, sobre um conjunto de condições adequadas, propiciadas também pela disponibilidade dos recursos financeiros, que se alimenta a conquista das condições objetivas que possibilitarão cada vez maior e mais eficiente qualidade da escola pública estatal, com participação popular e desenvolvimento de uma cultura democrática.

Pressupostos e objetivos dos programas que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas do Brasil

Os recursos financeiros descentralizados transferidos diretamente para as escolas públicas de educação básica exigem que sua gestão ocorra de forma democrática. Devem envolver a Associação de Pais e Mestres (APM)⁴ e o Conselho de Escola (CE)⁵, bem como devem ser realizados em reuniões com participação coletiva (e democrática) definidas e requisitadas legalmente, mobilizando a escola no uso dos recursos financeiros que lhe são transferidos e incumbindo-a da realização dos

⁴ A Associação de Pais e Mestres (APM) é um órgão auxiliar da escola, composto por pais, alunos, funcionários e docentes em escolas públicas da educação básica. No Brasil, nas esferas federativas (estados e municípios) este órgão têm diversas denominações e em diferentes momentos históricos foram inclusive obrigatórios. Em seus primórdios serviu como instância formal de comunicação entre a escola e a comunidade e, principalmente, como instância arrecadadora de recursos financeiros complementares para a escola pública.

⁵ O Conselho de Escola (CE) ou colegiado escolar é um mecanismo de participação coletiva, de caráter consultivo e deliberativo da escola, proposto a partir do princípio constitucional da gestão democrática da CF/88 e entendido como instância máxima de decisão da unidade escolar. Sua composição é feita pela participação proporcional de pais, alunos, docentes, especialistas e demais funcionários da escola (e varia para cada esfera federativa) e é responsável pela aprovação pelo projeto pedagógico da escola, bem como pelas principais decisões a serem tomadas e realizadas pela unidade escolar.

procedimentos de prestação de contas na movimentação destes recursos, seguindo critérios estipulados pelas leis que regulam o uso dos recursos públicos.

A transferência de recursos financeiros descentralizados diretamente para a escola pública age como uma política que pode induzir a participação coletiva para a tomada de decisões sobre as necessidades da escola, sejam elas estruturais e/ou pedagógicas. Ou seja, os destinos e usos desses recursos financeiros implica maior possibilidade de avanço prático e eficiente da escola, tanto no sentido operacional – na medida em que se torna capaz de realizar despesas necessárias para seu funcionamento cotidiano, estrutural e de equipamentos –, quanto no sentido pedagógico, à medida que se torna capaz de decidir sobre os usos destes recursos para implementação de projetos pedagógicos diversos. Com isso e indo além, a construção da autonomia de gestão financeira e pedagógica da escola pode estimular a participação como um exercício político mais amplo, que se torna parte da formação escolar dos sujeitos e ultrapassa o âmbito escolar, trazendo benefícios para toda a sociedade.

O presente artigo pretende discorrer sobre políticas públicas que buscam, de acordo com seus objetivos e contexto histórico legal, concretizar ações de participação e decisões coletivas na escola, além de oferecer a ela recursos financeiros para que tenham melhores condições para operar cotidianamente. Embora se tenha conhecimento de diferentes programas de descentralização de recursos financeiros realizado em diferentes esferas federativas do país (há experiências no Estado de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, em Goiás e também em diferentes municípios do país: São Bernardo do Campo e Santo André, em São Paulo; Dourados, no Mato Grosso do Sul, Goiânia, em Goiás; entre muitos outros) foi uma opção dos autores desse texto trazer à luz experiências recentes de programas que estão sendo realizados na Cidade de São Paulo/SP. Uma cidade com mais de 11 milhões de habitantes, mais de 1000 escolas sob sua jurisdição, cerca de 1 milhão de alunos atendidos em 13 Diretorias Regionais de Ensino (DRE) e por volta de 70 mil profissionais da educação, enfim uma grande rede pública de ensino do Brasil.

Serão abordados o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995 e originário do governo federal do Brasil, e o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), criado em 2005 e proveniente da prefeitura municipal da cidade de São Paulo, discutindo sobre como programas como estes oferecem respostas eficazes aos problemas da qualidade da escola pública.

O trabalho traz resultados de pesquisas realizadas no município de São Paulo (VIANA, 2010, 2014, 2015; CAMARGO, 2012) apresentando os norteadores legais de tais programas (PDDE e PTRF); seus montantes anuais; os valores por aluno/ano; no caso do PTRF, por exemplo, quanto o programa representa em termos do planejamento orçamentário do município de São Paulo; o quanto os recursos financeiros transferidos pelo PDDE e o pelo PTRF representam na gestão financeira da escola pública; quais são os principais gastos feitos pelas escolas; como eles são geridos, comentando sobre os fenômenos que ocorrem na dinâmica das escolas investigadas com as transferências destes recursos financeiros.

Pretende-se apresentar informações sobre estes programas e seus desdobramentos no Brasil, a fim de contribuir com o debate sobre a descentralização de recursos financeiros para a escola pública em outros países latino-americanos.

1. PDDE e PTRF: ferramentas, critérios e mecanismos de movimentação

Este item pretende comparar os programas estudados pela referida pesquisa (VIANA, 2010, 2014), os quais transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas do Brasil, no caso do PDDE, de abrangência nacional e proveniente do governo federal, e do PTRF, de abrangência municipal e proveniente da prefeitura da cidade de São Paulo, apresentando as definições legais quanto aos seus destinos, objetivos, regras para movimentação e utilização dos recursos, assim como os procedimentos que envolvem sua prestação de contas, critérios para definições dos repasses e montantes, levando em conta seu desenho original e sua evolução ao longo do tempo.

Quadro 1: Comparação entre o PDDE e o PTRF - síntese sobre criação, destino, repasses, utilização, movimentação, prestação de contas e montantes

(continua)

	PDDE	PTRF
Criação	Criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Mais tarde, passou a se chamar PDDE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e Lei nº 11.947/2009. É um dos programas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) ⁶ .	Criado pela Lei Municipal nº. 13.991 de 10/06/2005.
Destino	Inicialmente destinado apenas para o Ensino Fundamental (EF), mas a partir de 2009, o PDDE foi estendido para toda a educação básica das redes estaduais, municipais e Distrito Federal (DF), inclusive as escolas de educação especial, qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, bem como às escolas mantidas por entidades de tais gêneros (BRASIL-MEC. Lei 11.947/2009, art. 22).	Destinado às escolas de educação básica da rede municipal de São Paulo, abrangendo todas as modalidades de ensino, desde sua criação, em 2005.
Repasses	1 vez por ano, conforme o número de alunos das escolas (Censo INEP/MEC do ano anterior).	Três parcelas anuais, conforme o número de alunos das escolas (Censo INEP/MEC do ano anterior).
Utilização	Para aquisição de material de consumo e permanente, serviços de terceiros, visando a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.	Para aquisição de material de consumo e permanente, serviços e pagamentos de tarifas bancárias, no desenvolvimento das atividades educacionais e na implementação do Projeto Pedagógico, pequenos investimentos que contribuem supletivamente para garantir o funcionamento da Unidade de Ensino, com o objetivo de garantir maior autonomia às UEs.
Movimentação	Transferência automática para conta concorrente específica, aberto pelo FNDE, em banco e agência com os quais a Autarquia tem parceria, indicados pela DRE. Talão de cheques, cartão magnético restrito para consultas a saldos e extratos. Aplicação em caderneta de poupança enquanto não utilizados. Despesas mediante cheque nominativo. Saldos reprogramados para o ano seguinte. Isentas do pagamento de tarifas bancárias pela manutenção e movimentação das contas correntes abertas para as ações do PDDE. Execução até 31 de dezembro.	Mediante Termo de Compromisso firmado entre SME, DRE e APM da escola. Recursos transferidos em conta bancária específica, aberta em nome da APM. Realização da despesa mediante cheque nominativo. Aplicação em caderneta de poupança enquanto não utilizados. Saldo existente deverá constar na prestação de contas, com reprogramação para o período seguinte. Período específico para realizar as despesas e prestar contas, definidos em lei.

⁶ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia do Ministério da Educação do Brasil. Segundo o sítio do FNDE, ele é autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a educação básica da rede pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios). Além de inovar o modelo de compras governamentais, os diversos projetos e programas em execução – Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – fazem do FNDE uma instituição de referência na Educação Brasileira. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>.

	PDDE	PTRF
Prestação de Contas	<p>Cabe à Unidade Executora (UEx) - APM - fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa, mantendo em seu poder, à disposição do FNDE, dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público, os comprovantes originais das despesas efetuadas a expensas do programa com aquisição de bens e contratação de serviços (assim como os 3 orçamentos para realização de tais despesas), em benefícios das escolas, observando prazos e documentos de comprovação conforme as definições legais do PDDE. (Artigo 15 da Resolução nº 04 de 16/03/2009, ainda vigente). Documentos de prestação de contas devem ser arquivados na escola por 5 anos.</p>	<p>As UEx (APMs) das escolas deverão prestar contas à DRE a qual estão subordinadas, apresentando os documentos pertinentes, nos prazos previamente definidos. As DREs prestam contas à SME, editam normas estabelecendo os procedimentos e as formalidades a serem observadas, como cópia da Ata de reunião da APM contendo o Plano de Aplicação dos Recursos, onde são pormenorizados os critérios de gastos, juntamente com documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outras definições. Três (3) orçamentos devem ser feitos para contratação de serviços e para aquisição de materiais permanentes. Documentos de prestação de contas devem ser arquivados na escola por 10 anos.</p>
Montante	<p>Definidos conforme "Referencial de Cálculo dos Valores a Serem Repassados às Escolas Públicas Situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Exceto o Distrito Federal" (Resolução nº 04/2009), e posteriormente, conforme os valores fixos por tipo de escola, apresentados no Anexo da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013.</p> <p>Exemplo: A EMEF participante da pesquisa, com 784 alunos, em 2013, recebeu R\$ 15.040,00 do PDDE.</p>	<p>Montante calculado de acordo com o número de alunos (Censo Escolar do ano anterior), multiplicado por valor fixo e valor variável, considerando a modalidade de ensino, conforme Anexos I a V da Portaria nº 1.242/2014.</p> <p>Exemplo: a EMEF participante da pesquisa, com 784 alunos em 2013, recebeu o total anual de R\$ 34.305,00 do PTRF.</p>

Fonte: VIANA, 2015, p.293.

Quanto à criação e destino dos programas analisados, percebe-se que são iniciativas relativamente recentes, já que, apesar de o PDDE ter sido criado em 1995, ele era destinado apenas a alunos do Ensino Fundamental (até 2008), e ainda era o único programa que repassava recursos diretamente para escola gerir de maneira planejada e coletiva, até a criação do PTRF em 2005. Em 2009, foi lançada a Lei nº 11.947, de 16 de junho, que dispõe sobre o atendimento do PDDE, o qual passou a ser destinado aos alunos de toda a educação básica do país, passando a contemplar as escolas de educação infantil e ensino médio (mudança ocorrida a partir da edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, transformada posteriormente na Lei nº 11.947/2009). Anualmente, são lançadas Resoluções do FNDE que dispõem sobre os processos de

adesão e habilitação, assim como as formas de execução e prestação de contas do PDDE pelas escolas públicas brasileiras.

Em 2005, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) criou o PTRF, que inaugurava a transferência de recursos financeiros diretamente às escolas de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e de Ensino Médio, e demais modalidades, já que, desde sua criação, o PTRF foi destinado para toda a educação básica, diferentemente do PDDE.

O repasse dos recursos do PDDE é feito pelo FNDE uma vez ano, em parcela única⁷, depositada nas contas bancárias das entidades executoras (UEx) e mantenedoras das escolas, as APMs, representativas das escolas beneficiárias, sendo que o valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados – obtido de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao repasse – e com base no referencial de cálculo legal (artigo 6º, da Resolução nº 04/2009 e Anexo da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013). Até 2009, eram destinados 80% em recursos de custeio e 20% em recursos de capital (Resolução nº 04, de 17 de março de 2009), mas a partir de 2013, as escolas passaram a informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejaram receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente (BRASIL. MEC. Resolução nº 10/2013, Artigo 11), podendo priorizar suas necessidades por categoria econômica:

Os repasses do PTRF ocorrem três vezes ao ano, também considerando o número de alunos das escolas matriculados no ano anterior (Censo Escolar/INEP), levando-se em conta a disponibilidade orçamentária anual do município de São Paulo, sendo que a base de cálculo e a periodicidade dos repasses são definidas em Portaria da SME, no início de cada exercício. Assim como o PDDE, a partir de 2014, as escolas passaram a definir as porcentagens pretendidas para os recursos destinados às despesas de custeio e capital, "com variações iguais a múltiplos de dez, podendo ser indicado 100% (cem por cento) do valor total, em uma das despesas" (Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014).

Destaca-se que com os repasses quadrimestrais do PTRF, se torna possível realizar um trabalho de planejamento mais participativo na escola, otimizando os gastos

⁷ Apesar de o período investigado pela pesquisa (VIANA, 2014, 2015) ter se delimitado entre 2007 e 2013, destaca-se que, a partir de 2014, o repasse do PDDE deixou de ocorrer uma vez por ano, tendo sido dividido em duas parcelas anuais, de acordo com a Resolução nº 05, de 31 de março de 2014.

e promovendo maior discussão sobre seus destinos, já que a escola pode se programar para utilizá-los três vezes ao ano.

Quanto à utilização dos recursos, comparando o PDDE e o PTRF, percebe-se que o PTRF foi criado nos moldes do PDDE, inclusive quanto aos seus procedimentos de utilização, que preveem o fomento dos projetos pedagógicos das escolas e a promoção de sua autonomia escolar, por meio também da gestão planejada e coletiva do uso destes recursos, voltado para despesas de caráter pedagógico e estrutural, tanto de custeio, quanto de capital. Entretanto, pode-se analisar que são investimentos que ocorrem desde 2009, pois, antes disso, grande parte das escolas da rede municipal de São Paulo ainda não eram atendidas pelo PDDE (que não contemplava as escolas de educação infantil, por exemplo) e nem pelo PTRF (até sua criação, em 2005, e implementação em 2006), ou seja, até 2006, as escolas públicas municipais de São Paulo dispunham apenas de um recurso chamado "Verba de Adiantamento"⁸, o qual foi mantido pela prefeitura mesmo após a criação do PTRF e se destina à despesas emergenciais, repassado mediante solicitação das escolas, com características de uso e gestão diferentes do PDDE e do PTRF.

O objetivo da assistência financeira do PDDE é a melhora da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica (Resolução FNDE-MEC nº 19 de 15 de maio de 2008), podendo ser utilizado: a) na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital⁹; b) na

⁸ O regime de adiantamento existe desde 1964 (criado pelo artigo 68 da lei federal nº 4.320, disposto também na lei municipal de São Paulo, nº 10.513/88 e demais decretos regulamentares). "Verba de Adiantamento" é proveniente da PMSP, é uma verba extraordinária de pagamento de despesas públicas expressamente definidas em lei, através da qual se coloca uma determinada quantia monetária à disposição de um servidor ou funcionário público, a fim de dar-lhes condições de realizar gastos emergenciais que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Os repasses provem de dotações orçamentárias anuais da SME para a DRE, divididas entre as escolas conforme disponibilização e solicitações. São recursos exclusivos para casos excepcionais e urgentes da escola, cujo atendimento não pode ser contemplado pelas vias normais de aplicação, ou seja, só podem ser utilizados com "despesas de pequeno vulto", ou pequenos reparos no prédio escolar justificados como "emergenciais". As escolas municipais de São Paulo recebem os recursos da Verba de Adiantamento quando os solicitam à DRE, justificando sua necessidade emergencial. A Verba de Adiantamento não foi foco da apresentação do presente artigo, pois não é enviada às escolas com a periodicidade do PDDE e do PTRF e suas definições legais não permitem planejamento prévio e não envolvem necessariamente a gestão democrática e participação coletiva na decisão sobre seus destinos.

⁹ Recursos de capital são voltados à aquisição de materiais permanentes, ou seja, aqueles que ampliam o patrimônio público disponível na unidade escolar. A pesquisa identificou a compra de materiais permanentes tais como, por exemplo: bebedouro, ventilador, aquecedor, fogão, geladeira, máquina de lavar, cortador de grama, eletrodomésticos, armários, mesas, cadeiras, demais itens de mobiliário escolar, além de equipamentos audiovisuais, computador, impressoras, scanner, máquina copiadora, aparelho de

manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar¹⁰; c) na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola¹¹; d) na avaliação de aprendizagem, na implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais¹²; e) na implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); f) no funcionamento das escolas nos finais de semana; e g) na promoção da Educação Integral.

Similarmente ao PDDE, os recursos do PTRF têm por objetivo contribuir supletivamente para garantia do funcionamento das Unidades Educacionais, devendo ser aplicados na aquisição de materiais de consumo e de materiais permanentes; na manutenção das instalações físicas; na contratação de serviços; no desenvolvimento das atividades educacionais e na implementação do Projeto Pedagógico da unidade escolar, visando à melhoria das instituições de ensino, procurando reforçar a participação social e a autogestão escolar, na expectativa que ocorra planejamento conjunto e, conseqüentemente, uma otimização e acompanhamento dos recursos públicos destinados à Educação (PMSP, 2008).

Algumas ações consideradas como contribuição para a conservação e bom funcionamento das escolas, implementação de Projeto Pedagógico e desenvolvimento das atividades educacionais, em relação às despesas de custeio são: a) Serviços de Manutenção, Conservação e Pequenos Reparos; b) Serviços de Manutenção e Equipamentos; c) Aquisição de Materiais; d) Pagamento de Serviço e Despesas

telefone, retroprojetor, gravador, filmadora, máquina fotográfica, aparelhos de TV, de vídeo, de CD, de DVD etc.

¹⁰ Exemplos de serviços de manutenção encontrados pela pesquisa: pintura e reparos na estrutura física e nas instalações elétricas, hidráulicas ou sanitárias do prédio escolar; limpeza de caixa d'água, de calhas, de caixa de gordura, de fossa; reparos de eletrodomésticos, aparelhos de som e imagem, equipamentos de informática etc..

¹¹ Os materiais de consumo identificados pela pesquisa foram divididos em: materiais de consumo voltados para manutenção e estrutura da escola e materiais de caráter pedagógico e expediente (que se intercalam, pois os materiais de expediente são de uso coletivo). Os materiais de caráter pedagógico, seriam os diretamente ligados aos planejamentos e projetos político-pedagógicos da escola – tais como: papéis diversos, tintas, pincéis, canetas, material esportivo, materiais para apresentações teatrais, musicais, culturais e artísticas, ou ainda materiais para horta, laboratório de ciências, jogos e coleções didáticas específicas, entre outras diversas possibilidades planejadas conjuntamente pela comunidade escolar. Já os materiais de expediente estariam mais ligados aos materiais de secretaria e papelaria, previsíveis, que dispensariam planejamento pedagógico específico, tais como: grampeador, papel, cartolina, lápis, tinta, apagador, régua, cartucho para impressora, entre outros, de uso coletivo.

¹² Os itens "d", "e", "f" e "g" e alguns do "c" dependeriam do planejamento do Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas, poderiam variar entre despesas com aquisição de materiais de consumo ou permanente, ou ainda, na contratação de serviços de caráter pedagógico e cultural, como a contratação de apresentações teatrais e culturais na escola, palestrantes, oficinas e minicursos, inclusive para a formação de professores, entre outras despesas possíveis.

Diversas. Já em relação as despesas de capital¹³, pode-se trazer alguns exemplos de aquisição de equipamentos para desenvolvimento do Projeto Pedagógico e funcionamento da Unidade, conforme manual de orientações da SME: a) aparelhos elétrico/eletrônicos; b) equipamentos gráficos; c) máquinas, utensílios e equipamentos diversos; d) equipamento de informática; e) a aquisição de software; móveis; materiais permanentes de laboratório de ciências; f) instrumentos musicais e artísticos; g) equipamentos audiovisuais/comunicação.

Em relação à movimentação dos recursos, tanto o PDDE, quanto o PTRF, requerem contas bancárias distintas e as escolas devem enviar, no processo de prestação de contas, todos os documentos comprobatórios de realização das despesas, inclusive a pesquisa de preços (três orçamentos), dentre uma série de outros requisitos definidos legalmente, para que a prestação de contas seja aprovada e para que a escola possa receber futuros repasses.

As despesas realizadas com recursos do PDDE ou do PTRF são feitas ainda por meio de cheque nominativo. Apenas o PDDE permite à escola ter um cartão de débito apenas para facilitar a verificação e impressão de extrato bancário, para a prestação de contas.

Para definir as prioridades de aplicação da escola, o PDDE exige a elaboração de um "Plano de Aplicação dos Recursos" e o responsável pela UEx deverá reunir os membros da APM para planejar o adequado e racional uso do dinheiro, mediante o levantamento, a identificação e a quantificação dos materiais/bens a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados para suprir as necessidades prioritárias da escola:

A utilização dos recursos deve pautar-se pelos princípios da socialização no ambiente escolar, dos benefícios dos bens adquiridos e dos serviços contratados, da garantia de funcionamento da escola, da elevação da qualidade do processo ensino-aprendizagem e da efetivação da proposta pedagógica da escola, vedado, portanto o uso do dinheiro na compra de bens/materiais e na contratação de serviços que resultem em benefícios individuais e privativos e que não atendam ao interesse coletivo ou concorram com o objeto de programas instituídos pelo FNDE. (PMSP, 2010, p. 7)

O FNDE e a própria PMSP disponibilizam manuais com normas claras para a utilização e prestação de contas dos recursos do PDDE. De acordo com estes manuais, a escola deve, democraticamente, definir suas prioridades, mediante a seleção das necessidades mais prementes e a partir disso, "(...) fazer valer a autonomia na gestão de seus recursos. Assim, a escola pode adquirir os bens/materiais e contratar os serviços

que a comunidade escolar julgar necessários e que guarde estreita relação com o seu projeto pedagógico e estejam condizentes com o objetivo e as finalidades do PDDE" (PMSP, 2010, p. 7).

Após a validação do Plano de Aplicação de Recursos pela comunidade escolar e com a finalidade de melhor utilizar os recursos públicos, a escola necessita realizar, no mínimo, três pesquisas de preços, quando for adquirir bens (com recursos de capital) ou contratar de serviços (custeio), que poderão ser feitas diretamente à empresa, ao fornecedor ou ao prestador de serviços ou, ainda, por meio de fax ou propaganda em jornais, revistas e folhetos, sendo obrigatório arquivar os orçamentos obtidos com as pesquisas de preços, junto ao Plano de Aplicação dos Recursos, para possibilitar maior transparência na utilização do dinheiro público.

Em relação à prestação de contas do PDDE, tem-se que, de maneira sucinta, ela segue os seguintes passos, conforme disposições legais:

- 1) As unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal encaminham a prestação de contas dos recursos que lhes foram transferidos para as prefeituras ou Secretarias de Educação dos estados ou do Distrito Federal, conforme sua vinculação até 31 de dezembro do ano do repasse ou nas datas antecipadas pelas respectivas esferas de governo.
- 2) De posse da prestação de contas, as prefeituras e Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal devem:
 - a. analisar as prestações de contas recebidas das unidades executoras próprias de suas escolas;
 - b. prestar contas ao FNDE dos recursos recebidos para atendimento às escolas que não possuem unidades executoras próprias;
 - c. consolidar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas recebidas das unidades executoras próprias de suas escolas, para encaminhamento ao FNDE até 28 de fevereiro do ano subsequente ao do repasse. (BRASIL, 2008).

Se houver saldo, ou seja, se nem todos os recursos transferidos pelo PDDE forem gastos pela escola, de acordo com o art. 29, Parágrafo Único, da Resolução nº 03/2010 do MEC/FNDE, eles deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência". Esta ação ocorre também quanto ao saldo dos recursos do PTRF, que são reprogramados automaticamente para o ano seguinte, desde sua criação em 2005.

Em relação a reprogramação do saldo financeiro do PDDE, o planejamento definido pela APM na ata de prioridades deverá considerar a faculdade de a escola reprogramar o saldo de recursos financeiros em 31 de dezembro, esta possibilidade permite que sejam eliminadas as necessidades de formação de estoques de bens

considerados momentaneamente prescindíveis, em função da escola não ter mais que devolver o dinheiro não utilizado no ano de sua transferência. Sendo assim, a escola poderá utilizar todo o recurso financeiro no exercício em que foi creditado ou pode reprogramar seu uso (no todo ou em parte) para o exercício seguinte, sem a preocupação de ter que devolvê-lo ao FNDE, além de que os recursos reprogramados deverão ser aplicados em caderneta de poupança (art. 25, §5º, da Resolução nº 03/2010 MEC/FNDE). Da mesma maneira, os recursos do PTRF também devem ser aplicados em caderneta de poupança.

A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros, relativos ao PDDE, é de competência do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, mediante realização de auditorias, de inspeção e de análise dos processos que originarem as prestações de contas (art. 29, Resolução nº 04/2009 do MEC/FNDE). A UEx deve garantir livre acesso às suas dependências a representantes desses órgãos quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria. Além de que "o gestor, responsável pela prestação de contas, que permitir, inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado civil, penal e administrativamente" (art.35, da Resolução nº 3/2010 do FNDE/MEC).

Segundo a legislação do PDDE e também do PTRF, toda documentação da prestação de contas da escola deverá ser mantida pela Unidade durante 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação final de contas, em boa ordem, devidamente identificados com o nome e ano do programa.

Se tratando sobre as normas para a utilização e prestação de contas dos recursos provenientes do PTRF, tem-se que o PTRF também envolve a APM e o CE da escola e, assim como o PDDE, requer em sua prestação de contas uma cópia das atas das reuniões da APM que contenham o "Plano de Aplicação de Recursos" da escola, também chamado "Plano de Atividades Anuais", para comprovar que os gastos realizados foram decididos coletivamente, com normas legais claras que exigem que as atas das reuniões de APM sobre a aprovação de seus recursos sejam fixadas nas paredes e murais das escolas, para que a comunidade escolar esteja ciente da deliberação e do uso destes recursos (as despesas não constantes nesta ata, não poderão ser efetivadas com a verba do PTRF ou do PDDE, além de ser necessária a apresentação também da cópia da ata referente à aprovação das contas, com o parecer do Conselho Fiscal da APM da escola) (PMSP, 2008).

Os documentos de prestação de contas do PTRF são encaminhados à SME, ressaltando que os manuais elaborados pela SME tanto quanto ao PTRF quanto ao PDDE apresentam modelos e exemplos de cada um dos documentos a serem anexados na prestação de contas, para melhor esclarecimento e orientação das escolas (PMSP, 2008).

Conforme dados do portal do FNDE, no sítio do MEC na internet (acessado em julho de 2015), o PDDE repassou R\$ 2 bilhões para mais de 134 mil escolas públicas e privadas de educação especial, em benefício de 43 milhões de alunos, no ano de 2012. A partir de 2013, os valores repassados às escolas foram incrementados devido às mudanças implementadas na fórmula de cálculo desses valores (como apresentado anteriormente). O orçamento de 2014 foi de R\$ 2,5 bilhões e o previsto para 2015 foi de R\$ 2,9 bilhões.

Conforme notícia do portal da SME no sítio da PMSP, de 13 de fevereiro de 2014¹⁴, a SME aumentou o valor do repasse do PTRF para as escolas da rede municipal de ensino a partir da Portaria nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014, ano em que o investimento neste programa correspondeu a aproximadamente R\$ 66,1 milhões, sendo que o valor total do PTRF recebido pelas escolas no ano de 2013 foi de R\$ 41,5 milhões.

Comparando o montante de cada um destes recursos financeiros, deve-se considerar que o PDDE, apesar de ter um repasse anual e ter sido inicialmente destinado apenas para o Ensino Fundamental, é repassado a todas as escolas do Brasil, rurais e urbanas, portanto, a abrangência do programa é extremamente relevante, principalmente depois que foi destinado a toda a educação básica e estendido à educação infantil e escolas de educação especial. Neste sentido, destaca-se o fato de que o PDDE alcança escolas de diferentes realidades por todo o país, as quais podem contar com recursos anuais para o desenvolvimento de seus próprios projetos pedagógicos e outras despesas necessárias a cada escola, o que parece ser de extrema importância para as escolas do país, na perspectiva de sanar algumas necessidades da escola pública, mas principalmente, também, na perspectiva de sua gestão, com normas legais que requerem o planejamento coletivo e gestão democrática dos recursos da escola.

¹⁴

Disponível

em:

<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1768>, Acesso 02 set. 2014.

O montante do PDDE foi calculado de acordo com a região geográfica do Brasil até o ano de 2013 (conforme disposições do Artigo 6 da Resolução nº 04 de 17/03/2009), com valores mais altos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, entretanto, a partir de 2013, este critério deixou de ser utilizado (de acordo com o Anexo da Resolução nº 10 de 18/04/2013), trazendo novos critérios para determinação do repasse anual¹⁵ do PDDE, relacionados ao tipo de escola e alterando o valor fixo caso a escola seja: a) escola pública urbana ou rural; b) escola privada de educação especial; ou c) polo presencial da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Para efeito de exemplo, em 2013, a EMEF participante da pesquisa (VIANA, 2014, 2015), com 784 alunos matriculados naquele ano, recebeu o valor de R\$ 15.040,00 do PDDE, o equivalente a R\$ 19,18 por aluno. A EMEI, em 2013, com 324 alunos, contou com R\$ 6.960,00, ou seja, R\$ 21,48 por aluno, no ano em questão. Ou seja, os valores foram relativamente próximos, de acordo com o número de aluno das escolas.

Comparando o montante do PDDE que é repassado às escolas com o montante transferido pelos repasses do PTRF, a mesma EMEF do exemplo anterior, em 2013, contou com R\$ 34.305,00 transferidos pelo PTRF, ou seja, um valor mais significativo do que o do PDDE, representando R\$ 43,76 por aluno. A EMEI utilizada como exemplo, em 2013, recebeu o total de R\$ 22.152,00, o equivalente a R\$ 68,37 por ano.

Já quanto aos critérios para cálculo do montante dos repasses, o PTRF utiliza, assim como o PDDE, o número de alunos do Censo Escolar do ano anterior. Os demais critérios do PTRF variam conforme a modalidade de ensino, em quatro categorias: 1) escolas de ensino fundamental, incluindo CIEJA; 2) EMEBS - educação especial; 3) escolas de educação infantil e 4) CEIs diretos, sendo os valores fixos definidos conforme faixas de números de alunos da escola, com maiores repasses para as escolas de ensino fundamental e educação especial, diferentemente do PDDE, cujos valores fixos variam apenas por tipo de escola (rural ou urbana).

¹⁵ Apesar de o período investigado pela pesquisa ser delimitado entre 2007 e 2013, destaca-se que, a partir de 2014, o repasse do PDDE deixou de ocorrer uma vez por ano, tendo sido dividido em duas parcelas anuais, de acordo com a Resolução nº 05, de 31 de março de 2014.

2. Contribuições para a melhoria da eficiência na transferência dos recursos

Neste item pretende-se tratar do PDDE e do PTRF de forma a demonstrar o quanto seus montantes representam em termos de planejamento orçamentário municipal.

O estudo dos demonstrativos dispostos no site da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da PMSP levou a construção de um instrumento de sistematização de dados, em que se apresentam os orçamentos municipais de São Paulo no período de 2007 a 2013, e se compara-os valores totais aplicados em Educação no município de São Paulo com os valores dos montantes destinados ao PDDE e das escolas municipais neste mesmo período, objetivando visualizar a tendência dos valores globais anuais por parte da União e da Prefeitura Municipal de São Paulo em políticas públicas de descentralização financeira escolar.

Quadro 2: Demonstrativos Orçamentários da Educação Municipal de São Paulo (2007 a 2013): aplicação total em Educação comparada à aplicação do PDDE e PTRF (valores corrigidos para dezembro/2013 pelo IPCA/IBGE, expressos em milhares de reais)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita Resultante de Impostos e Transferências (valores empenhados*)	20.891.531	22.197.389	22.469.574	25.090.713	26.755.417	28.359.884	28.558.951
Aplicação Legal total em Educação (art. 2o e 3o da Lei 13.245/2001)	6.476.374	6.880.716	6.965.567	7.778.121	8.294.179	8.791.563	9.051.398
Despesa Total Empenhada Líquida	6.731.848	7.052.505	7.229.787	8.081.032	8.565.325	8.884.044	9.052.004
Aplicação Mínima (%)							
(Prevista na LOM como 31% da Receita Líquida de Impostos e Transferências)	32,1%	31,7%	32,2%	32,2%	32,0%	31,3%	31,7%
Outras Receitas e Despesas aplicadas na Educação: Despesa do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE/FNDE	5.713	7.334	11.702	8.776	12.919	**	**
Despesa do PDDE em comparação a Despesa Total Empenhada Líquida (%)	0,08%	0,10%	0,16%	0,11%	0,15%	**	**
Aplicação em MDE no EF - Manutenção da Rede Escolar - APM/PTRF (chamada a partir de 2010 como "Autonomia e Gestão Democrática dos Recursos na Rede Escolar- APM/PTRF")	30.238	28.725	28.158	29.266	28.282	26.356	22.949
Aplicação em MDE na EI - Manutenção da Rede Escolar - APM/PTRF	25.650	26.408	24.881	26.682	26.572	24.457	18.613
Aplicação Total em MDE no EF e EI - APM/PTRF	55.888	55.133	53.040	55.949	54.855	50.813	41.563
Aplicação Total em MDE no EF e EI - APM/PTRF em comparação a Despesa Total Empenhada Líquida (%)	0,83%	0,78%	0,73%	0,69%	0,64%	0,57%	0,46%

* A fim de promover a comparação dos valores apresentados pelas fontes consultadas, foram utilizados apenas os valores empenhados, tal como disponível nas fontes.

** Os valores das receitas e despesas do PDDE de 2012 e 2013 não constam no "Demonstrativo de aplicação de recursos na Educação - Outras Receitas e Despesas", nem mesmo no Diário Oficial da Cidade ou nas contas e demonstrativos do site do FNDE, os quais apresentam valores apenas até 2011.

*** Correção monetária de valores reais para dezembro/2013, elaborada com base na calculadora do cidadão e no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE), utilizado como referência pela PMSP nos quadros demonstrativos do site da Secretaria de Planejamento. Calculadora do cidadão disponível em:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>, acessado em março/2014.

Fonte: Elaborado pelos autores. PMSP. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Demonstrativo de aplicação de recursos na Educação: Quadro Geral, Outras Receitas e Despesas e Detalhamento das despesas (2007 a 2013). Disponíveis em: http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php, acessado em fevereiro/2014.

O quadro demonstra que a receita resultante de impostos e transferências (que formam a base das vinculações constitucionais para MDE no Brasil) aumentou de cerca de R\$ 20,8 bilhões, em 2007, para R\$ 28,5 bilhões, em 2013, ou seja, um aumento real que corresponde a aproximadamente R\$ 7,7 bilhões, ou o equivalente a 37%.

Dentre o período de 2007 até 2013, a aplicação total em Educação no município de São Paulo aumentou em aproximadamente R\$ 1,9 bilhões, ou o equivalente a uma variação positiva de 29,6%.

Quando se compara os valores corrigidos da despesa total empenhada líquida com os montantes corrigidos da aplicação mínima dos recursos em educação no município de São Paulo, é possível perceber que em todos os anos os valores são levemente superiores, o que indica que foi feita (pelo menos do ponto de vista contábil) a aplicação mínima prevista legalmente (que no total, segundo a Lei Orgânica do Município de São Paulo, deve ser de 31% das receitas líquidas de impostos e transferências).

Verificando os valores anuais dos recursos financeiros descentralizados transferidos às escolas públicas municipais de São Paulo através do PDDE, que são recursos de origem federal, observa-se que, em 2007, ele correspondeu a 0,08% do total da despesa empenhada líquida em Educação do município e que, a partir de então, houve uma variação positiva considerável nos anos seguintes, passando para 0,10% e 0,16%, em 2008 e 2009, respectivamente, porém, depois caiu em 2010 para 0,11%, voltando a crescer em 2011 para 0,15%. De acordo com os dados, tem-se que a variação do PDDE entre 2007 e 2011 partiu de R\$ 5,7 milhões em 2007, para R\$ 12,9 milhões em 2011, ou seja, R\$ 7,2 milhões a mais do que em 2007, ou o equivalente a uma variação positiva de 126,3%.

Em relação aos valores anuais dos recursos financeiros transferidos às escolas municipais de São Paulo por meio do PTRF, que têm origem municipal, observou-se uma variação negativa, em que os valores da aplicação total em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no Ensino Fundamental e na Educação Infantil foram decrescendo, com uma variação levemente negativa (-0,02%) entre os anos de 2007 e 2011 (onde se pode comparar com os recursos do PDDE).

Ressalta-se para o fato de que apesar de os valores do PTRF serem extremamente significativos para a escola pública, o quadro anterior demonstra que eles não correspondem a nem 1,0% do total que é aplicado em educação no município. Em 2007, por exemplo, a aplicação total em MDE no EF e na EI com recursos do PTRF foi

em torno de R\$ 55,8 milhões, o que correspondeu a apenas 0,83% dos recursos da despesa total empenhada líquida em educação no município. Na verdade, de 2007 a 2013 este valor foi diminuindo e passou a representar 0,78% em 2008, com R\$ 55,1 milhões aplicados no PTRF; caindo para o correspondente a 0,73%, com R\$ 53,0 milhões aplicados em 2009; continuando a decrescer em 2010, correspondendo a 0,69% do total da despesa com educação; representando 0,64% da despesa empenhada líquida em 2011, com R\$ 54,8 milhões aplicados; atingindo 0,57% em 2012, com o valor de R\$ 50,8 milhões; e, finalmente, em 2013, o valor mais baixo quanto ao PTRF, na série histórica em questão: de R\$ 41,5 milhões, correspondendo a menos de meio por cento (0,46%) do total que havia sido gasto com educação no município, em 2013.

Ou seja, os dados demonstram que, para um programa com tamanha abrangência e proporções, mesmo com todo o seu potencial de gasto, além de todos os benefícios materiais e de gestão democrática que traz para a escola, sendo extremamente significativo para a promoção da melhoria da qualidade da educação, como é o caso do PTRF, este é, de fato, um programa que corresponde a um valor muito baixo dentro do planejamento orçamentário do município de São Paulo, não passando de 0,5% (meio por cento) do total dos investimentos em educação da PMSP, em 2013, e não chegando a atingir 1,0%, já que o valor máximo foi correspondente a 0,83%, em 2007.

Esta constatação da pesquisa demonstra que outras capitais e municípios, mesmo com poder econômico inferior ao de São Paulo (considerando que é o município mais rico do país), poderiam criar programas similares, com percentuais similares, que não prejudicassem a parcela de recursos destinada às principais despesas da educação (construção de escolas e salários, por exemplo) a fim de contribuir para a gestão financeira democrática da escola, para o desenvolvimento de seus projetos pedagógicos e para a sua operação e conservação estrutural no dia-a-dia, com procedimentos de gastos mais ágeis e à disposição das APMs, assim como os do PTRF, para somar aos recursos provenientes do PDDE.

Outro estudo (VIANA, 2010) demonstra que, no âmbito escolar, os recursos financeiros que são transferidos pelos governos (federal, municipal e estadual) às escolas participantes da referida pesquisa representaram 98,0% do total que as escolas disponibilizaram para sua gestão financeira, ou seja, o estudo verificou que apenas 2,0% dos recursos destas escolas foram provenientes de arrecadações ou doações (recursos

próprios¹⁶). Os recursos próprios, provenientes da comunidade, mesmo quando incentivados, não são suficientes e a pesquisa aponta que os esforços e o dispêndio de tempo e energia por parte da escola para arrecadar estes recursos não compensam o retorno financeiro e nem o constrangimento dos alunos e da comunidade escolar ao "cobrar" contribuições financeiras da comunidade. Por isso, defende que a gratuidade do ensino público, prevista constitucionalmente, vai contra a proposição de arrecadação de recursos próprios da escola, destacando que com um investimento um pouco maior por parte do Estado (como o exemplo do município de São Paulo, que com menos de 1% dos gastos totais em educação foi capaz de implementar o PTRF, como demonstrado pelo quadro anterior) seria possível garantir que as escolas públicas não necessitassem buscar recursos alternativos aos transferidos governamentalmente.

Os sujeitos entrevistados pela pesquisa, como diretores, coordenadores pedagógicos, membros da APM e dirigentes regionais dos órgãos intermediários da SME de São Paulo afirmam em unanimidade que a realidade material cotidiana da escola pública mudou intensamente desde o recebimento de recursos financeiros transferidos pelos governos:

"Estes recursos são, eles são imprescindíveis. Você não consegue ficar sem. Porque imagine uma escola com quase 700 alunos, adolescentes... você imagina quantas vezes se quebra coisas em banheiro, porta, maçaneta (...), sem a verba ficaria praticamente impossível você manter a escola em condições de trabalhar. Em princípio a gente entende que o PTRF, principalmente, e o PDDE também, são prioritariamente para investir no pedagógico. Então a gente tenta trabalhar neste sentido, de garantir que tenha o recurso pra aula, para as coisas acontecerem, os projetos acontecerem na escola. Mas, vai muito recurso para manter o prédio! Vai muito recurso para manutenção, independentemente de você querer investir no pedagógico.

Acho que eles tem ajudado sim, em partes, porque hoje em dia a gente consegue fazer mais coisas do que antigamente. (...) a gente não tinha papel almaço para fazer atividade com a criança, (...) hoje a gente vê que os recursos na escola estão muito facilitados. Quando a gente sabe que a verba está vindo, a gente já coloca para os professores: 'Olha, gente, vamos sonhar! Vai pedindo...' (se referindo às 'listas de pedidos' que os professores encaminham às reuniões da APM para solicitar materiais)". (Trecho extraído da entrevista com diretora da EMEF pesquisada. VIANA, 2015).

¹⁶ Os recursos próprios são aqueles arrecadados pela própria escola, são recursos privados, arrecadados mais especificamente por uma associação escolar, geralmente a APM, são constituídos por diversas fontes, dependendo da criatividade e da capacidade arrecadadora de cada escola, utilizando-se de alternativas de arrecadação, tais como festas, bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, vendas de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral, dentre outras, inclusive a cobrança de uma contribuição voluntária dos associados da APM, em especial dos familiares dos alunos.

A verificação em campo, a análise das atas das reuniões da APM, em conjunto com o CE, bem como a análise das despesas das escolas pesquisadas (via verificação dos processos de prestação de contas, extratos bancários, recibos e notas fiscais das despesas realizadas) e, finalmente, a análise das entrevistas confirmam a importância destes recursos para as escolas.

Os diretores concordam que não houve falta de recursos para o pedagógico. Entretanto, a pesquisa indicou que estes recursos ainda não são suficientes, pois foi identificado que as despesas de caráter pedagógico ainda não expressam toda a capacidade de gasto que estes recursos podem significar, já que a pesquisa quantitativa na verificação em campo levantou que houve um gasto mínimo com despesas diretamente ligadas à projetos pedagógicos específicos, tais como papéis variados, tintas, materiais artísticos ou musicais, por exemplo, ou mesmo despesas com excursões pedagógicas ou cursos de formação de professores, e que os gastos com despesas de custeio concorrem mais com despesas de caráter de manutenção e de expediente/secretaria do que com um caráter diretamente pedagógico (planejado por projetos pedagógicos diversos), como discutido pelo próximo item.

3. Contribuições para a promoção da qualidade e da equidade

Este item visa sistematizar a evidência empírica trazida pelos estudos em questão para avaliar a eficácia dos programas analisados em relação a melhoria da qualidade escolar. Serão apresentados dados que tratam sobre a capacidade destes programas em termos de montantes anuais para a escola, trazendo resultados de pesquisa empírica realizada em campo, no âmbito de cinco escolas públicas do município de São Paulo, que demonstram a gestão de recursos financeiros descentralizados de uma seleção de escolas participantes da pesquisa (VIANA, 2015).

3.1. Quanto as escolas pesquisadas recebem e em quê gastam? Comparando os montantes e as aplicações de cinco escolas da PMSP

Neste item, serão apresentadas tabelas, quadros e gráficos comparativos que sintetizam os dados financeiros das escolas participantes da pesquisa, a fim de compará-las simultaneamente, buscando uma forma de melhor analisar e visualizar as diferenças e tendências entre elas, trazendo dados sobre os montantes anuais e os destinos dos

recursos financeiros descentralizados transferidos à uma seleção¹⁷ de cinco escolas de diferentes modalidades de ensino, da rede municipal de São Paulo.

A primeira análise é sobre os montantes anuais repassados pelo PDDE (origem federal) às cinco escolas pesquisadas, no período de 2007 a 2013, permitindo também o cálculo do valor destes montantes por aluno/ano, dividindo os valores dos montantes anuais pelo número de alunos da escola a cada ano:

Tabela 1: Montantes anuais repassados pelo PDDE às escolas pesquisadas e valor aluno/ano (2007 - 2013), com valores nominais em Reais (R\$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CEI	0,00	0,00	1.858,80	1.842,00	1.833,60	1.947,00	4.240,00
valor aluno/ano	0,00	0,00	17,21	17,06	11,18	11,32	25,39
EMEI	0,00	0,00	3.734,00	3.640,80	3.422,40	2.956,20	6.960,00
valor aluno/ano	0,00	0,00	7,62	8,35	11,22	8,93	21,48
EMEF	6.435,20	9.451,20	9.438,60	5.466,00	10.434,30	7.430,40	15.040,00
valor aluno/ano	8,19	11,99	12,31	7,45	15,25	11,02	19,18
CIEJA	0,00	0,00	8.313,40	6.792,20	6.284,20	6.237,80	20.640,00
valor aluno/ano	0,00	0,00	7,74	7,61	7,12	5,43	22,46
EMEBS	2.897,56	2.759,52	2.998,20	2.830,20	2.872,20	2.754,60	16.960,00
valor aluno/ano	11,64	9,65	10,98	9,73	11,31	9,70	61,01

Fonte: VIANA, 2015, p.293.

Como foi dito anteriormente, a partir de 2009, o PDDE passou a ser transferido para toda a Educação Básica do país, por isso que as escolas de educação infantil, no caso, o CEI e a EMEI, não receberam recursos do PDDE, nem o CIEJA (modalidade de jovens e adultos). Ou seja, as únicas duas escolas que receberam recursos do PDDE desde 2007 foram a EMEF e a EMEBS (por ser uma escola de ensino fundamental de educação especial).

Em relação ao montante repassado por ano pelo PDDE, foi verificado um aumento expressivo de 2012 para 2013 (sem desconsiderar o aumento que é relativo, variando de acordo com o número de alunos das escolas, lembrando que os repasses são calculados com base no Censo Escolar do ano anterior). Este aumento se deu devido não apenas pelo aumento do valor fixo legalmente definido, mas também devido aos

¹⁷ As escolas selecionadas para a pesquisa estão localizadas na periferia da cidade de São Paulo, tendo sido: 1 Centro de Educação Infantil (CEI); 1 Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI); 1 Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF); 1 Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA) e 1 Escola Municipal de Educação Básica para Surdos (EMEBS) (VIANA, 2015).

programas complementares que estavam começando a ser implementados naquele ano, enviando recursos às escolas pesquisadas por meio do PDDE.

Em relação aos recursos do PTRF, a tabela a seguir apresenta seus valores repassados anualmente, somando os três repasses quadrimestrais.

Tabela 2 – Montantes anuais repassados pelo PTRF às escolas pesquisadas (2007 - 2013) e valor por aluno/ano, com valores nominais em Reais (R\$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CEI	10.440,45	10.460,70	10.460,70	12.660,00	18.648,00	18.809,00	15.972,00
valor aluno/ano	96,67	96,86	96,86	117,22	113,71	109,35	95,64
EMEI	33.072,00	33.036,00	36.976,00	34.350,00	34.038,00	29.178,00	22.152,00
valor aluno/ano	64,22	67,01	75,46	78,78	111,60	88,15	68,37
EMEF	40.456,00	36.161,25	38.645,34	38.979,00	38.268,00	37.944,00	34.305,00
valor aluno/ano	51,47	45,89	50,39	53,10	55,95	56,30	43,76
CIEJA	0,00	0,00	0,00	44.628,00	26.226,00*	39.411,00	38.121,00
valor aluno/ano	0,00	0,00	0,00	49,98	29,73*	34,33	41,48
EMEBS	36.704,00	36.439,65	42.296,55	39.138,00	39.228,00	38.976,00	38.376,00
valor aluno/ano	147,41	127,41	154,93	134,49	154,44	137,24	138,04

* Dados do terceiro repasse do PTRF/2011 não foram disponibilizados para pesquisa.
Fonte: VIANA, 2015, p.293.

Uma questão importante percebida durante a verificação em campo dos documentos de prestação de contas do PTRF das escolas pesquisadas é que a data dos repasses do PTRF foi sempre a mesma em todos os anos pesquisados, para todas as escolas da pesquisa, diferentemente do PDDE, cujas datas de repasse variaram de ano para ano e de escola para escola, até 2009. Sendo assim, é mais fácil para o planejamento da gestão dos recursos por parte da APM da escola.

Lembra-se que os valores transferidos pelo PTRF são repassados de acordo com o número de alunos no Censo Escolar do ano anterior, assim como o PDDE, com uma multiplicação por um valor fixo e um valor variável, conforme tabela da legislação atual do programa. Entretanto, diferentemente do PDDE (repassado uma vez ao ano), o PTRF é repassado três vezes ao ano, com repasses quadrimestrais, e fica evidente o quanto estes repasses representam para a escola (mais significativos, em termos de montantes anuais, do que os do PDDE).

A EMEF, por exemplo, recebeu em 2007 o valor total de R\$ 40.456,00, com 786 alunos, o que, mesmo representando apenas o valor de R\$ 51,47 por aluno/ano, é extremamente expressivo para a realidade financeira da APM da escola. Já em 2013, contando com 784 alunos, este valor decresceu para R\$ 34.305,00, representando R\$ 43,76 por aluno/ano.

Tabela 3: Valores percentuais da aplicação dos recursos repassados às escolas pesquisadas pelo PTRF e PDDE (%) classificados por categorias de despesas (média entre os anos de 2007 a 2013)

Categorias de despesa	Caráter Pedagógico					Caráter de manutenção e estrutura				Total Despesas serviços contábeis	Total Despesas tarifas e taxas diversas
	Material permanente: pedagógico	Material de consumo: pedagógico e expediente	Serviços: pedagógicos e culturais	Serviços de transporte / excursões	Total Despesas caráter Pedagógico	Material permanente: manutenção e estrutura	Material de consumo: manutenção e estrutura	Serviços: manutenção e estrutura	Total Despesas manutenção e estrutura		
CEI	14,2%	73,7%	3,1%	0,0%	91,0%	0,7%	3,1%	0,8%	4,6%	0,5%	3,9%
EMEI	10,1%	20,7%	2,9%	0,9%	34,6%	4,8%	26,6%	26,9%	58,3%	4,6%	2,5%
EMEF	11,8%	23,5%	8,5%	2,1%	45,9%	8,6%	15,0%	25,6%	49,3%	3,6%	1,2%
CIEJA	18,4%	41,0%	0,0%	0,0%	59,4%	9,3%	13,2%	11,8%	34,2%	5,2%	1,2%
EMEBS	13,5%	38,9%	0,0%	0,5%	52,9%	9,6%	15,8%	20,6%	46,1%	0,0%	1,0%

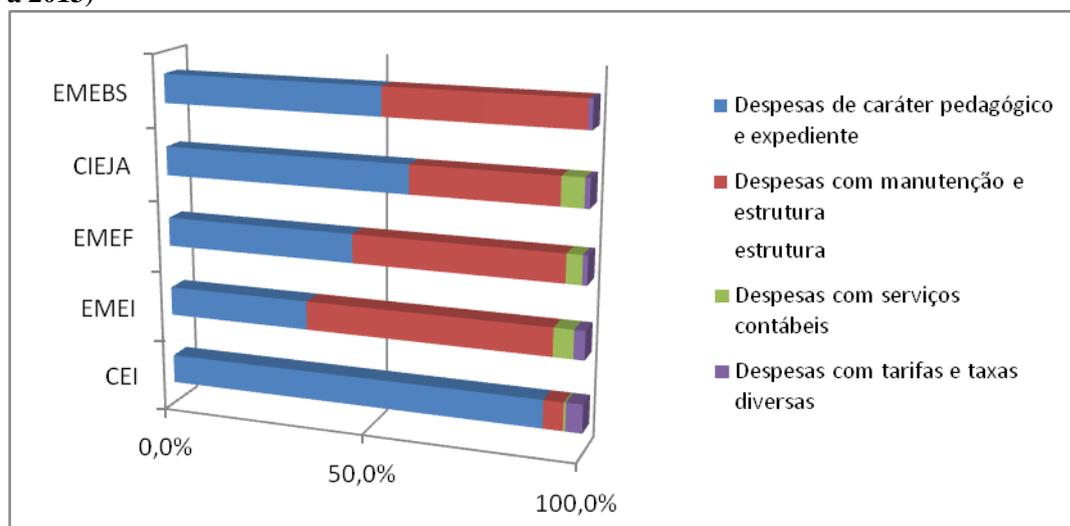
Fonte: VIANA, 2015, p.293.

A tabela permite elucidar a média de percentual que as escolas pesquisadas aplicaram em cada categoria de despesa, dentre o período dos sete anos investigados.

O principal aspecto trazido pela tabela em questão é o quão pouco as escolas gastam com serviços pedagógicos e culturais: nenhum gasto caso do CIEJA, 2,9% no caso da EMEI, 3,1% no CEI e 8,5% no caso da EMEF. Em comparação ao que é gasto com materiais e serviços de terceiros para manutenção e estrutura da escola, isto é, resta muito pouco para gastos com serviços pedagógicos efetivamente. Com serviços de transporte para excursões, também o valor aplicado pelas escolas foi mínimo, não tendo ocorrido no CEI e CIEJA, tendo sido de apenas 0,9% na EMEI e 2,1% na EMEF.

O gráfico a seguir pode ilustrar melhor os dados trazidos pela tabela anterior:

Gráfico 1: Valores percentuais da aplicação dos recursos repassados às escolas pesquisadas pelo PTRF e PDDE (%) classificados por categorias de despesas (média entre os anos de 2007 a 2013)



Fonte: VIANA, 2015, p.293.

Na EMEBS não houve despesa com pagamento de contador¹⁸ e no CEI houve apenas em um ano (dos sete anos pesquisados). Já nas demais escolas, os serviços contábeis foram contratados e representaram 3,6% a 5,2% dos gastos totais das escolas, parcela maior do que gastos com serviços pedagógicos ou culturais, ou com excursões pedagógicas, por exemplo, como demonstrado na Tabela 4.

A pesquisa identificou que a categoria de despesa que prevaleceu em todas as escolas pesquisadas foi a de custeio, representando 80,0% a 85,0% das solicitações das escolas, ou seja, apenas 20,0% a 15,0% dos recursos do PDDE e do PTRF foram voltados à compras de bens permanentes (capital), porém, pode-se notar que a parcela de gasto com despesas de caráter de manutenção e estrutura (em vermelho) concorre com a parcela de gastos com despesas de caráter pedagógico (em azul), com exceção do ocorrido no CEI.

Isto é, ficou evidenciado pela pesquisa que grande parte dos recursos das escolas pesquisadas (provenientes do PDDE e do PTRF) ainda é direcionado para despesas de manutenção e infraestrutura, que se constituem como a necessidade maior da escola (materiais e condições para garantir sua operação diária), e apenas em menor medida é que os recursos do PDDE e do PTRF são de fato voltados para o desenvolvimento de atividades educacionais e implementação dos projetos pedagógicos, com despesas diretamente relacionadas ao planejamento e concretização de projetos político pedagógicos específicos. Foi verificado que as definições legais destes programas preveem gastos para a implementação de projetos pedagógicos, porém, os recursos acabam sendo mais direcionados às despesas de expediente e para manutenção da escola

¹⁸ A pesquisa empírica evidenciou que as escolas contrataram serviços contábeis para auxiliar os responsáveis pela prestação de contas dos recursos transferidos com a documentação necessária, exigida para a aprovação das contas. Entretanto, argumenta-se que esta contratação não é imprescindível, por dois motivos: a) porque, como ficou evidenciado pelos dados empíricos levantados em campo, as escolas têm gasto parcela considerável de seus recursos com despesas de contratação de contador, entretanto, estes recursos poderiam ser destinados para os fins pedagógicos da escola e alcançar diretamente os alunos; b) porque os procedimentos para uso destes recursos não são complexos, já que há manuais e orientações claras e detalhadas que explicam sobre sua movimentação, utilização e passos para a prestação de contas, considerando importante que o diretor da escola (cuja função não é apenas pedagógica, mas também, administrativa) e os membros da APM da escola, assim como a comunidade escolar, possam tomar conhecimento minimamente dos procedimentos de uso dos recursos públicos. Ressalta-se que o PDDE não permite que seus recursos sejam gastos com serviços contábeis e que apenas o PTRF abre esta possibilidade. As dimensões teórica e financeiro-legal da pesquisa discutiram que a realização do processo de prestação de contas envolvendo a comunidade escolar é um dos benefícios primordiais da descentralização financeira, que é a de contato dos profissionais e sujeitos da escola com os procedimentos das contas públicas e a do exercício do controle social, da possibilidade de aprendizado e valorização do uso dos recursos públicos. A verificação em campo identificou que a prestação de contas das escolas é feita pelo diretor com possível auxílio do vice-diretor, secretário, ou "professor readaptado" (o qual, por motivos de saúde, não pode mais trabalhar em sala de aula) designado para esta função, sem que seja preciso gastar os recursos do PTRF com serviços de contador.

do que para seus projetos e planejamentos pedagógicos diversos, o que prejudica a autonomia da escola e a discussão sobre os destinos dos recursos, pois acabam sendo geralmente para os mesmos fins (materiais de secretaria e papelaria - expediente - e materiais para manutenção e estrutura) e, portanto, a decisão sobre os destinos pedagógicos dos recursos acaba sendo limitada, diminuída e desvalorizada, já que são sempre os mesmos materiais que são adquiridos, o que pode comprometer e prejudicar a participação.

As definições legais do PDDE e do PTRF indicam que seus objetivos envolvem aquisição de materiais de consumo e permanente, serviços de terceiros, visando a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, para o desenvolvimento das atividades educacionais e implementação de Projetos Pedagógicos, contudo, enquanto a escola ainda necessitar de condições materiais e estruturais básicas para o seu funcionamento (espaços e equipamentos adequados ao ensino), os recursos que seriam destinados para fins pedagógicos serão limitados, insuficientes, comprometendo a autonomia pedagógica da escola.

4.2 Resultados da pesquisa empírica sobre a participação na gestão dos recursos financeiros das escolas

Em relação à gestão dos recursos, a verificação em campo analisou as atas das reuniões da APM (VIANA, 2010) e identificou que a maioria das reuniões foi feita em conjunto com o CE, que exemplifica ligação entre a pauta pedagógica da escola (CE) e os recursos para implementar seus projetos (APM), porém, as atas registram que a maioria das reuniões em que o assunto da gestão financeira da escola foi mencionado, esta menção se caracterizou mais pela apresentação da prestação de contas das verbas da APM e menos pela discussão sobre os destinos dos recursos.

Em 2007, das cinco reuniões que abordaram o tema, três trataram sobre a prestação de contas da APM, porém nas atas analisadas não há cópias das planilhas de prestação de contas anexadas às mesmas, não constam valores ou uma descrição mais completa sobre o que foi apresentado na reunião acerca dos repasses e gastos das verbas da APM, dificultando o levantamento sobre a forma em que se apresenta os dados sobre os repasses e os gastos aos membros do CE. Sabe-se, devido à entrevista com membro

da APM, que são feitos cartazes para exposição do balancete das verbas e gastos em reunião, porém, não há referência destes balancetes nas atas.

Neste sentido, é importante ressaltar o fato de que as atas são descritas de forma bem genérica, apresentando apenas as pautas das reuniões e uma sucinta descrição da discussão ocorrida, sem relatos mais amplos das reuniões. Há modelos de atas criados pelos manuais de orientação do PDDE e do PTRF, que são seguidos pelas escolas mais como uma "pró-forma" e menos pelo envolvimento democrático que este registro representa. Talvez isso se deva à pouca prática de registrar em atas os assuntos discutidos ou, por se tratar de um assunto mais "complexo", que ainda não se consiga expressá-lo de forma mais clara, ou ainda, por uma razão não explícita de controle de informações na escola, ou, simplesmente, pela falta da prática da cultura democrática na escola, que ainda deve ser estimulada para que as reuniões não sejam feitas apenas para registro formal em ata, mas sim para a promoção da participação e tomada de decisões coletivas.

Quanto às concepções dos entrevistados sobre gestão democrática dos recursos financeiros da escola e a participação da comunidade na gestão, as entrevistas demonstram que a gestão democrática é considerada necessária e elemento de formação para a cidadania, porém, a participação é considerada difícil. Os diretores concordam que a escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder, mas informam sobre a dificuldade de promover a participação.

Sobre a dificuldade em promover a participação na escola e o pequeno número de participantes nas reuniões do CE e da APM, discutindo quanto às implementações dos projetos pedagógicos das escolas, suas necessidades e os usos de seus recursos financeiros, a diretora entrevistada no CEI diz o seguinte:

"hoje, a participação em número de pessoas, ela é pequena ainda, é, mas do que era antes, tá bom. Era menos ainda, então aumentou o número de pessoas, mas o que eu acho mais bárbaro é que as pessoas estão colocando a boca no trombone, elas estão falando, elas estão vivendo, elas estão colocando pra fora, então isso eu acho legal, então o pai tá falando, ele tá tendo poder de voz, o que ele não tinha (...)" (trecho de entrevista realizada com a diretora do CEI pesquisado, VIANA, 2014).

Outro diretor, da EMEI, demonstra que mesmo as crianças pequenas fazem parte na decisão sobre o uso dos recursos e praticam a formação democrática na escola:

" As crianças participam. Na horta decidiram o que iam plantar (...), pra pintar alguma coisa perguntam a cor, escolhem o vídeo (pra comprar) que vai passar no dia do vídeo... pode parecer que não, mas tem participação

das crianças" (trecho de entrevista realizada com o diretor da EMEI pesquisada, VIANA, 2014).

Entre outras afirmações coletadas nas entrevistas, um trecho de uma das respostas da diretora da EMEBS quanto à participação também evidencia a dificuldade em promovê-la, mas afirma que mesmo que pequena, ela é positiva, demonstrando que mesmo quando a maioria dos pais dos alunos não pode participar, pois mora longe da escola, ou por outros motivos, apenas pelo fato de estarem cientes da ocorrência das reuniões já significa um avanço, pois vão adquirindo consciência de que a participação é importante:

"Então essa é uma coisa que dificulta muito, até pra eu trazer esse pai pra cá, pra dizer, olha, eu tenho o recurso tal, dá pra gente comprar isso, o que quê vocês acham, o que quê vocês querem? (...) Acaba não tendo muito esse dialogo porque os pais não vêm, né? A maioria não vem. (...) Eles moram longe também, muito longe, mas eles têm a consciência que é importante." (trecho de entrevista realizada com a diretora da EMEBS pesquisada, VIANA, 2014).

Os diretores entrevistados concordaram que a participação é importante, pois se constitui como um laboratório de aprendizagem da função política da educação e de aprendizado do jogo democrático, sendo que dos cinco diretores entrevistados (VIANA, 2014), todos afirmaram que consideram a participação de regular a boa, o que tem trazido resultados positivos para a escola.

Conclusões: continuidade dos programas? Sim!

Os resultados e achados da pesquisa demonstram que a transferência de recursos financeiros descentralizados diretamente à escola pública é uma política necessária, em três sentidos principais:

1. Para garantir a boa operação no dia-a-dia da escola, de suas instalações, permitindo e otimizando seu funcionamento cotidiano (em relação às suas despesas com manutenção e estrutura, contratação de serviços e aquisição de materiais necessários ao bom funcionamento da escola). A pesquisa indicou que, no sentido deste primeiro aspecto, os efeitos das políticas de descentralização de recursos para a escola são percebidos a curto prazo, pois as escolas pesquisadas demonstraram que conseguem se equipar e realizar rapidamente pequenos serviços de manutenção, mas que causam bons impactos para os alunos e para a operacionalização da escola.

2. Para a implementação de seus projetos pedagógicos, que são específicos de cada escola, conforme interesses de sua própria comunidade, considerando que sem

recursos financeiros há poucas condições materiais desses projetos serem implementados e concretizados. Neste segundo aspecto, os efeitos das políticas de descentralização financeira são identificados dentro do próprio ano escolar, a curto e médio prazo, pois os projetos desenvolvidos na escola podem ocorrer mensalmente, semestralmente ou anualmente, e envolvem a comunidade escolar e sua participação no planejamento, envolvimento e formação da identidade da escola, o que, a médio prazo, promove maior autonomia pedagógica da escola, trazendo efeitos na melhoria da qualidade do ensino e benefícios para a relação da escola com sua comunidade;

3. Para a formação de sujeitos, como cidadãos em direção ao fortalecimento da democracia, voltada para a participação em processos decisórios sobre o uso dos recursos públicos e seus procedimentos legais, como um exercício político do controle social, com discussões e decisões coletivas, sobre o uso, a otimização e a prestação de contas dos recursos públicos, promovendo a gestão democrática na escola (que também traz efeitos positivos para a melhoria da qualidade do ensino). Neste terceiro sentido, as políticas de descentralização de recursos podem trazer efeitos a longo prazo, não apenas porque os processos de participação necessitam de grandes esforços, orientação e fomento para serem implementados, mas também porque o desenvolvimento da cultura democrática é um processo longo, que deve ocorrer na própria escola, onde os sujeitos da comunidade escolar passam, mesmo que a longo prazo, a utilizar estes princípios em outras instâncias da sociedade, de forma a levar práticas democráticas para além do âmbito escolar.

A transferência de recursos financeiros descentralizados diretamente para as escolas públicas, sob este prisma, pode representar um fator indutor da democratização da própria gestão pública. Os processos de participação para promover a autonomia pedagógica da escola contribuem, a longo prazo, no desenvolvimento da "cultura democrática" e do "hábito democrático", compreendendo que a participação em discussões públicas e coletivas, permite que, dentre a diversidade de culturas, posições e opiniões, o sujeito encontre sua própria especificidade e se posicione, sinta-se partícipe de um projeto e parceiro de sua própria escola, valorizando-a e agindo mais ativamente nas atividades escolares, assim como, potencialmente, na comunidade em que vive, incidindo sobre as estruturas de reprodução da desigualdade social.

A formação do sujeito é o elemento central para a democracia (PARO, 1997, 2001, 2005, 2007, 2008,), é através da formação de sujeitos conscientes do processo histórico e do contexto em que vivem que existe a possibilidade de transformação da

sociedade, entendendo a Educação como "atualização histórica e como condição imprescindível, porém não suficiente, para que se aproprie do saber e construa sua própria humanidade histórico-social" (PARO, 2001, p.34).

A verdadeira democracia é caracterizada pela participação ativa e coletiva na vida pública, sendo necessário que a educação se preocupe em formar os alunos para exercerem essa atribuição, ou ainda que a educação significaria a formação para a cidadania, isto é, o direito de se ter direitos. Por isso, pode-se entender que as políticas públicas e as práticas pedagógicas da escola devem estar orientadas para este tipo de formação: a que dê condições aos sujeitos de compreenderem sobre seus direitos e reivindicá-los. Reflete-se, assim, que são necessárias mediações e ações concretas, políticas públicas e práticas pedagógicas condizentes com estes princípios, voltados para a prática da cultura democrática, para o exercício de participação política na escola, em processos de discussão, diálogo, tomadas de decisão etc. que permeiem as atividades escolares e sejam incorporados pelos sujeitos como uma cultura democrática, a qual se legitimaria a longo prazo e se propagaria da escola para as atividades na sociedade.

Pensando na contratação de serviços e buscando o atendimento satisfatório das necessidades sociais da população, faz-se necessária que a prestação destes serviços seja provida pelo Estado, de forma eficiente e rápida, para responder as demandas com agilidade, portanto, em relação à Educação, a descentralização de recursos financeiros se torna um elemento fundamental, necessária para a escola pública, pois é capaz de acelerar os procedimentos de compra de materiais e contratação de serviços, tornando-os mais ágeis, eficientes e transparentes, os quais, caso fossem realizados apenas de maneira centralizada, levariam muito mais tempo para serem efetivados, pois entrariam nos processos normais de licitação e aplicação de recursos públicos.

A descentralização favorece a escola, pois ela necessita de recursos para o seu cotidiano, entretanto, com recursos centralizados insuficientes, os recursos financeiros descentralizados continuarão insuficientes por um longo tempo.

A realização de levantamento das necessidades estruturais fundamentais das escolas da rede municipal, prediais e de equipamentos, deveria ser feita a fim de organizar um projeto de ação e (re)estruturação das escolas, elaborado em diálogo com os representantes escolares, envolvendo alunos, diretores, professores e comunidade escolar em geral, tendo sua previsão de gastos orçadas no planejamento orçamentário do município. Se as escolas estão demonstrando que ainda há mais gastos com manutenção

do que com pedagógico, há a necessidade de prover e/ou melhorar suas instalações estruturais básicas, e os órgãos centrais devem ser responsáveis por estes custos.

Acredita-se que ambas estas políticas, tanto as que envolvem recursos centralizados, quanto as que envolvem os recursos descentralizados, devem ocorrer simultaneamente e que a melhoria da qualidade do ensino público é complexa, pois o próprio termo "qualidade" é definido de acordo com uma posição política e pedagógica, uma área de estudo complexa, cujos investimentos dependem não apenas de objetivos claros e planejamento condizente, mas de recursos financeiros centralizados, com investimentos maciços em um conjunto de elementos, como valorização e salário docente, construção de escolas e redução do número de alunos por classe, valorização e incentivo dos Projetos Políticos Pedagógicos construídos pelas próprias escolas, procedimentos de avaliação, entre outras questões fundamentais que independem de recursos financeiros descentralizados (pois eles visam contribuir supletivamente para o funcionamento da escola e podem apenas atenuar suas necessidades físicas e pedagógicas, mas não resolvê-las).

Pode-se concluir que há importantes efeitos das políticas de descentralização de recursos financeiros transferidos diretamente às escolas públicas do Brasil, como as do PDDE e do PTRF, que podem ser utilizados como exemplos para o debate acerca destas iniciativas em outros países e em outras realidades econômicas e/ou culturais, mas que partilhem do mesmo objetivo político, que é o da melhoria da qualidade da educação pública e diminuição das desigualdades sociais.

Referências

ADRIÃO, Theresa. CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa. OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p.63-71.

BENEVIDES, M. V . Educação para a democracia. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 38, p. 223-237, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Institui o PDDE e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001**.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria da Educação Básica. *Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação*. Brasília, DF: MEC, 2006.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução de nº 19 de 15 de maio de 2008.**

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução nº 04 de 17 de março de 2009.**

BRASIL. MEC. FNDE. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.**

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução MEC/FNDE/CD nº 03, de 1º de abril de 2010.**

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.**

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Relatório Final de Pesquisa. FAPESP, 2012.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

_____. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. *Política e Educação*. Cortez Editora. 5ª ed. 2001.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, 50ª ed.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática Escola Pública*. Série Educação em Ação. Editora Ática, 1997.

_____. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Administração Escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo, SP: Ática, 2007.

_____. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum de educação*. São Paulo: Cortez, 2008.

PMSP. **Lei 13.245/2001.**

PMSP. **Lei Municipal nº 13.991/2005.**

PMSP. SME. **Procedimentos para aplicação dos repasses referentes ao PTRF**. 2008.

PMSP. SME. **Manual de Orientações PDDE**. 2009.

PMSP. **Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014.**

VIANA, Mariana Peleje. CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas*. Simpósio Anpae. 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/312.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2010.

VIANA, Mariana Peleje. *Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução*. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2010.

_____. *Comparando a aplicação total na educação municipal de São Paulo com a aplicação total dos programas de transferência de recursos financeiros descentralizados transferidos às escolas públicas municipais: uma série histórica de 2007 a 2013*. Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste. Anped. 2014. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/mariana-peleje-viana-rubens-barbosa-de-camargo.pdf> Acesso em 04 dez. 2020.

_____. *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015, p.293. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php> Acesso em 04 dez. 2020.

Anexo 1: Referencial de cálculo dos valores a serem repassados às escolas públicas situadas nas regiões sul, sudeste e no Distrito Federal

Intervalo de Classe de Número de Alunos	Região S/ SE / DF		
	Valor Base ¹ (R\$)	Fator de Correção ²	Valor Total ³ (R\$)
21 a 50	500,00	$(X - 21) \times K$	$500,00 + (X - 21) \times K$
51 a 99	1.100,00	$(X - 51) \times K$	$1.100,00 + (X - 51) \times K$
100 a 250	1.800,00	$(X - 100) \times K$	$1.800,00 + (X - 100) \times K$
251 a 500	2.700,00	$(X - 251) \times K$	$2.700,00 + (X - 251) \times K$
501 a 750	4.500,00	$(X - 501) \times K$	$4.500,00 + (X - 501) \times K$
751 a 1.000	6.200,00	$(X - 751) \times K$	$6.200,00 + (X - 751) \times K$
1.001 a 1.500	8.200,00	$(X - 1.001) \times K$	$8.200,00 + (X - 1.001) \times K$
1.501 a 2.000	11.000,00	$(X - 1.501) \times K$	$11.000,00 + (X - 1.501) \times K$
Acima de 2.000	14.500,00	$(X - 2.001) \times K$	$14.500,00 + (X - 2.001) \times K$

(1) Valor Base: parcela mínima a ser destinada à instituição de ensino que apresentar quantidade de alunos matriculados, segundo o censo escolar, igual ao limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado.

(2) Fator de Correção $(X - \text{Limite Inferior}) \times K$: resultado da multiplicação da constante K pela diferença entre o número de alunos matriculados na escola e o limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado, representando X o número de alunos da escola, segundo o censo escolar, e K o valor adicional por aluno acima do limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos.

(3) Valor Total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do Valor Base mais o Fator de Correção.

Fuente: Ministério da Educação. FNDE. Resolução de Nº 04 de 17 de março de 2009

Anexo 2: Critérios de repasse dos recursos do PTRF às unidades escolares – Anexo I da Portaria nº 1242/14

Anexo I da Portaria nº 1242/14 – CIEJA, EMEF, EMEFM			
Número de Alunos	Valor Fixo (A)	Valor Variável (B)	Valor Total por Escola (A+B)
Até 300	R\$ 11.550,00		
301 a 500	R\$ 12.900,00		
501 a 700	R\$ 14.250,00		
701 a 900	R\$ 15.600,00	Alunos Matriculados	Valor Fixo + Valor Variável
901 a 1200	R\$ 16.950,00	x	
1201 a 1500	R\$ 18.300,00	R\$ 4,50	
1501 a 1800	R\$ 19.650,00		
Acima de 1800	R\$ 21.000,00		
Anexo III da Portaria nº 1242/14 – EMEI - CEI CECI - CEMEI			
Número de Alunos	Valor Fixo (A)	Valor Variável (B)	Valor Total por Escola (A+B)
Até 200	R\$ 9.000,00		
201 a 300	R\$ 10.200,00		
301 a 400	R\$ 11.400,00	Alunos Matriculados	Valor Fixo + Valor Variável
401 a 500	R\$ 12.600,00	x	
501 a 600	R\$ 13.800,00	R\$3,00	
601 a 700	R\$ 15.000,00		
Acima de 700	R\$ 17.700,00		

Fuente: PMSP. Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014

2. A política pública de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados/MS¹⁹

Mary Sylvia Miguel Falcão

O município é o espaço no qual se expressam toda a lógica da política no binômio centralização-descentralização. Também é nesse âmbito que se manifestam, efetivamente, as formas de dominação próprias de uma sociedade excludente e desigual que visa à reprodução do modo de acumulação do capital, legitimadas pelos ordenamentos burocrático-legais. Esses ordenamentos fazem parte dos mecanismos de hegemonia do Estado, que como tais visam re-centralizar (FALCÃO, 2006) as ações dos governos locais.

Desse modo, a produção da política pública educacional municipal, além de estar eivada pelo conjunto de disputas de classe que demonstram o caráter contraditório dessas políticas, também são marcadas pelas formas de gestão da política, entre elas, as medidas descentralizadoras dos recursos financeiros que, em última instância, revelam que o que está em jogo na política de financiamento educacional é a negação sistemática do Estado em prover a qualidade da educação da população. No entanto, a consolidação dessas políticas depende da correlação de forças que se estabelece nesse nível de governo, bem como na sociedade local, que poderá delimitar as formas pelas quais essas políticas se efetivam.

Não obstante, o município é o campo de embates constantes, pois sofre diretamente a pressão da população que busca o atendimento para suas necessidades imediatas. É também nesse lugar, que se travam as disputas pela direção moral e intelectual da sociedade. Assim, no espaço local, as políticas educacionais estão associadas a diversos critérios patrimonialistas, corporativos, clientelistas, bem como aos critérios partidários que extrapolam o alcance da política, mas que interferem diretamente nos seus resultados práticos (DAMATTA, 1997).

Mesmo em governos do chamado “campo democrático popular”, essas políticas não se constroem pelos mesmos fundamentos ideológicos que deveriam orientar a prática partidária, elas respondem às diversas concepções presentes, inclusive

¹⁹ Trabalho completo que originou este capítulo: FALCÃO, M. S. M. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourados/MS: uma proposta (re)centralizadora. 264f. Dissertação (Mestrado em Educação) - EHPS. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/10546> Acesso em 01 ago. 2021.

nas disputas internas desses partidos, como no caso das correntes políticas internas do Partido dos Trabalhadores (PT)²⁰. Do mesmo modo, as escolas, também são compreendidas como um espaço de representação do poder local, “onde pessoas diversas se encontram para levar adiante não apenas a cotidiana tarefa de ensinar e aprender, como também a função de formar cidadãos para a convivência em sociedade” (VIEIRA, 2011, p. 2). Somente quando compreendida nessa relação dialética é que a gestão democrática dos recursos financeiros educacionais pode servir como instrumento inovador do poder local, em contraposição às práticas de dominação do poder central.

Entende-se que as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), ao lidar com essas concepções, assim como com as contradições das dimensões locais, criaram formas de gestão que precisam ser examinadas.

Com efeito, esse estudo tem por objetivo analisar as contradições que permeiam as ações políticas no que se refere à descentralização dos recursos financeiros no município de Dourados – MS, nas duas gestões do PT (2001 a 2004²¹ e 2005 a 2008), tendo como premissa que a descentralização dos recursos financeiros é um exercício na radicalização da democracia (ARROYO, 2008).

Entre os anos de 2001 a 2003, a gestão do PT em Dourados assumiu o compromisso de estabelecer uma política de gestão democrática e participativa no campo da ação, o que implicava, além de outras iniciativas, na gestão democrática dos recursos financeiros das escolas municipais. Sendo assim, é importante analisar o

²⁰ As correntes internas do PT transitam entre teses distintas que são analisadas por vários estudiosos (LACERDA, 2002; SINGER, 2010; OLIVEIRA, 2009; KECK, 1991) entre as que radicalizam nas formas participativas voltadas para o avanço dos movimentos sociais (denominadas “esquerda do PT”). Segundo Lacerda (2002), o principal argumento da esquerda do PT menciona, por exemplo, o conflito interno. A esquerda afirma que “os setores partidários adversários valorizam demasiadamente o espaço institucional em detrimento da luta social, que seria mais importante para a construção do socialismo” (LACERDA, 2002, p. 55); outro setores menos rigorosos, porém sempre majoritários (a “direita do PT”), defendem o avanço do PT no campo institucional da política – ou a profissionalização do PT, fato que levou o partido a avançar no plano eleitoral mesmo sem mobilização social prévia. O resultado prático das teses da “direita do PT”, que foram majoritárias na elaboração da ação do partido, levou ao aumento do peso interno da ação parlamentar, assim como de militantes remunerados, institucionalizando e burocratizando o partido. Segundo o autor, no peito do PT pulsam duas almas que levam a paradoxos. “O partido defende, simultaneamente, reformas estruturais profundas e a estabilidade econômica; a propriedade social dos meios de produção e o respeito aos contratos que garantem os direitos do capital; um postulado genérico anticapitalista e o apoio às grandes empresas capitalistas; “a formação de uma cultura socialista de massas” (SINGER, 2010, p. 110).

²¹ Durante o primeiro governo do PT em Dourados (2001-2004), a Secretaria Municipal de educação (Semed) passou por duas gestões, uma que iniciou em 2001 a 2003 e outra que foi de 2003 a 2004. Essas mudanças na gestão serão tratadas em separado no próximo item, pois se entendeu que essas alterações apontam elementos importantes para a compreensão da elaboração, bem como do desenvolvimento da política de descentralização de recursos financeiros para a rede municipal de ensino de Dourados (MS).

contexto político da gestão municipal que antecede a elaboração da política de descentralização financeira no governo do PT de 2005 a 2008, confrontando os objetivos propostos, analisando se visaram ampliar a participação da comunidade escolar no campo de disputa social como forma de controle sobre as políticas do Estado e, nesse sentido, tenderiam a alterar a correlação de forças na arena da sociedade civil. Isso posto, faz-se a análise nos antecedentes da gestão educacional dessa política para apreender a sua fundamentação e os condicionantes internos da gestão petista.

O Partido dos Trabalhadores em Dourados (MS)

Embora o Estado de Mato Grosso do Sul, bem como o município de Dourados (MS), estejam afastados dos centros de poder político do país, a criação do PT nesses lugares se deu concomitantemente à fundação nacional do partido. A organização dos trabalhadores sindicalizados foi decisiva nessa etapa de organização do partido no Mato Grosso do Sul. Segundo o *site* do PT regional²², o partido, tanto em âmbito estadual quanto no município de Dourados (MS), foi constituído por sindicalistas, por setores progressistas da Igreja Católica e por setores organizados das universidades locais, como a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

O diretório regional foi fundado em 1981 e, logo em seguida, foi fundado o diretório de Dourados. No ano de 1982, o PT concorre à primeira eleição para governador obtendo 0,2% dos votos. Fruto da crescente projeção nacional alcançada com o pleito de 1989, nas eleições de 1990, o PT se consolida em MS, com a eleição do primeiro deputado estadual do PT em MS, José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como “Zeca do PT”, sindicalista dos bancários em MS. A partir de então, a representação política do PT obteve uma projeção ascendente, com a eleição de diversos vereadores, prefeitos e deputados. Em 1998, o PT alcança o governo do estado com a eleição do “Zeca do PT” para governador de MS, assim como faz seus dois primeiros deputados federais, um deles de Dourados (BARBOZA, 2007).

A partir deste crescimento do PT no âmbito do governo estadual, no município de Dourados (MS), o PT local também apresentou um avanço eleitoral e organizativo, destacadamente com o ingresso de novos setores sociais como o dos comerciantes, bem como o aumento no número de professores e estudantes secundaristas e universitários

²² Disponível em: <<http://ptms.com.br/v1>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

que fizeram parte do primeiro momento da história do PT neste município. Foi neste cenário que aos poucos se consolidou nos pleitos eleitorais o nome do professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, José Laerte Cecílio Tetila, liderança sindical do movimento dos trabalhadores da educação de MS, para candidatar-se à prefeitura do município.

Tetila saiu candidato a prefeito pela primeira vez em 1988, visando contribuir com a organização do PT em Dourados. Em 1990, foi candidato a deputado estadual com expressiva votação, mesmo não sendo eleito; em 1992 foi eleito vereador para a Câmara de Dourados, sendo reeleito em 1996. Posteriormente em 1998 é eleito como único deputado estadual do PT, tornando-se o líder do primeiro governo popular do MS na gestão do Zeca do PT. (BARBOZA, 2007, p. 45).

A escolha do nome do Professor Tetila aglutinava apoio e forças de diversos setores sociais devido, de um lado, à inserção do PT nos movimentos sociais e seu crescimento no âmbito estadual e, de outro, à divisão da direita conservadora que, em meio à “governabilidade” estabelecida pelo governo Zeca do PT, deixou os setores da direita divididos. Vale ressaltar que até ser eleito prefeito, o mandato do Professor Tetila como vereador e, depois, como deputado estadual esteve articulado aos movimentos sociais de base. No entorno do seu mandato gravitavam correntes à “esquerda” e à “direita” do PT²³ como os setores ligados à Igreja Católica. O PT de Dourados era considerado no estado de Mato Grosso do Sul como a ala esquerda do PT, travando sempre uma disputa interna no diretório estadual com setores da corrente majoritária “Articulação” do PT da qual o governador era integrante.

Convencidos de que a candidatura de José Cecílio Laerte Tetila representava uma mudança política, diferenciando-se da tradição oligárquica que sempre esteve à frente do poder do executivo de Dourados, o PT municipal lança seu nome para concorrer à eleição municipal sendo eleito em 2000 com uma diferença de 4,7% de votos válidos. O programa de governo “Vida nova para Dourados” (2000) anunciava:

Na contracorrente ao conservadorismo, as administrações democráticas e populares vêm empreendendo reformas que, ao mesmo tempo em que desalojam os aproveitadores, desprivatizando o aparelho de Estado, revigoram as estruturas que implementam as políticas sociais tão negligenciadas ao longo dos anos. A administração clássica, fundada sobre a regulamentação racional, regulada, racionalizada, centralizada e hierarquizada começa a se esgotar. A resposta a essa complexidade é a

²³ Entendendo que tanto o PT estadual como o municipal refletem as mesmas concepções ideológicas que sustentam o PT nacional, nesse sentido, no PT municipal as disputas internas são expressões das correntes políticas internas que disputam a direção partidária. Para compreender as expressões dessas correntes no bojo do PT e sua denominação como à esquerda e à direita do PT, consultar Singer (2010); Lacerda (2002); Keck (1991).

redução dos níveis hierárquicos, das distâncias entre decisão e ação; mais autonomia, delegação e controle social sob as diversas formas. [...] o que está em discussão, na verdade, são mudanças de comportamento. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 8).

Ao assumir o executivo em 2001, estava lançado o desafio de inverter a ordem das prioridades das ações do governo do ponto de vista econômico, político, social e cultural até então vigente na administração municipal, contraposta por instrumentos e mecanismos que visavam à construção de uma gestão democrática e popular.

Laerte Tetila foi eleito pela coligação político-partidária “Vida Nova Dourados” hegemônica pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e deu início à gestão democrático-popular de Dourados (MS). O maior desafio dessa gestão era criar mecanismos que pudessem inverter as diretrizes do modelo político e econômico que atendia aos interesses de um grupo particular que governou a cidade por longos anos. A questão era como superar a lógica clientelista que se estabeleceu com a população ao longo do tempo, uma política de “troca de favores”, e abrir a gestão para a participação e controle social.

O caminho traçado pelo PT foi buscar nas experiências de administrações municipais e estaduais do campo democrático popular, subsídios instrumentais que permitissem reorientar as práticas de gestão administrativa, de modo que ampliassem a participação popular nas decisões políticas e econômicas do município.

Na trilha de outras experiências democráticas²⁴, foi lançado o Orçamento Participativo (OP) em Dourados. Como parte desse processo, no orçamento aprovado pela Câmara Municipal, o governo local comprometia 5% da receita total do município a ser aplicado nas prioridades de investimento definidas pela população. Embora em menor proporção se comparada às administrações das cidades de grande porte, como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte, que adotaram a experiência do OP (AVRITZER; WAMPLER, 2004), em dezembro de 2001, a administração municipal petista já havia mobilizado “16 mil pessoas em onze regiões político-administrativas e cinco grupos temáticos com o objetivo de abrir canais para a participação popular com vistas a uma democracia mais participativa” (FERNANDES, 2004, p. 159).

É fundamental ressaltar que o OP em Dourados foi um importante instrumento de gestão, uma vez que tinha por objetivo ampliar a participação da comunidade nas

²⁴ Para efeito de compreensão da articulação política democratizante do PT no período de 2001-2004 no campo geral, aqui serão mencionadas apenas duas experiências do governo que incidiram nas suas diversas áreas de gestão: o Orçamento Participativo (OP) e a Casa dos Conselhos.

escolhas e decisões sobre o orçamento da cidade, bem como o controle sobre a execução dos serviços advindos dele. No município de Dourados (MS), responderam às demandas de construção do OP as associações de bairro, as organizações sindicais, os setores ligados à Igreja Católica, que ajudaram a construir o desenho e a condução de ações de democratização da participação da população historicamente excluída.

Outra iniciativa inovadora do governo municipal na administração petista, naquele momento, foi a Casa dos Conselhos, criada em 2001, vinculada à Secretaria de Governo Municipal. A Casa dos Conselhos tinha por objetivo oferecer um local para que a sociedade organizada pudesse cobrar a aplicação de recursos, fiscalizar o andamento de todos os programas, propor novas políticas voltadas à inclusão social, além de apoiar eventos afins e oferecer suporte jurídico e logístico a essas representações dos diferentes conselhos setoriais. “A Casa dos Conselhos visava abrir a administração pública à participação popular e em 2004 já funcionava com 22 conselhos e mais três em formação”²⁵.

Segundo o Programa do Governo do Professor Tetila (2000), sua gestão deveria administrar democraticamente a cidade, “recuperar os serviços básicos de saúde, educação, e construir a cidade como tarefa que não pode ser mais adiada”. Era fundamental para essa gestão “construir um governo radicalmente democrático e popular em Dourados” (DOURADOS, 2000, p. 5).

A educação na administração do PT no município de Dourados/MS (2001-2004): da mobilização social ao pragmatismo político

A Secretaria de Educação Municipal de Dourados/MS (Semed) passou por duas gestões no período de 2001 a 2004. Uma no período de janeiro de 2001 a março de 2003 e a outra de abril de 2003 a dezembro de 2004, terminando com o fim do primeiro mandato do PT em Dourados (MS). Nesse item o objetivo é analisar a trajetória da política educacional na administração petista nessas duas gestões e os embates que se deram a partir de concepções discordantes de gestão e seus desdobramentos no campo prático. Com efeito, buscou-se examinar os elementos que demarcaram as mudanças na gestão da Semed, balizadas pelas disputas em torno de dois projetos distintos: o Plano

²⁵ Disponível em <http://www.dourados.ms.gov.br/Portals/0/DiarioOficial/diario_570_2004-10-28.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2011.

de Desenvolvimento da Escola – PDE²⁶ e o plano de gestão participativa iniciado pela Constituinte Escolar (CE), que deveria ser construído de forma democrática nesse processo. Portanto, analisa-se o confronto em torno dessas duas diferentes orientações teórico-metodológicas para a gestão escolar de Dourados (MS).

Recupera-se aqui as tensões vindas “de baixo”, provocadas pela expansão e consolidação do PDE nas escolas do município, conflitando com o desencadeamento do movimento da Constituinte Escolar. Parte-se da premissa de que essas tensões se localizaram nos conflitos entre o “dito e o feito” na gestão municipal, como no caso da disputa entre diferentes projetos de gestão que se cruzavam no interior das escolas.

As principais defesas entre os projetos estavam alicerçadas em paradigmas distintos ou seja: a CE visou à ampliação da participação dos sujeitos da escola, tanto no que tangia à gestão, ao financiamento, ao currículo e à avaliação, bem como nos demais temas relevantes para a qualidade da educação municipal. Já o Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) tinha como um de seus produtos, senão o principal, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que visava introduzir na escola a lógica da gestão privada²⁷.

De outro modo, a CE buscou envolver os sujeitos e a comunidade escolar em debates e propostas que fizessem avançar o direito à educação e a participação de todos nos rumos da política educacional local. A CE teve por objetivo elaborar as diretrizes educacionais que seriam o ponto de partida para o Plano Municipal de Educação. Num segundo momento, a CE pretendia rever a gestão do currículo das escolas por meio da Reorientação Curricular²⁸ que objetivava repensar os conteúdos escolares como um

²⁶ O PDE é um instrumento de planejamento estratégico que compõe o Programa Fundescola do governo federal. É desenvolvido nas escolas por meio de manual específico que visou ajustar a gestão das escolas municipais de Dourados/MS aos eixos da eficácia e eficiência, conforme o programa.

²⁷ Sobre as especificidades do PDE no município, vários estudos foram feitos e demonstraram a centralidade que o programa deu à escola como lócus da gestão. Para esse efeito, a estratégia do Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) se pautava por um instrumento de planejamento estratégico específico que visou ajustar as escolas municipais à lógica das escolas eficazes e eficientes. (FERNANDES, 2003, 2004; OLIVEIRA, 2005; FALCÃO, 2006; SCAFF, 2008; FREITAS et al., 2004).

²⁸ A Reorientação Curricular foi um movimento desencadeado pela Constituinte Escolar que rediscutia o currículo das escolas, compreendendo-o como uma dimensão da cultura socialmente construída. Visava entre outras coisas, à articulação do conhecimento aos interesses da comunidade escolar como forma de apropriação do mundo, diante de um amplo processo de discussão entre a escola e sua comunidade, perspectivada pela busca da qualidade social da educação. Segundo Antonio Gouvêa, “em um enfoque político-epistemológico, podemos afirmar também que o movimento de reconstrução curricular ‘articulada’ para a apreensão do real proposto por Zemelman (1992, p. 216) apresenta um processo de construção teórica que em muito se assemelha a essa ‘epistemologia política’ de Gramsci [...] O movimento político para a transformação social de Gramsci parte de pressupostos e apresenta uma dinâmica condizente com os processos de ‘investigação’ e de ‘redução temática’ da Pedagogia Libertadora de Freire ([1968] 1988), que fundamentou a construção da prática educacional nos momentos

direito à apropriação do conteúdo produzido historicamente. Essas ações na Rede Municipal de Ensino (Reme) se integraram ao processo mais amplo do governo municipal pela democratização e horizontalização das práticas de gestão. Por conseguinte, a gestão da Semed (2001-2003) já tinha claro que era fundamental construir canais de participação que alterassem a correlação de forças hegemônicas nas escolas, pautadas nas relações de mando, exibidas principalmente pelas práticas dos diretores. Para isso, a gestão deveria ser compreendida como coordenação democrática do trabalho coletivo, pois esse era um dos pontos imprescindíveis na conquista dos espaços democráticos nas escolas.

O PDE²⁹ em Dourados (MS) reforçou no núcleo do governo do PT local a ideia de que receber recursos financeiros trazidos pelo programa, em meio à escassez de financiamento proveniente da União, era imperativo, o que determinou a continuidade do PDE. Mesmo diante dos alertas de que,

[...] as ações de acompanhamento da elaboração do PDE devem ser vistas com atenção porque revelam a natureza da gestão que se realiza e ensina no processo de implantação deste produto. A gestão tem forte componente técnico, de regulação externa e de indução de escolhas. Ela propicia uma imediata regulação do processo de assimilação, pelos envolvidos, tanto da orientação do Projeto como de sua metodologia. Estabelece uma disciplina nas esferas do pensar, decidir e agir, forjada na interação dos sujeitos mobilizados na elaboração do PDE com os formuladores e implementadores do Produto. Essa interação se processa, basicamente, numa “interlocução” instrumentada, de forma remota, por farto material impresso. (FERNANDES, 2004, p. 4).

Tais alertas foram desconsiderados pelo núcleo de governo. A decisão do governo petista foi a de que o convênio com o Fundescola - PDE deveria ser firmado num primeiro momento, embora mais tarde o programa pudesse ser reavaliado se persistisse as contradições em relação aos seus princípios e a linha teórico-metodológica da gestão. No entanto, esse fato implicou para as escolas a retomada dos trabalhos de

pedagógicos propostos por Delizoicov (1991) para a organização do processo de ensino-aprendizagem”. (GOUVÊA, 2004, p. 350).

²⁹Em março de 1999, dois anos antes da primeira gestão do PT, as escolas municipais foram comunicadas, pela Secretaria Municipal de Educação, sobre a adesão do município ao programa Fundescola. Em 2000, através do ofício nº 394/2000, o Fundescola consultou o Secretário Municipal de Educação, bem como o Prefeito do Município de Dourados/MS se havia interesse em participar da segunda rodada de financiamento (sendo que a primeira teria sido a implantação) e em expandir o PDE às demais escolas com vistas à consolidação do PDE. Tal expansão significaria levar o PDE às demais escolas da rede, desde que elas atendessem a mais de 200 alunos. A consolidação do PDE no município significaria garantir que os recursos chegassem para as escolas que haviam implantado o plano em 1999. Em 2001 a consulta foi feita novamente à gestão petista, naquele momento seduzida pelos recursos advindos do Programa Fundescola, que acabou aderindo, mesmo alertada sobre o conflito que se daria em função da implantação da Constituinte Escolar.

elaboração e reelaboração do PDE. As escolas receberam informações e orientações da Coordenação de Gestão Educacional e dos Assessores Técnicos, “que seriam apenas uma atualização de dados e ajustes em algumas ações, pois não se tratava de um novo ano. O que decorreu dessas orientações foi um refazer em torno de 80% do Plano elaborado em 2000” (FERNANDES, 2003, p. 6), o que criou uma reação de descontentamento muito grande na Reme.

Os conflitos foram se avolumando, à medida que iam seguindo tanto os trabalhos de reelaboração do PDE nas escolas, como prosseguiam os trabalhos com a CE. Naquele momento, as escolas que desenvolviam essas tarefas do PDE reclamavam do trabalho que, além de burocrático, era também desnecessário, segundo elas, já que haviam elaborado o PDE no ano anterior. Outro motivo era que as escolas estavam envolvidas também na finalização de seus Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) e a reelaboração do PDE tomaria tempo e atrasaria as demais demandas cotidianas da escola. Mesmo que por razões práticas, as escolas começaram a paralisar as ações do PDE.

Na tentativa de resolver esse impasse, entre o que queriam as escolas e o que queria o núcleo do governo, em agosto de 2001, a Superintendência de Educação marcou uma reunião com as escolas que integravam o PDE. Embora essa Superintendência não tivesse a prerrogativa política para definir sobre a possibilidade levantada pelas escolas em abandonar o PDE, conforme foi cogitado por várias delas, ao final do debate, a decisão política possível foi que a adesão ao PDE deveria se dar por livre opção do coletivo de cada escola que deveria ser consultado.

Todavia, essa iniciativa não representava a totalidade do pensamento da Secretaria Municipal de Educação e alguns setores se mostraram contrariados com essa proposta, pois não era interessante para esses setores, bem como para o núcleo do governo petista, que as escolas pudessem decidir e fazer sua opção diante do Plano, pois, segundo esse grupo do governo petista, isso implicava a perda dos recursos do Fundescola pelo município de Dourados/MS. Como resultado dessa demanda, das duas escolas que se retiraram do PDE, uma delas reconsiderou sua decisão e retornou ao programa dois meses mais tarde. Nas decisões das escolas favoráveis à continuidade do PDE, não se pode desconsiderar a importância que os recursos financeiros do PDE assumiram em suas decisões. Entretanto, isso também resultou numa possibilidade de abrir diálogo com as escolas para que pudessem discutir os fundamentos do Fundescola

(PDE) do governo federal, problematizando junto com os coordenadores da Semed os objetivos não declarados pelo programa.

Durante os anos de 2001 a 2002, a Rede Municipal de Ensino de Dourados (Reme) viveu uma intensa organização dos fóruns de debates nas escolas que sistematizavam a fala dos sujeitos da escola nos Cadernos da Constituinte Escolar³⁰. Desse processo de discussão resultou o Congresso Constituinte que contou com a participação de aproximadamente 2.000 pessoas, entre elas os delegados constituintes eleitos³¹ pelas escolas, que votaram as diretrizes da educação municipal que deveriam servir de orientação para a elaboração do Plano Municipal de Educação para os dez próximos anos. Esses trabalhos representavam o esforço de dar voz àqueles que historicamente foram excluídos da participação na gestão das escolas e, em decorrência, da gestão do município.

Entretanto, além das disputas conjunturais, produto do sistema desigual e excludente no qual estava mergulhada a gestão educacional de Dourados/MS, outras disputas políticas foram travadas no interior da Semed, que iriam também definir os rumos da Constituinte Escolar. Entre elas estava a opção do núcleo central do governo municipal pelo PDE. Estava claro, para a equipe da Semed até aquele momento, que no interior do governo conviviam diferentes concepções de gestão. Entendendo que, por um lado, a unidade na diversidade (NOGUEIRA, 2003) pressupõe a convivência de diferentes posições nos espaços democráticos e, por outro lado, que a correlação de forças que definiu o governo era favorável às ações que pretendiam a radicalização da participação no município, os educadores que assumiram a gestão da Semed acreditavam ser possível encaminhar a Constituinte Escolar e, no decorrer do processo, arregimentar as opiniões contrárias, resolvendo na ação política os problemas de concepção em relação às práticas de gestão escolar. Dessas discussões resultaram que as contradições entre os planos de gestão foram ficando evidentes. Por um lado, a metodologia da CE pressupunha a participação e a autonomia das escolas; por outro lado, elas estavam elaborando o PDE com uma lógica recentralizadora que não dialogava com necessidades da escola (FALCÃO, 2006). Essas contradições foram se

³⁰ Foram elaborados 8 cadernos que sistematizaram as falas dos sujeitos da escola estruturadas pelos eixos, a saber: Educação para Transformação Social; Educação: Respeito às Diferenças; Políticas Públicas, Valorização e Financiamento da Educação; Formação Continuada; Currículo e Avaliação Participativa: Ensino e Aprendizagem a partir da Realidade; Infraestrutura e Organização do Espaço Escola; Gestão e Autonomia.

³¹ Entre os delegados estavam pais, alunos, professores e funcionários das escolas municipais.

acirrando na medida em que as escolas começaram a questionar as duas formas de gestão nas escolas: o PDE e a Constituinte Escolar.

A permanência do PDE como instrumento de gestão das escolas da Reme era defendida insistentemente por setores da Semed e pelo núcleo do governo como uma forma de convivência aos interesses financeiros que o PDE representava. Esse grupo era formado por setores que julgavam compatíveis as duas formas de gestão e, por outro lado, essa convivência contraditória foi combatida pelo grupo de defensores da CE. Essas posições criaram um impasse que trancou os trabalhos da CE. O que se observou foi o acirramento entre os setores da Semed que defendiam a gestão democrática participativa *versus* os setores que defendiam a gestão compartilhada³², uma vez que se entende que a gestão compartilhada percorre “caminhos marcados pela rendição às políticas estratégicas federais, quando não pela simples adesão a elas” (FERNANDES, 2004, p. 170). Vale lembrar que a gestão do governo estadual já estava marcada por

[...] modelos híbridos de gestão que alguns dirigentes explicavam se tratar não de adesão às políticas externas, mas de tática possível para um momento em que a política de financiamento inviabiliza a administração autônoma e a rejeição à política federal (FREITAS, 2003, p. 214).

Entendendo que no jogo democrático “normalmente a forma como a disputa se faz e os resultados do diálogo dependem tanto da correlação de forças quanto da capacidade de organização dos sujeitos na disputa” (GOUVEIA, 2008, p. 18), essas formas geram diferentes caminhos que, necessariamente, não precisavam levar à submissão. Pois tanto a tática quanto a estratégia, do ponto de vista de Gramsci, só podem ser concebidas no confronto que visa uma nova “correlação de forças entre as classes, dominante e dominada, principalmente, quanto aos partidos que as representam” (OLIVEIRA, 2009, p. 25). De acordo com a posição assumida pelo núcleo do governo petista de Dourados/MS,

[...] tratava-se agora de, no máximo, agir para melhorar as condições de vida sob o capitalismo, “*de introduzir um pouco mais de justiça social*” com o abandono de uma concepção socialista e a aceitação pragmática da inevitabilidade do capitalismo, ou no mínimo, de que a estratégia de enfrentamento do neoliberalismo, expressão atual do capitalismo, não estaria na ordem do dia. (GRABOIS, 2007, p. 62, grifo do autor).

A direção política da administração petista de Dourados/MS que se imprimiu sobre as opções da gestão das escolas indicava a nítida submissão às imposições

³² Para as discussões sobre os conceitos de gestão compartilhada x gestão democrática, ver Silvana Souza (2007) e Dirce Nei Teixeira de Freitas (2003).

políticas centralizadas, justificadas de modo simplista e pragmático. Essa situação foi compartilhada por setores do núcleo do governo, bem como por setores da Semed, levando forçosamente os defensores da CE a provocar o debate quanto à continuidade do PDE.

No diálogo com os setores do governo municipal ficou clara a resistência quanto ao prosseguimento somente da CE como projeto de gestão único. Por fim, em face das contradições que permeavam opções por políticas diferenciadas no campo educacional, um ponto foi fundamental em relação à opção do núcleo central do governo municipal: as relações institucionais com os Governos Estadual e Federal, que acabaram por prevalecer. Portanto, segundo Gouveia (2008, p. 64), “de espaços de ampliação da capacidade decisória e de reinvenção democrática se passa ao debate operacional sobre a administração racional de interesses divergentes que convivem no mesmo espaço social”.

Apesar do antagonismo existente nas propostas de gestão, no caso do PDE e da Constituinte Escolar, elas continuariam sendo desenvolvidas em concomitância e, a partir daquele momento, como decisão expressa de governo. Portanto em “um cenário de hibridismo no plano das concepções e das práticas que, historicamente, no Brasil, têm resultado em realidade educacional excludente e seletiva” (DOURADO, 2007, p. 926), o movimento da Constituinte Escolar perdeu ali sua força política como proposta de materialização de uma democracia participativa no governo do PT municipal.

Por fim, a ruptura do grupo que defendia os princípios da gestão participativa com o governo municipal acabou com o impasse³³ entre a CE e o PDE. Com a saída da gestão da Semed em fevereiro de 2003, iniciou-se a segunda gestão da Semed no governo petista no município de Dourados/MS, em março de 2003. A segunda gestão da Semed (2003-2004) deu continuidade à nova opção teórico-metodológica do governo petista do município de Dourados/MS, fundada no pragmatismo político, como se verá no próximo item.

³³ As novas orientações teórico-metodológicas da gestão da Semed instalaram uma crise política no governo, culminando com o pedido de exoneração do núcleo dos quadros do PT que sustentavam o movimento da Constituinte Escolar no início de 2003, assim como nos demais espaços de gestão do governo, entre eles o OP.

A segunda gestão da Semed no município de Dourados (2003-2004)

Na nova gestão da Semed, alguns membros encarregados pelo processo da Constituinte ainda permaneceram à frente da Reorientação Curricular³⁴ na Reme, que foi mantida como marca da administração. Todavia, apesar da manutenção de algumas políticas participativas desenvolvidas pela Semed, o fato é que a mudança na gestão da secretaria implicou, também, mudanças no desenvolvimento e na *performance* dessas políticas no âmbito da rede municipal; esta assumiu uma feição mais pragmática, voltada para atender aos interesses imediatos das escolas, favorecida pela concepção ideológica e política que tomou corpo no governo municipal de 2003 a 2004.

Embora os trabalhos desencadeados pela CE tivessem sido desenvolvidos por parte dos professores que estiveram envolvidos em seu processo, eles reclamavam, constantemente, da falta de envolvimento dos demais setores da Semed no processo, isso porque a Reorientação Curricular na visão dos gestores não foi tratada como uma ação articuladora do trabalho coletivo. A visão fragmentada sobre a Reorientação Curricular contribuiu para que não houvesse adesão e envolvimento do novo secretário, o Sr. Leopoldo Van Suypene, que assumiu a pasta, bem como condições materiais para o desenvolvimento dos trabalhos.

Segundo Sônia Vasconcelos (2007), foi visível a ruptura na política educacional de Dourados/MS. Para ela, que estudou a formação de professores no período de 1997 a 2004, ficou clara a falta de articulação da nova gestão do PT com relação à política desencadeada pela CE. Para a autora, a política de formação de professores conduzida inicialmente pela nova gestão da Semed sob a orientação dos professores e técnicos remanescentes do projeto da CE se dava de modo isolado das demais ações desenvolvidas na Reme. Para Vasconcelos, a fragmentação das ações e a incorporação das ações dos projetos de gestão gerencial do MEC tomaram força novamente. Vasconcelos (2007) aponta também para o fato da ruptura do diálogo com a

³⁴ A reorientação curricular buscava refletir sobre o conjunto de práticas docentes cotidianas, compreendendo o currículo das escolas frente ao conhecimento e saberes produzidos historicamente pela humanidade. Desse modo, as ações desencadeadas pela reorientação curricular tiveram como eixo comum uma educação dialógica, crítica e inclusiva que pressupunha a reorientação dos tempos e espaços na escola que, necessariamente, envolviam a descentralização e a democratização da gestão escolar visando a horizontalização do poder e das competências que se dão pela integração de objetivos comuns que movem práticas coletivas (SILVA, 2006). Na Reme, essa proposta nasceu junto com o projeto da Constituinte Escolar e seria a continuidade da política de democratização das escolas municipais de Dourados/MS, pela via de uma análise crítica no currículo dessas escolas, de forma que os conteúdos escolares permitissem o desvelamento da realidade e a superação dos condicionantes presentes no contexto histórico da sociedade.

rede municipal, adotado pela Semed em relação aos princípios democráticos participativos. A autora avalia que a linha política adotada pela gestão (2003-2004) não só rompeu com o princípio da gestão democrática, como trouxe de volta as antigas ações pontuais e desarticuladas que desestruturaram o cotidiano escolar.

Em relação ao Plano Municipal de Educação (PME), somente em 2005, o governo municipal deu andamento à sua elaboração³⁵. A proposta do PME em Dourados foi feita com a participação de pessoas ligadas à Semed e às universidades públicas estabelecidas em Dourados (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e Universidade Federal da Grande Dourados). A proposta se tornou um Projeto de Lei e foi apresentada à Câmara Municipal para avaliação e posterior votação. Entretanto, em entrevista concedida à autora da tese pelo ex-superintendente da Semed no período de 2005 a 2008, em janeiro de 2011, ele declarou que “a proposta do Plano Municipal de Educação (PME) foi discutida, deu entrada na Câmara, mas depois o [prefeito] Tetila pediu para retirá-lo [de sua tramitação], e até onde eu sei, até hoje não foi aprovado³⁶”. Contrariando a expectativa dos educadores do município, o PME não havia sido aprovado até 2011.

Ao final pode-se perceber que o quadro apresentado reflete antagonismos próprios de uma gestão pragmática que visa ao atendimento das necessidades imediatas, sem uma análise dos condicionantes políticos e históricos que configuram o universo escolar. De forma que uma visão simplista de gestão esvaziou o conteúdo político minando as condições para tomadas de decisões que visassem à democratização da educação. Nas análises feitas, observou-se que a gestão do PT no município de Dourados (MS), no período de 2003 a 2004, redefiniu suas opções políticas que deixaram muito tímidas as formas participativas que a iniciaram.

A ênfase da gestão pragmática se deu, segundo as palavras do Secretário de Educação do município de Dourados na gestão 2003-2004, o Sr. Leopoldo Van Suypene. Com o seguinte o objetivo:

³⁵ A elaboração do projeto contou com “a metodologia de envolvimento coletivo da sociedade civil e acadêmica citados anteriormente e ainda através de grupos de estudos. Foram pesquisados os dados disponíveis em âmbito nacional, estadual e municipal, os quais possibilitaram a reflexão nas etapas de desenvolvimento e sistematização desse documento. Além dos grupos de estudos representados pelos delegados da constituinte escolar, foram realizadas oficinas de trabalho com os grupos temáticos de cada nível de ensino e modalidade. A apropriação dos dados referentes ao município foi feita através da pesquisa local realizada pelo mini censo socioeducacional e de dados disponíveis pela secretaria de planejamento e do IBGE.” (DOURADOS, 2006, p. 8).

³⁶ Conforme noticiado por um jornal local no dia 26 de maio de 2006.

[...] na verdade foi trazer um reforço para o gabinete. Criamos uma assessoria jurídica para o gabinete e também uma assessoria de projetos. Porque percebíamos que para você desenvolver um bom trabalho você precisa de bons projetos. E para você ter bons projetos você tem que ter uma equipe que trabalhe diariamente nessa função. Nesse sentido eu montei então uma equipe, que tinha por objetivo buscar recursos fora através dos projetos elaborados e também trazer de outros municípios experiências positivas. Acho que isso foi bastante proveitoso... nós conseguimos ao longo desse período uma quantidade de recursos razoáveis para a construção de escolas, para a construção de Centros de Educação Infantil. (SANTOS; ARANDA, 2009, p. 33).

Num balanço sobre as principais ações realizadas na sua gestão, o ex-secretário apontou as seguintes:

Criação de projetos como: “Nadar Dourados”, em parceria com a FUNCED e a Escola de Natação Acqua Center de Dourados, onde trabalhava principalmente a iniciação na natação na intenção de melhorar a autoestima das crianças nas escolas. “Projeto de Atletismo” que visava trabalhar com os meninos e meninas na reserva indígena. “Projeto de Judô” e vários outros projetos que existiam nesse sentido com o objetivo de ocupar essa criança no contraturno. Cursos de formação continuada para os professores, diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e demais profissionais de apoio da educação, como: merendeiras e demais funcionários. (SANTOS; ARANDA, 2009, p. 36).

Assim, durante a segunda gestão petista da Semed (2003-2004), as escolas foram levadas a se envolver com as condições objetivas que “facilitavam” a gestão, do ponto de vista administrativo, ou seja, não foram desencadeadas na rede ações coletivas que problematisassem a sua democratização, ou mesmo que envolvessem o “chão da escola” nas decisões políticas. Voltou-se, segundo Vasconcelos (2007), por um lado para as velhas formas de reuniões com os diretores para repasse de informações gerais e atendimento às urgências das escolas. Por outro lado, as solicitações da escola passaram a ser também mais objetivas, tais como resolver questões relacionadas ao ciclo de aprendizagem, à coordenação pedagógica, às eleições para diretores, ao processo de capacitação dos docentes, ao calendário escolar etc. “Ou seja, nessa gestão imprimiu-se caráter mais pragmático, mais objetivo à gestão escolar e buscou atender à escola pública naquilo que era importante para ela: consolidar e dar ênfase [a um tipo de] conhecimento.” (CATANANTE, 2010, p. 71).

A segunda gestão do PT (2005-2008): a lógica da racionalidade técnico-burocrática

No ano de 2004, o Professor Tetila concorreu à reeleição e venceu. A nova gestão petista municipal foi composta por um novo arco de alianças³⁷ com o PT: novas agremiações partidárias formadas por pequenos partidos mais conservadores, tais como o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Progressista (PP), Partido Social Liberal (PSL). Na composição das alianças partidárias para a segunda gestão, foi conservada somente a aliança com o PC do B, entre os partidos considerados do campo democrático popular, dentre os que elegeram o PT em 2000, demonstrando uma mudança no perfil da nova administração que se iniciaria. Foi nessa gestão (2005 a 2008) que se elaborou a política de descentralização de recursos que, segundo os dirigentes da Semed, visava à autonomia das escolas.

Contudo, ressalta-se que a mudança no arco de alianças levou à gestão das pastas das secretarias municipais novos atores sociais que, somados aos quadros do PT, imprimiram na gestão 2005-2008, procedimentos administrativos mais racionalizadores. Não obstante, a Educação Municipal continuou a ser dirigida pelos mesmos quadros do PT que estiveram à frente da pasta na segunda gestão da Semed.

Diante desse quadro político desenhado na gestão municipal de Dourados/MS, a questão que se segue é entender, a partir dele, como se deu a política de descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais. Como essa política foi desencadeada? Tendo em vista que, dos recursos descentralizados que chegam às escolas, parte vem dos recursos próprios do município, porém a maior parte é transferida pelo FNDE, constituídos pelos recursos do PNAE e do PDDE, analisa-se a seguir a política que implementou a descentralização de recursos no município.

³⁷ Fizeram parte da nova aliança com o PT para disputar a reeleição do Professor Tetila no município de Dourados/MS, os seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL); Partido Social Democrata Cristão (PSDC); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Verde (PV); Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B).

A política de descentralização de recursos financeiros do município de Dourados/MS

A descentralização de recursos como estratégia de governo tem dois fundamentos básicos e distintos: um diz respeito à ampliação da participação popular na gestão, na fiscalização para o controle do gasto público e outro que remete à política de descentralização como forma de desconcentração de ações e concentração de poder.

Sabe-se também que a margem de manobra que os municípios têm para implementar medidas inovadoras é muito baixa em função do pacto federativo brasileiro, que impõe maiores responsabilidades aos municípios e faz com que os investimentos na educação geralmente consumam além de suas capacidades arrecadatórias. Sendo assim, os recursos redistribuídos pela União que chegam ao município deveriam cumprir a tarefa de equalizar as oportunidades de modo a garantir a qualidade educacional. Desse modo, o município de Dourados/MS, ao descentralizar recursos financeiros para as escolas, como no caso da alimentação escolar e dos programas de manutenção das escolas, o faz com parte dos recursos das transferências automáticas repassadas pelo FNDE. Do ponto de vista político, essas ações descentralizadoras podem cumprir uma tarefa educativa, no sentido do exercício da prática de tomada de decisões, bem como podem ser voltadas para racionalizar custos operacionais, dependendo da visão que fundamenta a gestão municipal.

Com base nessas premissas, algumas questões tomam forma, entre elas entender: quais foram as razões que levaram o município de Dourados/MS a descentralizar os recursos financeiros para suas escolas, tendo em vista o histórico de gestão observado? Quais foram os condicionantes internos e externos que contribuíram para tal descentralização? Se o município abandonou a gestão participativa, quais os motivos que animaram a elaboração dessa política? Quais as concepções de gestão que fundamentaram a descentralização de recursos financeiros nas escolas de Dourados?

Assim, compreende-se que as ações de gestão dos recursos financeiros do município passam, necessariamente, pela perspectiva da gestão que a política local assume, confrontada com as pressões da política de outros âmbitos. Nesse sentido, com o intuito de buscar nexos entre a descentralização de recursos financeiros e a política municipal, a opção encontrada, em face da inexistência de documentos que demonstrassem a linha teórico-metodológica da política, foi proceder a entrevistas com os principais gestores da Semed responsáveis pela elaboração e execução dessa política.

Motivos e instrumentos legais da política de descentralização de recursos financeiros em Dourados/MS (2005-2008)

A gestão composta no novo mandato do prefeito Laerte Tetila (2005-2008) tomou encaminhamentos diversos em relação à alimentação escolar, até porque foi vencida a tese defendida na gestão anterior de que a alimentação escolar teria por função social alavancar a economia e a agricultura familiar local, ideia que foi posteriormente estabelecida pelo próprio FNDE/MEC.

A segunda mudança foi o apoio dos gestores das secretarias à adoção das parcerias público-privadas no atendimento dos serviços municipais. Vale lembrar que várias parcerias já ocorriam sem a devida regulamentação, como no caso das creches conveniadas que, desde 2001, vinham sendo subvencionadas com recursos financeiros municipais.

Como ressonância às duas questões, o núcleo do governo municipal editou em 2005 dois decretos: o de n.º 3.420, que regulamentou a “descentralização do Serviço de Alimentação Escolar no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Dourados”, assim como a sua complementação garantida pelo município; e o decreto de n.º 3.439, que disciplinou sobre “a celebração de convênios para execução de serviços municipais, em parceria com órgãos e entidades públicas ou instituições não-governamentais”. Esse decreto permitiu o repasse de recursos financeiros da Semed para o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMD). Entretanto, esses decretos vieram alicerçados na lógica da racionalidade administrativa movida pelas reclamações em relação à centralização de alguns serviços prestados pela Semed, sem que tenha havido um debate amplo com a rede para a adoção dessa política.

Segundo os gestores municipais, eles foram motivados em dar resposta aos vários pedidos dos diretores de escolas municipais, a exemplo das práticas de gestão descentralizantes já desencadeadas pelo governo estadual nos mandatos petistas.

Para explicitar melhor estes processos, foram entrevistados o ex-secretário de educação municipal, Professor Leopoldo Van Suypene e o ex-superintendente administrativo, Professor Enio Ribeiro, ambos filiados ao PT e principais responsáveis na Semed pela descentralização dos recursos financeiros no período de 2005 a 2008.

Quando perguntados sobre os motivos que levaram a gestão a descentralizar os recursos financeiros para as escolas e como se deu o processo no interior do governo, o

ex-secretário Suypene informou que a proposta partiu do grupo gestor da Semed e declarou que

O fato, de ser uma administração popular, ser do PT, isso facilitou e ajudou muito, por que toda proposta que vem no sentido de dar autonomia à escola, uma proposta que vem no sentido de democratizar, são propostas já inerentes ao próprio partido e além disso eu acho que a gente tinha uma vantagem na administração da SEMED. O fato de o prefeito ter sido professor (foi professor de séries iniciais, foi professor da universidade, foi diretor de escola), eu sempre dizia isso, facilitava muito a conversação com o governo. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Segundo esse gestor, também contribuiu para a descentralização de recursos financeiros o fato de que

Nós vivemos um momento, que de certa forma, foi necessário fazer contenção de despesas³⁸. Parece que não, mas na verdade a descentralização vai nessa linha de contenção de despesas, considerando que você vai diminuir uma série de procedimentos para licitação. Então você acaba diminuindo também trabalho. Então juntando tudo isso, de certa forma, esse processo de descentralização, acaba facilitando. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Questionado sobre o que representava a descentralização de recursos financeiros para a Semed do ponto de vista da gestão das escolas, ele afirmou que nesse ponto o que mais pesou sobre a decisão de descentralizar os recursos financeiros foi a compreensão sobre a autonomia da escola, sobre a qual ele explica que:

A escola pode tomar as decisões de forma autônoma e isso em relação à secretaria diminui uma série de problemas entre aspas, como por exemplo, logística de entrega. Nós tínhamos uma quantidade de escolas grande e quando tinha a compra da merenda, que era em grande quantidade, o pessoal da entrega muitas vezes não dava conta de fazer essa entrega. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Em relação ao PMD, ele afirmou que

[...] volta naquela mesma questão da logística, não é? Se você tem várias escolas e no início do ano tá ali programado pra tal dia, é impossível uma só equipe dar conta de atender a todas as escolas. Quando você tem o recurso disponibilizado pra escola, cada uma delas pode fazer a aquisição do material necessário, a escola pode pagar mão de obra a alguém próximo à escola. Evidentemente isso vai facilitar muito para a escola resolver aqueles pequenos problemas. Um exemplo: às vezes quebrou uma porta, tem um problema lá na maçaneta, você teria que disponibilizar uma equipe lá da secretaria pra fazer esses reparos? Então, a escola tendo

³⁸ O momento ao qual o ex-secretário se refere foi a passagem definitiva da Educação Infantil para a Semed, que passou a não contar mais com a participação dos recursos da Assistência Social.

o dinheiro, ela mesmo pode providenciar. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Assim, na visão do ex-secretário, a descentralização dos recursos financeiros contribuiu para melhorar a gestão da Semed. Segundo ele, a descentralização da alimentação escolar “ajudou a diminuir o número de funcionários para fazer essa entrega, o número de caminhões disponíveis também”. Além disso, disse que existiam problemas que diziam respeito ao acúmulo de expedientes exigidos pela centralização da merenda, assim como o custo político provocado por esses desacertos.

Na análise de Enio Ribeiro, ex-superintendente, diferente da visão do ex-secretário, a descentralização de recursos financeiros foi importante na medida em que criou a possibilidade

[...] dos dirigentes e da comunidade escolar terem noção, ainda que parcial, sobre como é gerir recursos na esfera pública, como modo de avançar no desafio de conquistar a tão desejada autonomia escolar e de perceberem que as demandas são infinitas e os recursos são finitos, logo o gestor tem que gerir estabelecendo prioridades. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Do ponto de vista da participação, Enio Ribeiro apontou que a descentralização dos recursos financeiros “possibilita que a comunidade escolar possa avançar no aprendizado de exercício da cidadania (individual e coletiva)” (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011). Ao informar as razões que levaram a Semed a descentralizar os recursos financeiros, o ex-superintendente deixa claro que a decisão de descentralizar se baseou no

[...] pressuposto de que sendo uma administração de orientação democrática, popular e de esquerda, ela deveria marcar a sua gestão à frente da Semed, apostando que, quem melhor pode administrar uma escola é a sua própria comunidade escolar. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Continuando sua análise, o ex-superintendente afirma que a escola,

[...] ao manipular os recursos, visualizará os seus limites e possibilidades, logo, estabelecerá a priorização das ações a serem desenvolvidas pela escola, fazendo com que os resultados a serem atingidos possam ser maximizados, apesar das demandas serem infinitas e os recursos materiais, humanos e financeiros, finitos. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Em relação às questões que antecederam a descentralização, observou-se que as escolas não foram consultadas sobre o processo. Para Leopoldo Van Suypene, a escola já

[...] estava estruturada para receber o processo de descentralização [e, além disso, informa] que a descentralização atendia evidentemente os princípios partidários, atendia o ideal democrático do prefeito, da própria secretaria, e atendia de certa forma uma necessidade daquele momento atender prioritariamente os centros de educação infantil; quer dizer, isso tudo vai colaborar no sentido de criar o processo descentralizador (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Entretanto, perguntado sobre as repercussões dessas ações no interior da escola, Enio Ribeiro informou que elas se deram de modo desigual. Ele destacou ainda que nas escolas com maior tradição de gestões democráticas, o processo foi tranquilo. Já em outras, o processo foi conflituoso. “Nestas, os gestores quando questionados pelas suas respectivas comunidades escolares, responsabilizavam a Semed, dizendo que ao descentralizar a compra da merenda, esta instituíra o caos na alimentação escolar.” (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Para o ex-secretário Leopoldo Van Suypene, em algumas escolas em que foi feito um acompanhamento de perto,

[...] houve uma melhoria fantástica, uma melhoria grande no gerenciamento desse recurso, isso evidentemente dependeu de escola para escola; tem escolas que tiveram uma certa dificuldade, tem outras que não entendiam direito o processo e outras que queriam estabelecer de certa forma uma disputa com a secretaria, mas na totalidade, na minha opinião, foi positivo. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Em relação “a essas disputas”, o ex-secretário declarou que os diretores eram ligados a partidos de oposição ao PT e fizeram de tudo para boicotar o processo.

Para compreender como as escolas tomaram conhecimento da formalização dessa política e como elas reagiram a ela, tanto o ex-secretário quanto o ex-superintendente informaram que foram realizadas reuniões com as escolas para orientação sobre o trabalho que envolvia o processo de descentralização e com o Conselho da Alimentação Escolar (CAE), que, aliás, segundo o ex-secretário, “nos autorizou a fazer isso”. Na fala do ex-superintendente Enio Ribeiro,

A Semed realizou diversas reuniões com os gestores (diretores, presidentes de APMs, Conselho Escolar), com intuito de evidenciar o conteúdo político e ideológico da descentralização (democratização do poder nos aspectos políticos e econômicos); cursos de formação para as merendeiras; cursos sobre licitações, prestações de contas, gestão de recursos públicos; adequação na legislação; entrevistas e publicação de artigos na imprensa

falada, escrita, televisiva, internet. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Sobre a reação das escolas, Leopoldo Van Suypene ponderou:

[...] como eu disse anteriormente, como Dourados já tinha essa experiência que vinha do estado, pois ela já tinha feito essa descentralização, então muitos diretores da rede municipal, alguns deles, inclusive professores da rede estadual, já tinham observado e visto esta experiência e percebido que era uma experiência positiva, então até onde eu acompanhei, pude ir vendo, não tivemos maiores dificuldades, no sentido da aceitação por parte das escolas, talvez algum questionamento com relação ao valor da distribuição. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Ao ser perguntado se só os mecanismos legais criados para esse fim foram suficientes para que as escolas se apropriassem da política descentralizadora, Enio Ribeiro informou que não. Ele argumentou que

[...] alguns gestores aprovaram a iniciativa; outros aderiram contrariados; alguns gestores desempenharam papéis muito aquém e de forma deliberada, na esperança de que a Semed voltasse a centralizar tudo. Partiam do entendimento de que a centralização é mais cômoda, já que o ônus junto à comunidade escolar é da Semed. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

As dificuldades encontradas, segundo Ribeiro foram assim resumidas:

- Muitos gestores eram integrantes de partidos opostos e conspiraram para o insucesso da iniciativa;
- Porque uma gestão democrática implica ao gestor saber ouvir, ter interesses contrariados, ser menos estrela na escola;
- Analfabetismo político, isto é, muitos gestores não conseguiram visualizar que a democratização eleva o grau de exercício da cidadania da comunidade escolar, tornando mais difícil a sua manipulação pelos governantes;
- E contradições presentes entre os próprios gestores da Semed. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Sobre os motivos das transferências dos recursos financeiros para as escolas pelo PMD, Leopoldo Van Suypene informou que “o custo com uma empresa terceirizada era mais alto do que você fazer o repasse para as escolas”. Segundo ele, “era muito mais prático e muito mais barato você fazer o repasse”. Por outro lado, ele informou que:

[...] quando a Secretaria de Serviços Urbanos fazia isso, dependia de todo um calendário, dependia de todo um período de espera ainda mais quando pega um período de chuvarada em que o mato cresce rápido. Aí o que acontece, a escola recebendo o recurso, ela poderia fazer o tratamento adequado do seu pátio. Significa que baratearia o custo. A escola teria um tratamento adequado do seu terreno, a grama fica baixa e isso faz

diferença. Então, isso a gente também orientava a escola, a gente fazia essa conversa com eles para orientar os diretores sobre como usar o recurso para fazer esse tratamento do terreno. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Um ponto interessante foi que a certa altura da entrevista, o Professor Leopoldo foi questionado sobre os avanços democráticos observados na política de descentralização dos recursos financeiros e se, na sua visão, de alguma forma, isso se associava à diminuição dos custos na gestão da Secretaria de Educação. O ex-secretário foi enfático ao responder:

Eu acho que a gente tem que tomar cuidado, para não ficar a ideia do estado mínimo, quer dizer, quanto menos você gastar com a coisa pública melhor, ou até como forma de interferência do próprio Estado na educação. Eu não vejo por aí. Eu analiso como uma forma de gerenciar o recurso que você tem. Nós tivemos muitos avanços em termos de recursos para as escolas no governo Lula, essa é minha opinião. O que precisa é ter mais transparência nesses recursos. A própria escola tem que divulgar o quanto recebe. Eu tive experiências assim: eu ia para escolas e quando eu jogava a planilha de quanto a escola recebeu, muitos ficavam assustados: Nossa! Tudo isso? Na maioria das vezes, a informação sobre os recursos ficava concentrada nas mãos de poucos ali dentro, não chegava a todo mundo. Eu acho que essa é uma questão de gerenciamento do recurso, que é importantíssima. Outra coisa é se você tem um quantitativo, se pode economizar, mas com o objetivo de melhor distribuir esse dinheiro, você terá o mesmo recurso com um aproveitamento melhor. Aí você atende melhor a escola e pode fazer mais coisas. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

A racionalidade na administração dos recursos deve ser analisada à luz da política de financiamento que, em meio à opção política do Estado, compromete a qualidade educacional. Segundo Soares (2002), a lógica racional que se estabeleceu sobre a gestão afirma que os recursos existem, porém são mal administrados. Fato esse que confere centralidade na gestão tendo por base poucos investimentos com maiores resultados. Aliás, a gestão eficiente visa justamente racionalizar os custos educacionais. Portanto, não se pode cair no engodo de que a racionalização dos recursos financeiros é capaz de responder às demandas da escola sem uma avaliação crítica do que eles representam no que se refere às desigualdades sociais nas quais a sociedade brasileira está assentada. O perigo nessa lógica é levar as escolas à acomodação e à naturalização da falta de compromisso da União com a Educação Básica. Portanto, deve-se problematizar nas escolas a gestão desses recursos sem, necessariamente, repassar a elas a tarefa de administrar os resultados dessas contradições. Em função dos motivos

apresentados pelos gestores passa-se a analisar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas escolas de Dourados (PMD).

Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas escolas de Dourados (PMD)

A base legal que possibilitou a elaboração do PMD foi dada pelo Decreto n.º 3.439 de 2005. No artigo 1 do capítulo I, o decreto prevê a necessidade de formalização de convênios para que haja a descentralização de recursos financeiros. Segundo o artigo, “o convênio é o instrumento usado para execução descentralizada de serviços municipais ou delegação de ações das secretarias do município”. Ainda no referido artigo, ficam previstos os responsáveis pelos convênios. O inciso I prevê que são convenientes “órgãos ou entidades da administração indireta, ou outro órgão federado, ou instituição não-governamental, com o qual a administração pública Municipal pactuar”. E o inciso II estabelece, como interveniente, o “órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica, funcional, de qualquer esfera do governo, ou instituição não-governamental, que participar de convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio”. E, por fim, o inciso III disciplina como executor o

[...] órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica, funcional, de qualquer esfera do governo, ou instituição não-governamental, responsável direto pela execução do programa, caso, o órgão, a entidade executora, ou a instituição conveniente não detenha tal atribuição.

Entre as obrigações das concedentes, fica estipulado, no artigo 2º, que devem acompanhar, controlar e avaliar o cumprimento do objeto do convênio. Para a celebração dos convênios é obrigatório que a instituição conveniente elabore um plano de trabalho fundamentado com um plano de aplicação de recursos financeiros e cronograma de desembolso. A formalização do convênio será feita por meio da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da instituição interessada nos Cadastros de Pessoas Físicas (CPF) dos seus representantes. A liberação dos recursos obedecerá ao cronograma dos planos de trabalho, exceto para os casos de ação contínua. É obrigatório manter registro por cinco anos das prestações de contas específicas, assim como de sua aprovação. A liberação de recursos será feita mediante ordem bancária.

A celebração do convênio entre a Semed e a Associação de Pais e Mestres (APM), como acontece em outras situações em que se tem repasses de governos para entidades privadas, estabelece o convênio como forma jurídica para o repasse de “recursos financeiros para atender as despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, especialmente despesas miúdas de pronto pagamento, reparos, serviços e aquisição de materiais necessários à execução destes” (CAMARGO; VIANA, 2010, p. 7). Segundo o Decreto 3439/2005, no convênio via PMD, no que se refere ao custeio, a escola deveria executar, com esses recursos, serviços de pedreiro, carpinteiro, eletricista, entre outros, como consertos de maquinário, poda de grama, árvores e limpeza de fossa séptica. As compras deveriam ser executadas com os seguintes itens: *tonner* para máquina fotocopadora e impressoras, material pedagógico e de expediente, material de limpeza e conservação do prédio, utensílios de cozinha e, de forma geral, material necessário para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os valores são transferidos às unidades escolares, segundo os critérios de administração descentralizada na qual a escola deve ter uma Unidade Executora (UEX) e conta bancária específica para recebimento do benefício. Por meio desse instrumento, a Semed firmou convênio com as Associações de Pais e Mestres das escolas municipais visando ao repasse dos recursos do Programa de Manutenção da Escola de Dourados (PMD).

As transferências dos recursos foram feitas em duas parcelas anuais. Ressalta-se que na legislação editada pelo governo municipal, não foi encontrado nenhum critério objetivo em relação aos valores de repasse de recursos financeiros às escolas. Portanto, as informações sobre esses critérios foram obtidas nas entrevistas realizadas com o ex-secretário de educação. Segundo ele, apesar de não se lembrar exatamente em termos numéricos, informou que os critérios consideravam a quantidade de alunos e a localização da escola. Assim, os recursos para pequenos reparos e limpeza do terreno, repassados às escolas da periferia, eram maiores.

A descentralização da alimentação escolar

A descentralização da alimentação escolar no âmbito da rede municipal de Dourados/MS foi prevista pelo Decreto de n.º 3.420, ficando fora da medida os Centros de Educação Infantil, as Escolas-polo³⁹ e a escola Agrotécnica.

O ex-secretário Suypene explica os motivos que deixaram tais escolas fora do programa de descentralização dos recursos da alimentação escolar:

Em função da localização, em alguns casos, por exemplo, as escolas rurais, eles reclamaram que mercado próximo não tinha estrutura para que fosse feita a aquisição da merenda. Os mercados da localidade não ofereciam nota fiscal. Essas dificuldades também se apresentavam na área indígena, além da organização das próprias escolas que ainda não tinham a legalização da APM⁴⁰ e da direção da escola, não foi possível a gente fazer essa liberação de recursos. Em outras escolas, por exemplo, a Escola Francisco Meireles, que não era indígena, mas que atende a maior parte dos alunos dessa população, foi feita a descentralização. A ideia era descentralizar em todas, mas algumas alegaram, entre outras dificuldades, o fato do diretor ter que vir para a cidade fazer as compras, o que envolvia outros custos de combustível e uma série de outras coisas. Daí nós acabamos permanecendo com a política de centralização com a entrega feita pela própria secretaria. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

O decreto prevê a responsabilidade das unidades escolares por intermédio da sua Unidade Executora (APM) pela realização de todo o processo que envolve a alimentação escolar. Os recursos do PNAE são transferidos pela Semed diretamente na conta da UEx. O Decreto n.º 3.420, em seu artigo 5, inciso II determina às APMs que abram duas contas bancárias. A primeira conta é relativa aos depósitos dos valores transferidos pelo PNAE. A segunda é para “depósito dos valores relativos à complementação efetuada pelo município por meio de recursos próprios, tendo por base os dados do Censo Escolar do ano anterior”, no valor de R\$ 0,10 por aluno.

Segundo informações da gestora responsável pelo setor da alimentação escolar da Semed, após a escolarização da alimentação escolar, a Prefeitura de Dourados/MS passou a complementar a alimentação escolar em R\$ 0,10 por aluno do ensino fundamental. Conforme o ex-secretário de educação, isso era um gesto importante para que as escolas se convencessem em gerir os recursos e que sentissem o compromisso da

³⁹ São consideradas escolas-polo as unidades escolares que possuem estrutura e organização própria, que agregam extensões e, quando localizadas na área rural, agregam também as salas multisseriadas.

⁴⁰ Essas escolas ficaram enquadradas como “escolas especiais” pelo Decreto de n.º 3.638 de 2005, que “dispõe sobre o enquadramento das Escolas Municipais da Rede Municipal de Ensino de Dourados por Tipologia de Lotação”. Somente em 2011 que elas foram finalmente enquadradas na categoria de escolas indígenas. A partir daí foram organizadas suas APMs.

Semed com a alimentação escolar. Os motivos que levaram a prefeitura a complementar os recursos do FNDE para a alimentação escolar foram informados pelo ex-superintendente da Semed. Segundo Ribeiro,

A administração municipal desejava promover uma elevação na qualidade da merenda escolar. E porque com este gesto demonstrava que a descentralização não fora adotada apenas para livrar a Semed de mais uma atribuição. Demonstrava de forma inequívoca o compromisso da Administração Municipal, tanto é que suplementou estas com recursos próprios que teve por base os estudos do orçamento do município; os gestores da Semed e o Prefeito Laerte Tetila avaliaram ser possível manusear da rubrica denominada recursos próprios, em um percentual aceitável para fazer esta complementação. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Sobre os critérios e os valores para a complementação, Suypene (2011) informou que a complementação era feita mediante pedido da escola. Segundo ele,

[...] eu não recordo o valor nesse exato momento, mas isso dependia muito do momento e do valor que vinha do FNDE, quando a gente entendia e a escola sinalizava que o recurso não estava dando, a gente fazia a complementação. Então essa complementação dependia dessa sinalização, da necessidade da escola e do entendimento que nós tínhamos se realmente havia essa necessidade. Nós tínhamos sempre um gatilho que possibilitava isso, quando nós entendíamos o sinal vermelho que vinha da escola no sentido de alerta “olha tá faltando!” A secretaria sinalizava para o conselho, “olha realmente tá difícil!” Então, a gente fazia essa complementação. (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Em relação às responsabilidades com a gestão dos recursos da alimentação escolar, o Decreto n. ° 3.420 especifica que o ordenador das despesas da alimentação escolar é “o diretor da unidade escolar, cabendo a ele efetivar a movimentação dos recursos, dando preferência para o comércio local” (Art. 9). Para o recebimento dos recursos, a Unidade Escolar deve constituir uma Comissão de Alimentação Escolar que terá como função:

- I. Elaboração do cardápio;
 - II. Acompanhar a aquisição dos gêneros alimentícios;
 - III. Conferir quantidade e qualidade dos alimentos adquiridos;
 - IV. Tomar conhecimento da prestação de contas emitindo parecer.
- (DECRETO, 3.420, Art. 10).

A prestação de contas dos recursos da alimentação escolar deve ser encaminhada ao CAE e, posteriormente, à Semed. A liberação das parcelas dos recursos do PNAE fica condicionada à prestação de contas que ocorrerá por trimestre, conforme

define o decreto. Na visão do ex-secretário, o recurso que foi descentralizado apresentou avanços na democratização da escola, “pois as escolas passaram a ter esse recurso, que deu a possibilidade delas, de forma autônoma, definir o cardápio, evidente que acompanhada por duas nutricionistas concursadas para esse fim” (SUYPENE, informação verbal por meio de entrevista, 2011). Sobre a participação dos pais e alunos nessa autonomia, ele avaliou que isso dependeu da direção e variou de escola para escola. “Mas até onde a gente conseguiu acompanhar e verificar, grande parte das escolas teve envolvimento até porque o convênio era feito com a APM.” Para o ex-superintendente Ênio Ribeiro a política de descentralização da alimentação escolar visou:

dar mais agilidade ao processo de aquisição dos produtos alimentares, tendo em vista que as Associações de Pais e Mestres estão submetidas a outra regulamentação; fazer com que a comunidade escolar possa participar, fiscalizar e decidir sobre o cardápio e qualidade da merenda escolar; oportunizar a negociação destas com os fornecedores e produtores locais, muitos, inclusive, membros da própria comunidade escolar, estabelecendo assim, uma cumplicidade positiva e benéfica para ambos. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

Na avaliação de Ênio Ribeiro, o processo de descentralização da alimentação escolar

foi diferenciado e desigual. Algumas escolas conseguiram elevar a qualidade da merenda nos aspectos quantitativos e qualitativos, enquanto outras, por conta de ineficiência, despreparo e autoritarismo de seus gestores etc., registraram retrocessos. Acredito que muitos gestores se comportaram com uma visão meramente funcional e não de cidadania. Estes evidentemente não tiveram muito sucesso. Mas mesmo tendo havido fracasso em algumas escolas, em minha opinião, foi um aprendizado importante para as diversas comunidades escolares. (RIBEIRO, informação verbal por meio de entrevista, 2011).

A avaliação positiva sobre a descentralização da alimentação escolar evidenciada na visão dos gestores corrobora a análise dos enormes desafios que representa uma política descentralizante que visa à participação social. Nesse sentido, deve se ter claro que, de modo contrário à descentralização, como vem sendo empreendida pelo projeto hegemônico, a política de descentralização de recursos financeiros de cunho participativa faz parte de um processo de disputa de classes no qual o que está em jogo é a hegemonia de uma dessas classes sociais. A compreensão desses elementos exigirá dos gestores municipais, que buscam a democratização social, uma linha político-ideológica clara, comprometida com a visão de mundo das classes subalternas e, fundamentalmente, que situem a escola como o lócus dessa disputa.

Ao final deste item, a análise feita nos instrumentos legais de descentralização de recursos financeiros para as escolas evidenciou, com exceção da alimentação escolar, a falta de uma legislação clara sobre os critérios de repasse desses recursos financeiros descentralizados. Mesmo o critério usado para a complementação da alimentação escolar foi político e não pode ser observado se houve preocupação com a elevação da qualidade nutricional da alimentação escolar. Também em relação aos repasses financeiros do PMD, em momento algum foi verificada a existência de critérios objetivos que definissem o valor desse repasse. Desse modo, é imprescindível que haja maior transparência na legislação e nos procedimentos administrativos que descentralizou os recursos financeiros municipais, para que eles passem a ser um direito efetivo da comunidade.

Considerações finais

Entendendo que a participação, a autonomia e a descentralização são a base para um processo democrático, observou-se que, na elaboração da política de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados/MS, esses princípios foram inicialmente contemplados na visão dos gestores da Semed. No entanto, no decorrer das gestões, em nenhum momento foi observado um aprofundamento de ações que indicassem a defesa da participação coletiva dos sujeitos da escola sobre a aplicação dos recursos financeiros. Ao que parece, não houve, por parte dos gestores municipais, ações efetivas que visassem desmistificar os interesses do projeto político hegemônico que busca legitimar as desigualdades sociais concorrendo para a acomodação de um modelo excludente que trata a descentralização de recursos financeiros como uma medida meramente técnica e, por isso, à parte do processo de disputa de classes.

As informações obtidas em entrevistas com alguns gestores da Semed da época possibilitaram perceber que as preocupações com a descentralização dos recursos financeiros variavam em maior ou menor grau, porém, todas elas convergiam para a adoção da descentralização como forma de desconcentração de ações. Ou seja, na visão de alguns gestores, o instrumento legal é que desencadearia a política de descentralização, sem que fosse necessário um diálogo prévio com os interessados. Algumas falas defendiam esse processo, alicerçadas na crença da obrigação da população de dividir responsabilidades com o governo. Outras razões apontavam para a

descentralização dos recursos financeiros ligadas às questões de ordem operacional, tais como as limitações nos quadros de funcionários que deixavam falhas nos serviços prestados pelo poder municipal e provocavam várias reclamações da população em relação à prestação desses serviços, em especial, no atendimento à distribuição da alimentação escolar. No entanto, ressalta-se que, numa gestão democrática, a divisão de responsabilidades exige em contrapartida planejar e decidir conjuntamente sobre as políticas a serem implementadas.

Talvez, a falta de uma análise mais cuidadosa e crítica da política de financiamento educacional seja um dos motivos que levou o ex-secretário de educação a afirmar a importância da racionalização dos custos educacionais sem uma análise prévia das reais necessidades para promoção de uma educação de qualidade. Por um lado, essa visão demonstra uma urgência na utilização racional do financiamento educacional, sob pena de um alto custo político eleitoral e, por outro lado, procede à desqualificação da gestão educacional, quando se pressupõe que, ao “fazer render” os mesmos recursos, pode-se melhorar a gestão da escola e, por decorrência, garantir qualidade educacional. Quando muito, essa concepção contribui para a acomodação das escolas com a política do “pouco com Deus é muito”.

Nesse sentido, os (des)caminhos observados na gestão petista em relação à política de descentralização de recursos financeiros, ao que tudo indica, tem entre suas razões o fato dela ter sido elaborada de forma verticalizada, sem a participação dos sujeitos das escolas. Outra razão possível que permite observar a desvinculação da política de descentralização financeira das práticas participativas pode ser vista nas falas dos gestores, na medida em que, segundo eles, ela atendia aos ideais partidários, aos do prefeito, mas tratou de modo passivo os sujeitos da escola, uma vez que não deu voz àqueles a quem a política se destinou. No que foi observado, a elaboração da política de descentralização de recursos financeiros da gestão petista de Dourados/MS não objetivou estabelecer um canal que ensejasse a participação coletiva na elaboração dessa política.

Mesmo que as falas dos gestores entrevistados tenham demonstrado preocupação em relação à descentralização de recursos financeiros, a autonomia e a democratização da escola, vale considerar, concordando com Freire (2002), que a escola não é democratizável simplesmente pelo fato de se construir instrumentos democratizantes, marginalizando-a das decisões que elaboram esses instrumentos. Há que se pensar que, ao se elaborar uma política educacional, a escola deve ser

compreendida no espaço de definição dessa política, fato que não se observou na visão dos gestores e menos ainda nas práticas dela decorrentes.

A visão pautada no senso comum e no pragmatismo observados nas falas dos sujeitos entrevistados, em relação à política de descentralização de recursos financeiros, demonstra que as contradições evidenciadas na elaboração da política de descentralização de recursos financeiros foram esvaziadas do seu conteúdo político, o que representou uma perda sensível em relação à possibilidade do acesso da população sobre o controle da política do Estado, bem como a ampliação dos espaços democráticos no município de Dourados/MS.

Outro ponto observado nas falas dos gestores é que elas evidenciam que a política de descentralização aparece como uma ação verticalizada que se desencadeia somente a partir da ação dos gestores escolares. É como se essa política pudesse se dar em separado da totalidade que é a escola. Esta crença se alicerça na ideia de que a descentralização de recursos financeiros pudesse ser desencadeada somente do ponto de vista administrativo, que pressupõe a sua aceitação de modo racional e burocrático. Além disso, em momento algum, mencionaram qualquer preocupação com o envolvimento dos pais, alunos e professores com essas ações.

A descentralização de recursos financeiros da alimentação escolar, sua complementação e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino das Escolas de Dourados (PMD) foram implementados a partir da elaboração de instrumentos legais que visaram disciplinar as transferências dos recursos para as unidades executoras das escolas.

Sabendo que os vários condicionantes sociais, políticos, ideológicos e materiais, que estruturam a cultura da escola oferecem os elementos necessários para perceber que a gestão escolar é perpassada por diversos interesses ligados às formas como os indivíduos interpretam a realidade dada. Considerando que, numa sociedade de classes, a correlação de forças, num determinado momento histórico, determina ideologicamente as formas de sentir e agir dos sujeitos que se materializará nas suas práticas sociais. Nesse jogo de interesses políticos, a visão de mundo da classe hegemônica sobrepõe o individual ao coletivo, fragmentando ainda mais a realidade, dificultando sua inteligibilidade. Desse modo, a análise desses condicionantes numa perspectiva crítica oferece a base de análise dos elementos necessários para estabelecer políticas educacionais que visam a alterar a correlação de forças que impede a visão da escola como uma totalidade histórica. Sendo assim, essa mudança só pode se dar num

amplo processo de democratização da escola mediante o exercício da participação que instrumentalize na escola formas de partilha do poder, deslocando-o para o desvelamento das contradições que sustentam as desigualdades sociais. Assim, pode-se inferir que a descentralização de recursos financeiros, como uma medida isolada, por si só não democratiza a gestão da escola.

Por fim, em que pese todas as limitações na elaboração da política de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados/MS, esse estudo tem como uma das suas intenções, demonstrar a importância dessa política, na medida em que ela se constituiu em um instrumento de disputa que pode ser apropriada efetivamente por um conteúdo ético e cultural que radicalize as formas de participação democrática que visam à transformação social.

Referências

ARROYO, M. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade? In: CORREIA, B.; GARCIA, T. O. **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo, Xamã, 2008. p.39-56.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos Participativos: sociedade civil e a nova instituição no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schatton; NOBRE, Marcos. **Participação**

e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

BARBOZA, Edir Neves. A Constituinte Escolar em Dourados (2000-2004): um movimento em busca da democratização da escola pública. 2007. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; VIANA, Mariana Peleje. Gestão Financeira Escolar como Política Pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas. 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/312.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2010.

CATANANTE, Bartolina Ramalho. A Política Educacional em Mato Grosso do Sul (1999-2002): Os Mecanismos de Participação. Anais. Sciencult Paranaíba, Mato Grosso do Sul, v.2, n. 1, p. 66-73, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uems.br/novo/index.php/anaispba/article/viewfile/227/159>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

DAMATTA, R. **A casa e a rua**. 5a ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. Educação e sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. Número especial.

DOURADOS. Programa de Governo para Dourados: Movimento Vida Nova Dourados - PT/PPS/PCdoB/PHS/PSC. Dourados, 2000.

DOURADOS. Decreto nº 3.439/2005. Dispõe sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento das escolas de Dourados/MS (PMD). (checar ementa etc.)

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Projeto de lei do Plano Municipal de Educação. Dourados, 2006. Mimeografado.

FALCÃO, M. S. M. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourados/MS: uma proposta (re)centralizadora.** 264f. Dissertação (Mestrado em Educação) - EHPS. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/10546> Acesso em 01 ago. 2021.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Gestão Educacional: A experiência de Dourados/MS (2001/2003). In: GIL, Juca (Org.). Educação Municipal: experiências de políticas democráticas. São Paulo: Estação Palavra, 2004. p. 157-178.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais. Trabalho apresentado na 27ª Reunião da ANPED, Caxambu, 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. Sistemas e Escola de Educação Básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester (Org.). Trabalho, Educação e Política Pública. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira; SCAFF, Elisangela; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; OLIVEIRA, Sônia. PDE: Evidências do Município de Dourados. In: OLIVEIRA, João et al. Escolas gerenciadas: Plano de Desenvolvimento e Projeto político-pedagógico em debate. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

GOUVÊA, Antonio Fernando da Silva. A Construção do Currículo na Perspectiva Popular Crítica: das falas significativas às Práticas contextualizadas. 2004. 405 f. Tese (Doutorado) – Programa Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Partidos Políticos e Trajetórias da Política Educacional Municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004). 286 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

KECK, Margareth E. **PT, a lógica da diferença:** o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

LACERDA, Alan D. F. de. O PT e a unidade partidária como problema. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 39-76, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, p.185-202, jun. 2003.

OLIVEIRA, Sonia Maria Borges. Plano de Desenvolvimento da Escola: a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial. 2005. 132 f.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2005.

OLIVEIRA, Ueber José. O PT na institucionalidade democrática brasileira: da mobilização social ao pragmatismo político. **Revista de Interação e Debate Acadêmico**, São Paulo. n. 5, p. 21-32, nov. 2009.

SANTOS, Jaqueline Maria; ARANDA, Maria Alice. Projeto de pesquisa “Administração Educacional Pública no Município de Dourados – MS (1977-2007): inventário e organização de acervo documental” da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Mato Grosso do Sul. Dourados: UFGD, 2009.

SCAFF, Elisângela A. S. Planejamento da educação e cooperação internacional: análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2006. 254 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Revista Novos Estudos/ Cebrap**, São Paulo, n. 88, p. 89-111, 2010.

SOARES, Laura Tavares. Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Silvana Aparecida. Educação, Trabalho Voluntário e Responsabilidade Social da Empresa: “Amigos da Escola” e outras formas de participação. 2007. 304 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VASCONCELOS, Sônia Ferreira. A(s) política(s) para formação continuada de professores da rede municipal de Dourados – Mato Grosso do Sul (1997- 2004). 2007. 188 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder Local e Educação no Brasil: dimensões e tensões. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 27, n. 1, p. 123-133, 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19972/11603>>. Acesso em: 15 maio 2011.

3. A política de descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André/SP

Adriana Zanini da Silva

Os estudos sobre as políticas de descentralização de recursos financeiros são essenciais para compreendermos os fundamentos e a estrutura do financiamento da educação brasileira. Este artigo, fruto da pesquisa de mestrado⁴¹, “A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André, defendida em 2013”, pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), analisa os fundamentos e os resultados da implementação da política de descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André, em São Paulo, com ênfase aos processos que favoreceram a gestão democrática.

Santo André, município da região metropolitana da grande São Paulo, integrante do grupo de municípios do Grande ABC⁴², ficou conhecida no Brasil na década de 1.980 pela concentração de indústrias automobilísticas e pela formação do movimento sindical contemporâneo brasileiro. A partir dos anos 90, com os impactos da recessão econômica que culminou com a saída de muitas indústrias para outras localidades, observa-se o aumento das atividades dos setores de comércio e serviços.

No que se refere à educação pública, a cidade conta com escolas estaduais de ensino fundamental, médio e técnico, escolas municipais de educação infantil e primeira etapa do ensino fundamental, creches municipais, centros públicos profissionalizantes, creches conveniadas e diversos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos pela Universidade Federal do ABC, pelo Centro Universitário Fundação Santo André e por faculdades privadas. Em 2.017, a rede municipal atendeu cerca de 36.990 alunos em 50 escolas de educação infantil e ensino fundamental, 39 creches e cinco centros públicos de formação profissional.

Com o intuito de contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública municipal e de implementar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), definidas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1.996, a Prefeitura de Santo André

⁴¹ Trabalho completo disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21052013-125553/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

⁴² O Grande ABC é composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Diadema.

por meio da Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP) implantou de 1.997 a 2.008 vários programas que incentivaram a participação, com objetivo de transformar as relações autoritárias das escolas, da SEFP, e dentre outros, processos para a implementação da gestão democrática do ensino público e preparação das escolas para a utilização dos recursos financeiros descentralizados.

Buscava-se construir espaços de produção de conhecimentos, de tomada de decisões por todos os envolvidos no processo educativo e contribuir para a construção de uma sociedade mais participativa. A descentralização de recursos financeiros era vista como mais uma estratégia de incentivo à horizontalidade dos processos decisórios, a partir de uma concepção de descentralização que colocava em primazia os princípios e processos democráticos.

Adrião e Peroni (2007) destacam que a desresponsabilização do Estado é uma das estratégias da descentralização das políticas educacionais da década de 90, porém, Santo André procurou assumir uma concepção de descentralização pautada nas discussões da década de 80, com ênfase à participação e à democratização das relações e do poder, e não tinha como finalidade a desresponsabilização do município com suas atribuições em relação à organização da educação pública municipal.

A proposta do governo municipal para a rede de ensino defendia a necessidade de recursos financeiros descentralizados às escolas, para que as mesmas tivessem maior autonomia para a implementação de seus Projetos Político-Pedagógicos (PPP). Destacava também, que esses recursos deveriam ser utilizados para atender as especificidades das escolas, prioritariamente, as situações de aprendizagem que contribuiriam para a formação dos alunos e, esporadicamente, para pequenos reparos emergenciais que colocavam em risco o funcionamento das mesmas.

Também defendia que as ações de manutenção das escolas e a compra de materiais de uso comum em todas as escolas da rede municipal que eram, até então, realizados pela SEFP, permaneceriam sob a responsabilidade da mesma. As escolas insistiam na defesa de que mesmo com a descentralização dos recursos financeiros, a SEFP deveria manter o compromisso com as ações de manutenção dos equipamentos escolares e com a compra de materiais pedagógicos e eletrônicos de uso comum a todas as escolas. Compromisso fundamental para que os recursos financeiros descentralizados pudessem ser utilizados para o atendimento das especificidades dos diferentes PPP. A descentralização, de modo consensual entre as escolas da rede e a SEFP era defendida

às necessidades do trabalho pedagógico de cada escola, principalmente para qualificar os processos de ensino e aprendizagem para todos os alunos.

Para compreendermos os fundamentos da descentralização de recursos financeiros faz-se necessário conhecermos alguns dos programas implementados e suas concepções.

Os Antecedentes da Política de Descentralização de Recursos Financeiros em Santo André

Em 1.997, o governo municipal da Prefeitura de Santo André (PSA), coordenado pelo Prefeito Celso Daniel, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, apresentou uma proposta de planejamento estratégico para a cidade, chamado Cidade Futuro. Esse planejamento estratégico propunha avaliar, planejar e potencializar vários aspectos da cidade, dentre eles, o ambiental, o urbano, o econômico, o cultural, o histórico e o educacional, com a participação de diferentes segmentos da cidade, principalmente, por meio do Orçamento Participativo (OP). O OP propunha a participação popular, por meio do debate e da definição das prioridades de investimento em obras e serviços para a cidade a serem realizadas em cada ano e com os recursos da prefeitura, até mesmo, as prioridades referentes à educação, como a construção de novas creches, escolas e reformas das já existentes, incidindo sobre algumas decisões da política educacional.

A política educacional nesse período implementou processos de descentralização dos recursos financeiros, considerando três diretrizes que alicerçaram todas as ações da SEFP e das escolas: democratização do acesso e permanência dos alunos na escola, construção da qualidade da educação e gestão democrática.

Democratização do acesso e da permanência: Essa diretriz tem como princípio fundamental a inclusão de todos, por meio de formas democráticas de acesso à escola e garantia de sua permanência, permitindo trabalhar com as diferenças em sala de aula, como elemento do enriquecimento do processo educacional.

Qualidade da Educação: o direito à educação, como uma das condições do exercício da cidadania e do desenvolvimento econômico e social tem relação direta com a qualidade da educação. O ponto de partida dessa discussão se refere ao fato de que a educação e a cultura não podem estar subordinadas à lógica, às normas e aos interesses do mercado. A construção da qualidade deve ser o aperfeiçoamento da condição de ser humano.

Gestão democrática: participar da escola é um direito de todos, por isso é fundamental abrir canais de participação que viabilizem um processo educativo no exercício da cidadania. Inúmeros mecanismos podem ser criados como o Conselho de Escola, entendidos como uma medida

importante que possibilita a participação da comunidade, contribuindo significativamente no processo de planejamento e no acompanhamento do trabalho realizado pela escola. (PSA, 2000, p.13-14).

Para o alcance dessas diretrizes a SEFP apresentou um projeto denominado Escola Aberta que incentivava a participação da comunidade escolar, desde o planejamento até a avaliação do PPP, propunha mudanças nas relações de poder nas escolas e entre as escolas e o governo, mudanças que possibilitaram acesso às informações e tomada de decisões por parte de todos os integrantes da escola, por meio de ações que incentivaram o diálogo, a escuta, a participação e o atendimento das necessidades locais, tanto por parte das famílias, das escolas, como da SEFP.

O projeto Escola Aberta propôs mudanças na estrutura física das escolas, na gestão e na concepção dos processos de ensino e aprendizagem, como a derrubada dos muros altos para incentivar o olhar da comunidade à escola e vice-versa, para aproximar e incentivar essa relação; a formação sistemática à comunidade local e comunidade escolar sobre o Orçamento Público, PPP, desenvolvimento infantil e outros temas que fosse de interesse; a participação das famílias nas reuniões pedagógicas com o objetivo de discutir e tomar decisões conjuntas, por exemplo, sobre a organização curricular; a abertura das aulas para que a comunidade pudesse compartilhar a cultura local com os alunos, dentre outras.

A partir dessas demandas a SEFP organizou o planejamento da rede municipal, o orçamento público e as tomadas de decisões em conjunto com as escolas e a partir das demandas oriundas de cada PPP. Um planejamento central que considerava a participação e as decisões das prioridades da comunidade local a curto, médio e longo prazo, ouvindo todos que de alguma forma estivessem envolvidos com a escola.

Destacava-se que a participação deveria abranger o processo de ensino e aprendizagem, apresentando e discutindo com pais e comunidade local as propostas pedagógicas; as decisões de caráter administrativo e de manutenção de prédio; avaliação do desempenho dos profissionais; compra de materiais didáticos; adequação do calendário escolar às necessidades das escolas; elaboração do regimento escolar; criação da escola de pais, dentre outros.

Propunha implementar a gestão democrática para que os recursos financeiros descentralizados fossem geridos pelos Conselhos Escolares (CE). Uma estrutura política, representativa e deliberativa na escola que possibilitaria a descentralização de

recursos financeiros com o objetivo de contribuir com a formação de cidadãos mais participativos e influentes no cotidiano das escolas, da cidade e das políticas públicas.

Nesse contexto, a descentralização de recursos financeiros assumiu uma dimensão política, esta dimensão como destaca Paro (2002, p. 15) “refere-se à atividade humano-social com o propósito de tornar possível a convivência entre grupos e pessoas, na produção da própria existência em sociedade.” Uma possibilidade de tomada de decisão e de formação dos sujeitos envolvidos no processo pedagógico, e não apenas, uma ação de procedimentos operacionais ou de transferência das responsabilidades da PSA para as escolas.

A primeira ação de descentralização de recursos financeiros deu-se por meio de Regime de Adiantamento Direto. A utilização do Adiantamento Direto, previsto na Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1.964, instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O Regime de Adiantamento Direto na PSA é previsto na Lei Municipal 6.668, de 29 de junho de 1.990 e regulamentado pelo Decreto nº 14.664, de 17 de julho de 2.001.

Em 2.002, para viabilizar outras formas de descentralização de recursos financeiros, optou-se por transformar o CE em pessoa jurídica para a celebração de convênio com a PSA, por meio da Lei 8.376, de 27 de junho de 2.002. Neste período, várias formações e ações foram realizadas com a rede municipal com o objetivo de ampliar os espaços de participação e discussão sobre a utilização dos recursos financeiros descentralizados. Em 2.005 foi oficializada a celebração de Convênio entre a PSA e os CEs, por meio da Lei 8.805, de 16 de dezembro de 2.005, popularmente referendado por Convênio, cujo objetivo foi o de transferir recursos financeiros diretamente aos CEs para que as escolas pudessem ter maior autonomia na escolha e encaminhamentos de suas prioridades. Nesse mesmo ano, almejando processos mais participativos e mais recursos descentralizados às escolas, os CEs foram também identificados como Unidades Executoras (UEX) para receberem a verba federal do Programa Dinheiro Direta na Escola (PDDE).

Em 2.006, as escolas de educação infantil e de ensino fundamental do município de Santo André passaram a trabalhar com o Adiantamento Direto, com as verbas descentralizadas do PDDE e do Convênio na busca de maior autonomia para a organização do trabalho pedagógico. Análises mais detalhadas das ações que antecederam e que se deram durante todo o processo são fundamentais para

compreendermos as conquistas, os avanços e os entraves da descentralização dos recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André. Dentre várias, destacamos a construção do PPP pelas escolas, e a formação de Comissões Provisórias de Conselho de Escola.

A importância do Projeto Político Pedagógico e do Conselho de Escola nos processos de descentralização dos recursos financeiros

Até 1.997 o PPP, até então, chamado de Plano Escolar, era construído pela SEFP, no máximo, com a participação das diretoras de cada escola e de aproximadamente oito assistentes pedagógicas, cada uma responsável por um grupo de aproximadamente sete unidades escolares. Até aquele ano, as famílias eram convidadas a participar apenas da organização de festas, eventos e confecção de materiais pedagógicos.

A partir de 1.998, a construção do PPP foi realizada pelas escolas e levou em conta o levantamento dos problemas de cada unidade escolar a partir das três diretrizes já citadas: acesso e permanência dos alunos, qualidade da educação e gestão democrática. Os problemas de cada escola foram discutidos com os diferentes segmentos e com a equipe da SEFP, o que demandou novos planejamentos por parte da escola e da SEFP.

Para a SEFP, esse planejamento desdobrou-se na organização de formações aos professores, pais, funcionários, diretores e assistentes pedagógicos, com o intuito de repertoriar as escolas para o encontro de soluções viáveis aos seus problemas; desdobrou-se também na compra de materiais que se mostraram comuns à maioria das escolas, como sulfite, lápis, borracha, apontador, cadernos, massa de modelagem, jogos pedagógicos, televisores, rádios, DVDs, dentre outros, e na operacionalização de reformas e manutenção dos prédios escolares. Para as escolas, esse levantamento de demandas, impulsionou a construção coletiva de um PPP condizente com sua realidade e com a participação de todos.

Foi a partir desse processo que as informações obtidas foram consolidadas e possibilitaram a decisão sobre a descentralização de recursos financeiros, através do Adiantamento Direto para as unidades escolares, que consistiu na entrega de numerário ao servidor, sempre precedido de empenho de dotação própria, para o fim de realizar despesas cuja excepcionalidade e urgência tornassem inviável a espera pela utilização

dos procedimentos licitatórios, procurou agilizar as compras e o pagamento de despesas emergenciais e excepcionais da escola. O Adiantamento Direto foi utilizado para despesas de pequeno vulto até o valor de 1.600 FMP (Fator Monetário Padrão), equivalentes, no ano de 2011, a R\$ 4.005,44; para manutenção de bens móveis até 2.700 FMP, equivalente, no ano de 2011, a R\$ 6.759,18 e para a conservação e adaptação de bens móveis, até o valor equivalente a 5.000 FMP, cerca de R\$12.517,00 em 2011⁴³ e foi disponibilizado às diretoras, assistentes pedagógicas, coordenadoras de serviços educacionais, professores e gerentes da educação para viabilizarem as necessidades emergenciais da escola.

No decorrer de sua utilização observou-se que o Regime de Adiantamento Direto não garantiu processos participativos e de atendimento às reais necessidades do PPP. A disponibilização de um numerário ao servidor impulsionou o entendimento de que este servidor era o responsável pela verba e teria o direito de decidir em que e como seria gasto esse recurso, em virtude de responder nominalmente pelo mesmo, logo, o Regime de Adiantamento Direto, pela sua natureza, não garantiu em todas as escolas processos participativos e democráticos que atendessem as reais necessidades do PPP, fortalecendo em algumas escolas o poder de decisão de uma minoria.

Outra ação que contribuiu para a descentralização dos recursos financeiros foi a implementação dos CEs. A formação das primeiras comissões provisórias dos CEs possibilitou a abertura das unidades escolares aos pais e à comunidade local, o que disparou movimentos, ainda tímidos, de participação popular nas escolas. Foi o início da entrada de novos atores no cotidiano escolar, não com o intuito de ajudar apenas nas festas, nos eventos e nas atividades manuais, como acontecia com algumas famílias, que por incentivo se dispunham a ajudar. Dessa vez, com o objetivo de participar do cotidiano escolar com ideias, sugestões, críticas e principalmente decisões sobre os diversos aspectos desse cotidiano, desde a contribuição nas festas e eventos, como citado acima, passando pela organização dos espaços da escola, pela organização curricular, apoio pedagógico, avaliação, uso dos materiais didáticos, até a tomada de decisão para a utilização dos recursos financeiros disponíveis.

⁴³ O valor do Fator Monetário Padrão em 2019 é de R\$ 4,0283, segundo a prefeitura de Santo André. Disponível em: <http://www.santoandre.sp.gov.br/portalservico/default.aspx>
Despesas de pequeno vulto até o valor de 1.600 FMP, equivalentes, no ano de 2019, a R\$ 6.445,28.
Manutenção de bens móveis até 2.700 FMP, equivalente, no ano de 2019, a R\$ 10.876,41.
Conservação e adaptação de bens móveis, até o valor equivalente a 5.000 FMP, cerca de R\$ 20.141,5 em 2019.

Essa entrada de novos atores na escola foi incentivada e subsidiada por estudos, que versavam, principalmente, sobre o PPP e a importância da participação da comunidade escolar no planejamento, acompanhamento e avaliação do mesmo. Esses estudos concomitantes entre a SEFP e toda comunidade escolar contribuíram para a discussão do que é a escola pública, seu papel e objetivos na sociedade; qual o papel dos profissionais da educação, da comunidade escolar, quais os fins da educação, qual a importância do PPP, da gestão democrática, dentre outros. Secundariamente, mas não com menor importância, discutiram questões como a não desresponsabilização do Estado de suas atribuições, rompimento com a lógica da privatização, de privilégios, de articulações clientelistas e da competitividade entre as escolas, a fim de evitar competições, barganhas, articulações e interesses privados.

A partir de várias discussões sobre as propostas de regulamentação do CE houve consenso de que o mesmo deveria ter o caráter deliberativo, ser o órgão máximo de decisão da escola e ser paritário quanto aos membros da comunidade e os profissionais da escola. A Lei 7.854, de 30 de junho de 1.999, que instituiu os CE nas unidades escolares do Município de Santo André, abordou aspectos importantes para a participação popular e previu o CE como órgão supremo de decisões de cada unidade escolar do município, de natureza deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora. Também instituiu as atribuições do poder público frente a esse novo colegiado, o de subsidiar as suas atuações com formações e orientações, de modo que os CE, de fato, tivessem uma atuação significativa.

Três aspectos demandaram estudos das experiências de cidades, como Belo Horizonte e Porto Alegre, com discussões aprofundadas sobre: os objetivos, a composição e as atribuições do CE. Quanto aos objetivos, acordou-se e aprovou-se que o CE deveria contribuir para a democratização na escola, proporcionando espaços de informação, formação e organização da comunidade escolar; deveria propor, acompanhar e fiscalizar o PPP da escola e favorecer melhorias na aprendizagem e na gestão escolar.

Sobre isso, é preciso ter claro desde o início que, quando se recomenda ou se reivindica a participação da comunidade na escola pública básica, não se está adotando um conceito estreito de participação que o identifica à simples “ajuda” dos pais ou responsáveis na manutenção da escola. A educação escolar deve ser responsabilidade do Estado, e precisamente por isso os cidadãos pagam impostos que esperam ver convertidos em serviços a que eles têm direito. [...] Também não se trata de enxergar a participação da comunidade como forma de envolver os pais na execução de serviços de manutenção, fazendo reparos de móveis ou equipamentos

ou procedendo à pintura e conservação do prédio escolar. Certamente que nada proíbe que os pais se disponham a executar esse tipo de trabalho, mas que ele não seja objetivo ou razão de ser da sua “participação”. Assim, a participação na execução pode até existir e ser aceita no contexto da participação da comunidade, desde que ela seja uma decisão autônoma dos usuários, decorrente de sua participação nas decisões, ou até como mecanismo de atração dos pais para as questões da escola, com o fim de estimulá-los a participar também nas tomadas de decisões. (PARO, 2011, p. 194-195, grifos do autor)

A tomada de decisão pelo CE, o acesso às informações e o direito à formação técnica alteraram a sistemática de funcionamento do CE e da escola, que passou a ser pensada e organizada a partir dos diferentes olhares, uma mudança que, pelo menos, propôs alterações nas relações de poder.

Quanto à sua composição, acordou-se e aprovou-se a paridade entre a comunidade e os profissionais da educação, assegurando a proporcionalidade de 50% para representantes da população usuária, pais, alunos e comunidade local e 50% para os profissionais da educação integrantes da unidade escolar, distribuídos entre os professores, outros funcionários e direção, segundo o número de alunos de cada escola, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Composição do Conselho de Escola, por segmento, segundo a Lei nº 7.584/99 da Prefeitura de Santo André

Número de alunos matriculados	Pai ou Responsável	Alunos	Comunidade Local	Trabalhadores da Educação	Outros funcionários	Direção da escola	Total
Até 300	1	1	1	1	1	1	6
De 301 a 600	2	1	1	2	1	1	8
De 601 a 900	3	2	1	4	1	1	12
Acima de 901	4	3	1	5	2	1	16

Fonte: Lei 7.854/99 – Prefeitura de Santo André

A definição das atribuições e competências do CE presente no art. 7º da Lei 7.854, de 30 de junho de 1.999 provocou muitas divergências e troca de opiniões. Ao final do processo de discussão foram estabelecidas as seguintes atribuições e competências do CE: participar da formulação de prioridades e metas de ação da escola para orientar a elaboração do PPP; deliberar, acompanhar e fiscalizar a sua execução; participar do processo de identificação dos custos do PPP, bem como participar do OP da cidade; debater e deliberar sobre os problemas não previstos e que envolvam a unidade escolar; avaliar o desempenho da escola face às diretrizes, prioridades e metas

estabelecidas no PPP, a partir das normas da SEFP, consubstanciadas nas diretrizes do Plano Municipal de Educação, dentre outras⁴⁴.

Assumidas essas questões, em meados de 1.999, realizou-se a primeira eleição dos CE, subsidiadas pelos estudos e discussões já citados acima. Foi a primeira experiência que descentralizou o poder de decisão das mãos do diretor para os diferentes segmentos da escola e possibilitou um espaço de diálogo entre os diferentes integrantes do processo pedagógico.

Nesse período, algumas questões também foram indicadas como problema: o curto mandato do CE; a falta de interesse dos familiares na participação; a dificuldade da representatividade entre os pares e a pouca autonomia para a resolução dos problemas da escola, principalmente pela insuficiência de recursos financeiros para agilizar o provimento das necessidades levantadas no PPP.

Novos avanços se deram com a aprovação da Lei 8.376, de 27 de junho de 2.002, que tornou os CE entidades jurídicas e possibilitou três ações por parte do CE fundamentais à descentralização dos recursos financeiros. A primeira indicou a possibilidade das escolas receberem as verbas federais do PDDE; a segunda indicou a intenção da PSA em repassar novos recursos para as escolas municipais, para além do Adiantamento Direto; e a terceira indicou a possibilidade das escolas estabelecerem parcerias com instituições privadas que tivessem o interesse em colaborar na implementação do PPP. Essa parceria entre o público e o privado, discutida na rede municipal desde 1.997, não foi bem aceita pelos profissionais das escolas devido à preocupação com a competição entre as mesmas, entrada de novos sujeitos com interesses divergentes às da escola pública, incentivo ao clientelismo, troca de favores e outras questões características da desresponsabilização do Estado com as políticas públicas. Por esses motivos, não foi efetivada a parceria público-privada.

A Lei 8.376, de 27 de junho de 2.002 também implementou a eleição do CE no início do ano letivo, mediante processo direto e secreto, com mandato de dois anos, com direito a uma reeleição, o que possibilitou maior tempo à formação desse colegiado que precisaria se conhecer e se constituir enquanto coletivo. O aumento da composição dos

⁴⁴ Para conhecer na íntegra as atribuições do Conselho de Escola, consultar a Lei 7854, de 30 de junho de 1999, disponível em <https://cm-santo-andre.jusbrasil.com.br/legislacao/699572/lei-7854-99>

integrantes do CE, com o intuito de tornar esse colegiado mais participativo e amenizar os problemas da representatividade também foi alterado na respectiva lei e o CE passou a vigorar com o mínimo de 12 e o máximo de 20 integrantes de forma paritária, assegurada a proporcionalidade de 50% dos profissionais da educação e 50% para representantes da população usuária, conforme o número de alunos, indicado na tabela 2.

Tabela 2 - Composição do Conselho de Escola, por segmento, segundo a Lei nº 8.376/2.002 da Prefeitura de Santo André

Número de alunos matriculados	Pai ou Responsável	Alunos	Comunidade e Local	Trabalhadores da Educação	Outros funcionários	Direção da escola	Total
Até 300	3	2	1	4	1	1	12
De 301 a 600	4	3	1	5	2	1	16
De 601 a 900	5	3	1	6	2	1	18
Acima de 901	6	3	1	7	2	1	20

Fonte: Lei nº 8.376/2002 – PSA

Em 2.003, ocorreu uma nova eleição dos CEs, em conformidade com a nova lei, mas foi somente em 2.004 que se efetivou o processo de inscrição dos CEs na receita federal para criação do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e a criação das UEX.

Só em 2.005, com a aprovação da Lei n.º 8.805, de 16 de dezembro, autorizando a celebração do Convênio entre a PSA e os CEs, que se oficializou a inscrição dos CEs no CNPJ. A inscrição no CNPJ objetivou a criação da UEX e a gestão de recursos financeiros para o atendimento de despesas de custeio e de capital, por meio do Convênio com a PSA e do PDDE.

As verbas do PDDE e do Convênio foram repassadas diretamente às escolas e utilizadas para despesas de custeio e de capital, de modo específico pela SEFP. A despesa de custeio destina-se à contratação de serviços ou aquisição de materiais de consumo, aqueles que em razão de seu uso corrente perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos, como por exemplo, o pagamento de mão de obra para pequenos consertos na rede elétrica, serviço de jardinagem, conserto de equipamentos, aquisição de material didático, material de escritório etc. A despesa de capital destina-se à aquisição de material permanente, aquele que em razão de seu uso corrente não perde a sua identidade física e/ou tem uma durabilidade superior a dois

anos, como por exemplo, a aquisição de equipamentos em geral, carteira escolar, fogão, quadro negro etc.

No caso do Convênio, a SEFP definiu que as despesas de custeio (consumo e/ou serviço) só poderiam se efetivar caso o almoxarifado da PSA não tivesse o material solicitado e o processo de licitação pública da cidade não tivesse previsto a compra do mesmo, além disso, a contratação de serviços só poderia se concretizar desde que não realizadas pela equipe de manutenção da PSA, uma decisão que manteve a responsabilidade do poder público municipal para com as escolas.

As verbas do Convênio foram repassadas aos Conselhos de Escola trimestralmente e usadas no primeiro trimestre do ano em 100% para consumo; no segundo trimestre 50% da verba para consumo e 50% para serviço; no terceiro trimestre 100% para consumo e no quarto trimestre 50% para consumo e 50% para serviço, segundo o número de alunos matriculados e indicados no Censo Escolar do ano anterior. Esta escolha definida pela SEFP mostra que as verbas do Convênio foram destinadas para despesas de custeio: serviço e consumo de pequeno vulto.

Em relação ao PDDE, a SEFP orientou as escolas que definissem como despesas de capital 100% dos recursos financeiros repassados pelo programa. Dessa forma, os recursos financeiros repassados seriam destinados à aquisição de materiais permanentes, como por exemplo, projetor multimídia, máquinas fotográficas, notebook, gravador de DVD, telas de projeção, dentre outros. Esses recursos foram repassados anualmente e utilizados para despesas de capital. Além desse repasse anual, em 2.008 e 2.009, as escolas que atingiram as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) receberam, do governo federal, um valor adicional de 50% ao final de cada ano. Uma ação contrária aos princípios pedagógicos e de gestão da rede municipal, que discutia e defendia o aumento das verbas para as escolas com problemas de aprendizagem não superados.

Em contrapartida, as escolas tiveram que fornecer e prestar contas de informações diversas ao município: cumprir e fazer cumprir as instruções recebidas da SEFP; obedecer ao disposto na Lei n.º 7.854 de 1.999, alterada pela Lei n.º 8.376 de 2.002 e seu Estatuto; respeitar o disposto na Lei n.º 8.805 de 2.005; apresentar a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ao Ministério do Trabalho e Emprego, bem como a declaração simplificada à Receita Federal do Ministério da Fazenda; apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos anualmente e nos prazos estipulados pela legislação pertinente.

As atribuições da PSA foram a de repassar trimestralmente os recursos financeiros por meio de depósito em conta corrente aos CEs, aberta especificamente para a execução do convênio e de subsidiar as escolas com informações e formações aos CEs. Os valores repassados aos CEs foram definidos anualmente pela SEFP de acordo com o número de alunos matriculados no ano anterior, na unidade escolar à qual se vinculava o CE. O valor inicial em 2.006 foi de R\$ 16,00 por aluno/ano.

As escolas receberam recursos financeiros descentralizados para implementar as demandas específicas de cada PPP, demandas de curto prazo, oriundas de eventualidades emergenciais, como a troca de uma torneira, um vidro quebrado, uma porta danificada, um aparelho eletrônico quebrado e outros pequenos reparos, desde que não tivessem disponíveis no almoxarifado ou pudessem ser feitos pela equipe de manutenção da PSA e as demandas destinadas à viabilização de especificidades do PPP, como a organização de ambientes mais adequados à aprendizagem, compra de materiais didáticos específicos a cada classe ou até mesmo a cada projeto de trabalho ou a cada conteúdo estudado.

Esse movimento possibilitou o entendimento e a organização do planejamento orçamentário da SEFP e das escolas. As ações de longo prazo, como a ampliação e construção das escolas, a construção de quadras, a troca de pisos, pinturas internas e externas, reformas elétricas e hidráulicas da escola e outras ações de grande porte permaneceram sob a responsabilidade da prefeitura por meio da SEFP. O mesmo aconteceu em relação às ações de médio prazo, como a manutenção dos parques, arrumação dos telhados, limpeza das calhas, compra de armários, mesas, cadeiras, utensílios para a alimentação dos alunos, compra de materiais pedagógicos como canetas, lápis, papéis diversos, colas, brinquedos, televisores, data show, gravadores e outras ações comuns a todas as escolas municipais permaneceram sob a responsabilidade da SEFP, todos eles por meio de processos de licitação pública.

No entanto, uma análise mais apurada da Lei n.º 8.805, de 16 de dezembro de 2.005, nos permite constatar que a mesma não abrangeu as especificidades das discussões pedagógicas e todos os anseios da rede em atender as demandas pedagógicas, pois foram priorizadas as ações de manutenção e organização, o que colocou em segundo plano as ações pedagógicas. Os recursos financeiros descentralizados pelo Convênio assumiram um caráter suplementar às ações de manutenção e compra da SEFP, com objetivo de suprir a demora ocasionada pela

burocracia das licitações e dos serviços públicos, e não possibilitaram o atendimento das especificidades do PPP, tão requisitado pela rede municipal.

No ano de 2.007, a pedido das escolas, a verba do Convênio foi aumentada para R\$ 24,00 por aluno/ano e em continuidade ao processo de formação dos CEs, foi incentivado e implementado o Programa Conselho Visita Conselho, cujo objetivo foi o de possibilitar encontros entre os CEs, para que pudessem conhecer outros espaços escolares, o funcionamento de outros conselhos e principalmente possibilitar a troca de experiências.

Em 2.009 e 2.010, essa dinâmica de participação popular, de formação, de troca de experiências entre os CEs e de viabilização das ações acordadas nas reuniões do Programa Conselho Visita Conselho, que interferiam diretamente na utilização dos recursos financeiros descentralizados, foi minimizada ano a ano, devido à entrada de uma nova equipe na gestão da SEFP e na gestão das escolas, então assumida pelo Partido Trabalhista Brasileiro até 2.012. Foram mantidas, esporadicamente, apenas as reuniões de orientação técnica às diretoras e a formação oferecida pelo governo federal, uma descontinuidade das políticas públicas que prejudicou o andamento e os avanços até então conquistados.

A descentralização dos recursos financeiros se manteve em 2.009 e 2.010, porém, na maioria das escolas, com pouca participação do CE e da comunidade escolar, sem formações sistemáticas, sem incentivos à participação e sem os encontros entre os CEs. A análise do montante de recursos transferidos para as escolas municipais de Santo André pelo PDDE e pelo Convênio nos mostra o desinteresse da nova equipe da Secretaria de Educação (SE)⁴⁵ em investir na descentralização de recursos financeiros, conforme observamos nas tabelas 3 e 4.

Em relação ao Convênio destacamos que em 2.006, um ano anterior ao recorte temporal desta pesquisa, o valor aluno/ano repassado às escolas era de R\$ 16,00. Observa-se em 2.007 que o valor aluno/ano foi aumentado em função da solicitação de muitas escolas, passando para R\$ 24,00 aluno/ano e permanecendo esse valor até 2.011.

De 2.007 a 2.010 o valor aluno/ano repassado para as escolas manteve-se em R\$24,00 e o aumento nominal, observado na tabela a seguir, deve-se ao aumento das matrículas, além disso, não foi avaliada com a rede municipal a necessidade de aumento e nem mesmo incorporada a esse valor a correção inflacionária do período.

⁴⁵ De 2009 a 2012 o governo municipal mudou o nome da Secretaria de Educação e Formação Profissional para Secretaria de Educação.

Tabela 3 - Transferências do Convênio às escolas municipais de Santo André**2007 - 2010**

Ano	Número de alunos	Valores Nominais R\$ aluno/ano	Valores Corrigidos R\$ aluno/ano	Total Valores R\$ Nominais	Total Valores R\$ Corrigidos
2007	27.309	24,00	28,60	655.434,00	781.108,16
2008	32.514	24,00	26,68	780.344,00	867.480,33
2009	33.739	24,00	25,61	809.756,00	864.177,43
2010	34.235	24,00	24,14	821.654,00	826.583,92

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da SE/PSA. Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

Em relação ao montante do PDDE investido em todo o país, destacamos que nos anos de 2.007 a 2.010 houve um aumento de, aproximadamente, R\$ 911 milhões em montantes nacionais nominais no programa. Foram R\$ 502,9 milhões investidos no PDDE em 2.007 e cerca de R\$ 1.414 bilhões em 2.010, ocasionando um aumento de cerca de 181,1% nos repasses. No entanto, o valor repassado para aos CEs das escolas municipais de Santo André não acompanharam este aumento. Vejamos a seguir:

Tabela 4 - Transferências do PDDE às escolas municipais de Santo André 2007-2010

Ano	Número de alunos	Total R\$ Valores Nominais	Total R\$ Valores corrigidos	Estimativa Valor R\$ Aluno/ano	Valores corrigidos R\$ Aluno/ano
2007	15.476	152.751,20	182.040,01	9,87	12,25
2008	25.868	191.320,70	212.684,33	12,57	14,84
2009	26.346	354.628,90	378.462,52	13,46	14,92
2010	25.778	344.923,80	344.923,80	13,38	13,38

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da SE/PSA. Valores corrigidos à 12/2010 pelo INPC/IBGE

Os dados mostram uma dicotomia entre o aumento do montante nacional do PDDE em relação ao montante transferido às escolas municipais de Santo André, pois para Santo André o aumento do montante transferido foi superior à correção inflacionária do período, porém, inferior ao aumento do montante nacional, comprovando que os investimentos do PDDE priorizaram as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país. Ainda há de se considerar que o aumento do montante total

transferido também esteve atrelado ao aumento das matrículas do ensino fundamental e a inserção das matrículas da educação infantil, principalmente das creches.

O valor aluno/ano do PDDE, de 2.007 para 2.010 às escolas municipais de Santo André superou as perdas inflacionárias e aumentou em 34,5%, o que nos leva a destacar que a União aumentou os valores por aluno/ano às escolas municipais de Santo André, em contraposição à prefeitura que durante esse período não aumentou o valor aluno/ano do Convênio.

A comparação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) à PSA com os recursos descentralizados pelo PDDE, nesse mesmo período, possibilita novas reflexões em relação aos recursos financeiros descentralizados às escolas municipais. Vejamos:

Tabela 5 - Demonstrativa de transferências do Fundeb à Prefeitura de Santo André 2007 – 2010

Ano	Valores Nominais em Milhões R\$	Valores corrigidos em Milhões R\$
2007	38,2	45,5
2008	56,0	62,2
2009	60,4	64,4
2010	72,1	72,1

Fonte: Secretaria do Tesouro - Valores corrigidos para 2010 pelo INPC/IBGE

O Fundeb teve um aumento considerável de seus recursos nos anos de 2.007 a 2.010, acontecendo o mesmo com o Fundeb do Estado de São Paulo e de Santo André. Os recursos do Fundeb aumentaram em cerca de 83,1% nacionalmente; 75,4% no estado de São Paulo e em 88,7 % em Santo André. No que se refere à correção inflacionária, consideramos que nas três instâncias os recursos do Fundeb ultrapassaram a correção inflacionária do período, que foi de 24,9%, segundo o INPC/IBGE. Infelizmente esse quadro não repercutiu no aumento dos montantes descentralizados às escolas municipais de Santo André pelo Convênio. A PSA, instância governamental que mais teve aumento dos recursos do Fundeb, 88,7%, foi a que menos investiu na descentralização de recursos financeiros às escolas, pois não possibilitou aumento desses recursos de 2.008 a 2.010.

Diferentemente dos recursos do Fundeb e do PDDE, o não aumento dos recursos descentralizados do Convênio e a interrupção das discussões sobre a gestão democrática na rede municipal de Santo André, confirmam a despreocupação da PSA com a descentralização de recursos financeiros nos últimos anos desta pesquisa, comprovando o pouco interesse do governo municipal na implementação dos PPPs das escolas.

Considerações finais

A descentralização de recursos financeiros às escolas públicas por intermédio do Adiantamento Direto, do PDDE e do Convênio com os CEs, só pôde ser assumida após o entendimento de que a descentralização de recursos financeiros, por si só, não melhora a qualidade do trabalho pedagógico, pois necessariamente deve imbricar-se ao PPP e às mudanças nas relações de poder.

Nas escolas municipais de Santo André, a elaboração do PPP e a construção da gestão democrática não se deram de um dia para o outro, demandou incentivos da SEFP, estudos e debates com os diferentes sujeitos da escola. Após ampla discussão sobre a proposta político-pedagógica da rede municipal, sobre a importância do PPP, sobre as demandas pedagógicas de cada escola, a importância das peculiaridades das mesmas e do papel dos governos com a educação pública, dentre outras, as escolas encontravam-se mais maduras para a formação de um colegiado deliberativo, como o CE.

As atribuições e as competências do CE indicaram o campo de atuação e a importância desse colegiado na escola, principalmente na tomada de decisões, no acompanhamento e avaliação do PPP; no processo de ensino e de aprendizagem; na integração com outras secretarias; na elaboração das normas de funcionamento da escola; na discussão dos problemas de evasão; na elaboração do currículo; na avaliação e na gestão dos recursos financeiros, dentre outros. Infelizmente, observamos que nos últimos anos dessa pesquisa essas questões não foram incentivadas e muito menos aprofundadas.

Também observamos que os repasses do Convênio para os CEs mantiveram a mesma lógica da política nacional de financiamento: quanto mais alunos, mais recursos, uma lógica que pouco acrescenta dinheiro à educação. Tais repasses assumiram um caráter suplementar às ações de manutenção e compra da SEFP, com objetivo de suprir a demora ocasionada pela burocracia das licitações e dos serviços públicos. Tal decisão

se distanciou das discussões realizadas com as escolas, referentes à importância do atendimento das necessidades de cada PPP. Portanto, a descentralização financeira do município para as escolas não contemplou esta especificidade, pois as escolas com grande número de evasão de alunos, dificuldades na aprendizagem, violência, exoneração de professores, dentre outros problemas, necessitavam de mais recursos para atender seu PPP e não os teve.

Essas questões nos remetem à importância da discussão e implementação de ações que favoreçam a redução das desigualdades educacionais, assegurando a igualdade do direito à educação a todos os alunos, inclusive, por meio da descentralização dos recursos financeiros, que pode favorecer o atendimento as especificidades de cada PPP e de cada aluno.

As escolas municipais de Santo André defenderam a descentralização dos recursos financeiros para o atendimento das necessidades de cada PPP e defenderam que o aumento do financiamento da educação pública deveria considerar os insumos necessários à qualidade desejada, discutida e acordada no PPP. Infelizmente, a ruptura vivida em 2.009 até 2.010, demonstra a descontinuidade das políticas públicas municipais e o descompromisso do governo à descentralização de recursos financeiros às escolas municipais de Santo André, pois os programas e ações de incentivo à participação popular não foram priorizados, não houve continuidade e aprofundamento das discussões referentes à descentralização de recursos financeiros, não houve reflexões acerca das relações de poder e muito menos, o aumento dos montantes dos recursos descentralizados, evidenciando uma concepção centralizadora e controladora do governo municipal nos últimos anos dessa pesquisa, o que colocou em jogo o seu compromisso com a qualidade da educação pública.

Referências

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas e PERONI, Vera Maria Vidal. *Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do Estado na educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 204 p.

_____ e CAMARGO, Rubens Barbosa. *Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos de Escola.* 2007, 10p. Disponível em <<http://www.upcme.org.br/site/docs/Rubens%20Carlos.pdf>>. Acessado em 26/05/12.

AMARAL, Nelson Cardoso. *O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB*. São Paulo: Unicamp, 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes e outros. Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações. *Revista Adusp*, São Paulo, n.32, p.30-42, abril. 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. O Mito da Descentralização: Maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n.31, 1996. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/108/54/>. Acessado em 8 de janeiro de 2011.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, vol. 14, n.40, jun. 1999.

ARROYO, Miguel Gonzáles. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política? *In: Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56

BORJA, Jordi. Descentralización: Una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v.46, nº 4, p. 5-33, out./dez. 1984.

_____. *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico Sociales en la Ciudad y Participación Popular*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988. 76 p.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Distrito Federal, 1998. Disponível em www.planalto.gov.br/civil_03/mpv/Antigas/. Acessado em 07/11/2011.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo e LAUANDE, Maria de Fátima Ribeiro Franco. *A descentralização como componente da gestão educacional*. 2009. 11 p. Disponível em www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009.pdf. Acessado em 07/11/2011.

CASTRO, Jorge Abrahão, BARRETO, Angela Rabelo, CORBUCCI, Paulo Roberto. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 24 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In: Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. *Revista Eccos*, São Paulo, v.6, n.1, p. 43-63, jun. 2004.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. *Avaliação das Políticas Sociais: Uma questão em debate*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.119-130.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Teresa (Org.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 2º ed. São Paulo: Àtica, 1998. 119 p.

_____. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.25, n.2, p.11-23, jul/dez. 2002.

_____. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011. 248p.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 57- 80

SANTO ANDRÉ, Secretaria de Educação e Formação Profissional. Plano 1998. In: *Revista Educação Inclusiva*. Santo André, 1998.

_____. Lei Municipal nº 7854, de 30 de junho de 1999. Institui o Conselho de Escola nas Unidades Escolares do Município de Santo André e dá outras providências. *Diário do Grande ABC*, 01/07/1999. Caderno classificados, p 05.

_____, Secretaria de Educação e Formação Profissional. Plano 2000. In: *Revista Educação Inclusiva*. Santo André, 2000.

_____. Lei Municipal nº 8.376, de 27 de junho de 2002. Altera a Lei nº 7.854, de 30 de junho de 1999, que constitui o Conselho de Escola nas unidades escolares do município de Santo André. *Diário do grande ABC*, 28/06/2002. Caderno classificados, p 05.

_____. Lei Municipal nº 8.805, de 16 de dezembro de 2005. Autoriza a celebração de convênio entre o município de Santo André e os Conselhos de Escola. *Diário do grande ABC*, 17/12/2005. Caderno Classificados, p 05.

_____. Decreto nº 15.304, de 24 de novembro de 2005. Regulamenta a Lei n.º 8.376, de 27 de junho de 2002, que instituiu o Conselho de Escola nas Unidades Escolares do município de Santo André. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/>. Acessado em 03/05/2011.

4. A disputa de projetos no âmbito da política educacional: a gestão financeira em escolas públicas como expressão de concepções de autonomia

Andréa Barbosa Gouveia

Este artigo revisita estudo⁴⁶ realizado em dois municípios paranaenses, Curitiba e Londrina, durante a primeira década dos anos 2000, que problematizava os meandros da política educacional em contextos de gestão de partidos políticos opostos, o Partido dos Trabalhadores (PT) em Londrina e o Partido da Frente Liberal (PFL) em Curitiba (GOUVEIA, 2010). O argumento central daquele momento era investigar como gestões de perfil partidário opostos respondiam às demandas educacionais, à legislação nacional e às reformas educacionais em curso. Um dos aspectos analisados naquele contexto era a política de repasse de recursos financeiros para as escolas municipais em termos de gestão dos recursos e de volume de financiamento. Retomar o estudo neste momento permite reafirmar alguns achados daquele contexto e atualizar o debate sobre o tema da autonomia de gestão financeira da escola, tomando o caso de Curitiba para atualizar as informações, pois com as mudanças de gestão nas duas cidades, apenas Curitiba continuou desenvolvendo o processo de descentralização de recursos financeiros para a escola.

Para isso, o artigo dedica-se primeiro a apresentar alguns pressupostos sobre as disputas em torno da gestão democrática dos sistemas de ensino, revisa rapidamente o processo de democratização nas redes estaduais e municipais brasileiras como parte do processo de redemocratização do país desde 1980; em seguida, apresenta o estudo realizado nas duas cidades no período de 2001-2004 evidenciando os principais achados, e, finalmente, atualiza o debate com uma análise exploratória das condições do Programa de Descentralização Financeira em Curitiba no período recente.

⁴⁶ Trabalho completo que originou este capítulo: GOUVEIA, Andréa Barbosa. Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre a administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004). 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05082008-135454/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

Gestão Democrática de sistemas e redes de ensino pós 1980: primeiros passos da redemocratização no campo educacional

A eleição de governos de oposição ao regime militar a partir de 1982 abriu caminho para que a discussão sobre a democratização da educação se transformasse em propostas e ações de algumas Secretarias de Educação. Estes são os casos do Paraná e de Minas Gerais que foram aqui evidenciados como casos exemplares desse processo no âmbito das redes estaduais, com marcos na administração José Richa no Paraná, eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que permaneceu de 1983 a 1986 e de Tancredo Neves em Minas Gerais, eleito também pelo PMDB.

As eleições de 1982 pontuaram uma vitória importante do PMDB como aglutinador das forças de oposição ao regime militar, sob o caráter de movimento de oposição que marcou a trajetória deste partido desde a sua fundação como MDB, o que possibilitou uma composição entre os progressistas do MDB e liberais (EVANGELISTA, 1988). Tal aliança, entretanto, se fazia no contexto de uma articulação entre setores dissonantes de forma que se manteve no aparelho de Estado forças que não partilhavam integralmente de uma perspectiva democratizante. Leonardo Avritzer, ao analisar a transição democrática brasileira, ressalta que é preciso considerar “a ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático por atores políticos de convicções não democráticas ou semidemocráticas [o que implica] constrangimentos para o exercício da democracia” (AVRITZER, 1996, p.128).

As experiências destes governos tiveram um papel importante na construção de uma cultura democrática no campo da educação. Ainda que tenham sido insuficientes para consolidar tais processos, permitiram a definição de normas e a caracterização de instituições ou de desenhos institucionais de colegiados escolares, descentralização das secretarias em regionais, eleição de dirigentes escolares, definição das políticas com participação da comunidade e, destaca-se aqui, a descentralização de recursos financeiros para escolas, como estratégias que contribuíram com o desenvolvimento desta cultura democrática, mesmo quando convivendo com elementos autoritários e clientelísticos.

A ação inovadora a partir do final dos anos de 1980 teve lugar também nos municípios brasileiros, ainda antes da aprovação da Constituição Federal de 1988 e da

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), alguns municípios passaram a instituir novas práticas de gestão, inspirados nos debates construídos por educadores ao longo do século XX⁴⁷ e no próprio projeto de redemocratização em curso no país. Parece inevitável que as administrações locais se influenciem mutuamente num contexto como o brasileiro, marcado por alta diversidade e desigualdade de possibilidades de desenvolvimento.

Supondo-se aqui que tais influências não são aleatórias é possível identificar a divulgação das experiências por três caminhos: a) experiências com reconhecimento de êxito, divulgadas pelas prefeituras ou por organizações de apoio à gestão municipal; b) marcas e influências de concepções partidárias; c) projeção dos centros mais desenvolvidos sobre os menos desenvolvidos, por exemplo, das capitais para o interior, assim como do governo federal e estadual para os municípios.

Quanto à divulgação de experiências de êxito educacional, as análises produzidas em teses e dissertações acerca da Gestão Erundina em São Paulo e da Escola Cidadã em Porto Alegre, por exemplo, foram fontes de divulgação de formas democráticas de administração da educação pública. No caso de Porto Alegre a própria rede municipal foi responsável pela produção de ampla bibliografia sobre sua experiência e sobre uma concepção inclusiva de educação (ROCHA e NERY, 1999; SILVA, 1998; SILVA, 1996; SILVA, 1997). O mesmo aconteceu em Belo Horizonte com a proposta da Escola Plural.

A divulgação de um número maior de experiências tem ainda outros espaços de repercussão, tais como: organizações que se apresentam como independentes, por exemplo, o Instituto Pólis e a Fundação Luís Eduardo Magalhães, onde é possível acessar uma série de textos discutindo políticas públicas para a educação; organizações ligadas aos partidos políticos, tais como a Fundação Perseu Abramo (FPA) e o Instituto Tancredo Neves (ITN), a primeira é um braço do PT e a segunda um braço do Partido da Frente Liberal (PFL); organizações ligadas diretamente à administração pública, caso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - Anísio Teixeira (Inep), órgão do Ministério da Educação, e União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e

⁴⁷A realização de 13 conferências ou congressos de educação entre 1927 e 1967, pela Associação Brasileira de Educação, é algo a ser considerado como parte da luta pela organização do campo educacional, como indicado nos anais da I Conferência Brasileira de Educação (CBE) em 1981. (CUNHA, 1995).

Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) que congregam, respectivamente, secretários municipais e estaduais de educação.

No primeiro caso, instituições independentes, e no caso das instituições que têm relação direta com a administração pública, a ênfase da divulgação estava em práticas exitosas em geral. No caso, especialmente, das instituições ligadas aos partidos que interessam imediatamente neste artigo, PT e PFL, houve a divulgação da concepção de educação do partido. No caso do Partido dos Trabalhadores, a formulação de propostas educacionais para a administração pública contou por muito tempo, inclusive como instância partidária de formulação de posições sobre educação com a Comissão de Assuntos Educacionais (CAED). Ainda que não exista uma posição única dentro do PT sobre o fenômeno educativo, é possível identificar desde a Gestão Erundina grandes traços do “Modo Petista de Governar em Educação”. No caso do PFL, no site do ITN, havia um link para uma série de programas da “escola de governo” do partido, em que temas como alfabetização e gestão da escola eram apresentados a partir da prática das prefeituras administradas pelo partido, o que se poderia denominar de “Modo PFL de administrar a educação”.

No caso das influências de concepção partidária as análises disponíveis e os documentos dos próprios partidos parecem indicar que à esquerda há mais ênfase na implementação de políticas com desenho institucional que pretende revelar a marca do espectro político, enquanto à direita há uma incorporação das temáticas como se estas fossem a melhor opção, em sentido universal. Isso possivelmente tem relação com a tendência à direita de negar a existência de conflitos, portanto as proposições sempre são para o conjunto da sociedade; enquanto à esquerda a ideia de que há classes sociais e, portanto, projetos antagônicos em execução é mais forte e as políticas proclamam tal diferença (PRZEWORSKI, 1989).

Considerando essa diferença quanto à forma com que as próprias administrações tratam suas proposições de inovação, se privilegiará uma exposição breve de experiências municipais que se proclamavam democratizantes, e, assim, se apresentaram como casos exemplares para a constituição do campo de proposições de esquerda para a política educacional.

A primeira experiência que vale a pena ser retomada neste momento é a da capital paulista na gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992). Estava à frente inicialmente da Secretaria Municipal de Educação (SME) o renomado Educador Paulo

Freire e quem terminou a gestão foi o Professor Mario Sérgio Cortella. Há muitas análises sobre essa experiência na literatura especializada (CAMARGO, 1997; ADRIÃO, 1995; CÓRDOVA, 1997, por exemplo), assim como textos do próprio Paulo Freire acerca da experiência (FREIRE, 2000, por exemplo). Esta é certamente um marco quanto à instituição de mecanismos de democratização da rede municipal e das escolas no Brasil.

Theresa Adrião sintetizou a preocupação com a valorização da participação e da autonomia da escola naquele contexto:

Nos anos de 1989 e 1990, educadores, alunos e pais foram convidados a participarem do “movimento de reorientação curricular” por meio da problematização da escola municipal consistindo na descrição, na crítica e na expressão de suas expectativas com relação à escola que desejavam. [...] Essa preocupação foi sintetizada na valorização da autonomia das escolas no que diz respeito à opção frente aos projetos pedagógicos e conseqüentes concepções de currículo que foram adotadas nas escolas. Aliado a tal princípio, outro se articulava: a necessidade de se garantir a participação nas decisões. Para tanto, em 1 de janeiro de 1989, o Regimento Comum das Escolas Municipais, sustado em 1986, é restabelecido, e com ele o caráter deliberativo dos conselhos de escola. (ADRIÃO, 1995, p.43).

A valorização da autonomia da escola aparece também na viabilização de recursos orçamentários, segundo a professora Lisete Arelaro (1999) as condições da rede física de escolas municipais eram muito precárias:

O déficit de carteiras era em torno de 40.000, e as crianças assistiam aulas sentadas em caixotes de madeira na cidade de São Paulo! Os pais, através das Associações de Pais e Mestres, eram obrigados a financiar a aquisição de grande parte do material necessário ao funcionamento das escolas. Em função dessa situação, os gastos com operação e manutenção das escolas e compra de materiais e equipamentos cresceram 389% em relação a 1988. (ARELARO, 1999, p.194).

Como parte deste investimento na melhoria das condições das escolas, Adrião destaca outra forma de descentralização instituída naquela gestão que foi na viabilização de recursos para as escolas:

Uma reinterpretação da legislação orçamentária possibilitou a ampliação da destinação de recursos (verbas de primeiro escalão) para as próprias escolas utilizarem em manutenção. A distribuição das mesmas, através das NAES, dava-se em função de critérios regionalmente definidos, que privilegiavam as escolas que apresentassem maior necessidade. (ADRIÃO, 1995, p.43).

Arelaro reforça que a ação da SME de São Paulo, nesse período, pode ser sintetizada nos quatro eixos da gestão: “1) democratização da gestão; 2) democratização do acesso escolar à criança, ao jovem e ao adulto ao ensino municipal; 3) busca e melhoria da qualidade de ensino e 4) implementação de programas especiais de educação de jovens e adultos” (1999, p.192). Tais eixos, segundo a autora, “foram considerados diretrizes comuns às Administrações Municipais quando governadas por administrações populares e democráticas” (idem). As análises e relatos de experiência de governos municipais que se apresentam como democráticos e populares ao longo dos anos 1990 confirmam esta afirmação (1999, p. 192).

Nesse sentido, pode-se dizer que as experiências democráticas que concorrem para o aperfeiçoamento da gestão são as que reforçam a participação de todos os segmentos constitutivos da comunidade escolar, norteiam-se pela construção de projetos político-pedagógicos participativos e convivem com os colegiados e as representações dos grupos sociais existentes no interior das instituições escolares.

Na cidade de Porto Alegre, também foi eleita uma coligação de esquerda em 1989. Na década de 1990 a capital gaúcha consolidou uma série de inovações no campo da participação popular na gestão municipal que a tornou foco de interesse para inúmeros pesquisadores. No caso da educação, a construção do que foi denominado pelas sucessivas administrações do PT na cidade, de Escola Cidadã, também tem sido amplamente analisado na literatura especializada (PERONI, 2003; AZEVEDO, 2000; ROCHA e NERY, 1999; SILVA, 1996, 1997, 1998). Peroni (2003) apresenta o projeto da Escola Cidadã nos seguintes termos:

Dentre os marcos da política educacional em Porto Alegre a partir de 1989, podemos citar a gestão democrática e a qualidade de ensino, que são parte do projeto de Escola Cidadã, cujos objetivos são a compreensão coletiva do conhecimento e a descentralização do poder. O projeto Gestão Democrática foi implementado, progressivamente, através da reestruturação da Secretaria Municipal de Educação (SMED), da eleição direta para diretor de escola (1993), da implementação dos conselhos escolares (1993) e do desenvolvimento do projeto Constituinte Escolar (1995). (PERONI, 2003, p. 155).

A mesma perspectiva de ampliação das possibilidades de participação é encontrada na experiência da prefeitura de Belo Horizonte, na gestão que se inicia em 1994, tendo à frente da coligação Frente BH Popular, o petista Patrus Ananias. A rede

foi protagonista de uma reorganização da proposta de gestão educacional, denominada de Escola Plural, que se pauta em eixos similares aos indicados anteriormente: “garantia do direito de acesso e permanência na escola; gestão democrática; valorização do profissional da rede municipal; melhoria das condições materiais da escola (materialidade); modernização administrativa; inversão de prioridades; transparência das ações e qualidade social da escola”. (MIRANDA, 1999, p.160).

No que se refere ao eixo da gestão, a autora informa que a rede municipal, que já dispunha de espaços de participação da comunidade na escola (colegiados constituídos nos anos 1980), deu continuidade a esses espaços aprofundando os mecanismos de democratização no âmbito da própria Secretaria de Educação e articulando a gestão da rede com a participação popular em geral. Miranda exemplifica isto com:

Participação da comunidade na eleição de Diretores e a realização sistemática de Assembleias Escolares pelo menos duas vezes por ano, por exigência normativa, e tantas outras quantas necessárias para outros assuntos. Participação da comunidade escolar nas reuniões do Orçamento Participativo, quando foram aprovados vários projetos de construção de novos prédios, a ampliação de outros e equipamentos em algumas escolas. (MIRANDA, 1999, p.170).

Novamente, a intenção é apenas indicar que há inúmeras ações no sentido da construção de uma perspectiva de participação com ênfase na democratização dos processos de deliberação. Experiências similares serão encontradas em outros municípios administrados por partidos ou coligações à esquerda do espectro político brasileiro. Com este rápido retrospecto parece possível sintetizar, como características fortes das experiências escolhidas por sua exemplaridade, os seguintes elementos: criação e fortalecimento dos conselhos escolares, participação popular via conferências municipais de educação ou similares, constituição de conselhos municipais, discussão sobre propostas de constituição de sistemas municipais de educação, ênfase na ampliação do acesso à escola, garantia de escolarização para jovens e adultos, discussão curricular com a comunidade escolar, mudanças na organização do tempo escolar e programas de repasse de recursos financeiros para as escolas.

Especialmente sobre o tema do repasse de recursos financeiros para as escolas cabe destacar que a perspectiva democratizante foi bastante tensionada ao longo dos anos 1990, por uma perspectiva à direita do espectro político brasileiro, em que o repasse de funções centrais dos sistemas para as escolas conformou-se como estratégia

de desconcentração (SOUZA, 2003) ganhando força uma perspectiva mais gerencial de gestão pública e menos democratizante. Neste sentido pode-se dizer que há nos programas de autonomia de gestão financeira da escola uma disputa pela concepção de gestão que são contraditórios. Assim, passaremos aos casos de Londrina e Curitiba especificamente sobre o tema dos programas de recursos financeiros para a escola.

O debate municipal de recursos financeiros nas escolas municipais: os casos de Londrina e Curitiba na entrada dos anos 2000

A gestão escolhida aqui como representativa de uma perspectiva de esquerda no âmbito da pesquisa aqui revisitada foi a da cidade de Londrina no período 2001-2004, que tinha à frente o prefeito Nedson Micheleti do Partido dos Trabalhadores. Esta gestão foi eleita numa coligação entre PT, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido dos Aposentados da Nação (PAN), tendo disputado o segundo turno com um candidato da coligação Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) e Partido Social Cristão (PSC). Com o advento do mecanismo da reeleição, o prefeito Micheleti foi reconduzido em 2004, para um novo mandato no período 2005-2008, numa nova coligação integrada por Partido Trabalhista Nacional (PTN), PSC, Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Liberal (PL), PAN, Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e PC do B. Esta não foi a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na cidade, pois em 1992 o então petista Luis Eduardo Cheida foi eleito e administrou a cidade por quatro anos. Os dados do Tribunal Superior Eleitoral informam que, em 2000, Cheida disputou novamente a eleição, então pelo PMDB, mas perdeu o pleito. Após 2004 a cidade não foi mais administrada por partidos de esquerda.

Curitiba é a capital do Estado do Paraná e apesar de ter tido dois governos de oposição nos anos 1980, estes foram especificamente do PMDB no contexto de oposição ao regime militar. A partir de 1989 a cidade volta a ser governada pelo grupo político ligado à figura de Jaime Lerner. Em uma campanha histórica na cidade, campanha de 12 dias, Jaime Lerner é eleito como prefeito da cidade em 1988. Ele já havia sido prefeito indicado em 1971 e em 1979, durante o período militar, filiado à

Aliança Renovadora Nacional (ARENA), sua ação na administração pública foi marcada pela eficiência técnica e pela negação da política, o que deu origem à expressão “*lernismo*” na bibliografia sobre gestão pública em Curitiba (SOUZA, 1999). Os estudos sobre a trajetória das administrações públicas na capital enfatizam o papel dos engenheiros e urbanistas na cidade, assim, apesar de, em 1988, Jaime Lerner estar filiado ao PDT, a sua trajetória política pessoal sempre foi maior que o partido a que estava vinculado⁴⁸. Seus dois sucessores na prefeitura na década de 1990, mesmo que em partidos diferentes e com estilos diferentes, eram pessoas importantes de seu grupo político quando eleitos para sucessão na prefeitura: Rafael Greca (PDT), 1993-1996; Cássio Taniguchi (PFL), 1997-2004. Taniguchi, presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), foi eleito em 1996 no primeiro turno pelo PDT e reeleito em 2000 no segundo turno, agora pelo PFL. Embora contenha diferenças pontuais entre os prefeitos deste grupo político relacionados ao estilo pessoal em cada gestão, desde o populismo de Rafael Greca até a tecnocracia de Taniguchi, mantém-se uma trajetória coerente e que permite caracterizar a continuidade do projeto de gestão da cidade por um período muito longo.

No contexto da gestão Nedson Micheleti (PT) em Londrina e Cássio Taniguchi (PFL) em Curitiba apresenta-se a análise dos programas municipais de descentralização de recursos. A pesquisa de campo permitiu abordar tal questão a partir de dois caminhos, primeiro pela percepção dos dirigentes escolares que responderam ao questionário sobre o programa municipal; um segundo caminho, foi uma análise documental das prestações de contas dos programas de repasse de recursos em cada cidades a fim de identificar o perfil do gasto realizado pelas escolas. Inicialmente apresenta-se uma caracterização geral dos programas em cada uma das cidades.

Em Curitiba o programa foi regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 922 em 2001. Neste decreto fica especificado que “os recursos financeiros repassados pelo Programa de Descentralização serão destinados à cobertura de custeio, manutenção, material permanente, reformas e ampliações, que concorram para garantia do funcionamento dos estabelecimentos de ensino” (CURITIBA, 2001, art.2º). Observa-se que o programa permite o repasse de recursos para ampliação e reforma, sendo que no período estudado foi possível encontrar arquivado nas escolas os processos de licitação

⁴⁸ Lerner saiu do PDT para o PFL em 1998.

para as obras maiores. Recursos para reformas e ampliações são repassados dependendo da necessidade da escola e da disponibilidade orçamentária.

Os repasses de recursos para materiais de consumo e serviços eventuais são trimestrais e as Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs) devem manter por cinco anos a documentação comprobatória. Observa-se que, quanto aos recursos municipais, as escolas enviam os originais para a Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (SMEC) que mantém as prestações de contas no arquivo municipal e as escolas têm cópias dos processos. Para o repasse de recursos às associações, o programa leva em consideração o número de alunos da escola e faz as seguintes diferenciações de per capita:

Quadro 1: Tipologia das escolas para repasse de recursos em Curitiba (continua)

Tipo de oferta	Instalação do Programa 1997	Programa em 2004
Ensino de 1ª a 4ª série; pré-escolar, classe especial e Educação de Jovens e Adultos	Uma cota por aluno matriculado.	Uma cota por aluno matriculado mais 10%.
Centros de Educação Integral	Uma cota por aluno matriculado para 4 horas e 2 cotas para cada matrícula de 8 horas	Uma cota por aluno matriculado para 4 horas e 2 cotas para cada matrícula de 8 horas
Ensino de 5ª a 8ª série	Cota por aluno acrescida em 50%	Cota por aluno acrescida em 50%
Escolas de educação especial	Cota por aluno acrescida em 150%	Cota por aluno acrescida em 150%
Escola que possui Farol do Saber ⁴⁹	Acréscimo de 150 cotas mensais.	Acréscimo de 150 cotas mensais.
Centros Municipais de Atendimento Especializado	-	Repasse de R\$ 300,00 mês
Centros Municipais de Educação Infantil	-	Cotas com valor diferenciado para unidades com berçário.

Fonte: CURITIBA, Manual de Orientações, 1997; Manual do Programa de Descentralização, 2004.

⁴⁹ Construção em forma de farol que obriga uma biblioteca que serve tanto à escola quanto à comunidade.

O valor da cota em 1997, ano da criação do programa, era de R\$ 1,00; em 2004 o valor da cota informado no Manual do Programa de Descentralização era de R\$ 2,50. Os relatórios anuais não informam o valor do repasse. Os relatórios financeiros disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) não discriminam as despesas, portanto, não temos os valores per capita para cada ano. Os recursos destinados ao programa divulgados pela PMC estão na tabela 1.

Tabela 1: Dados do Programa de Descentralização em Curitiba

Ano	Assistência Financeira a APPFS*	Valor corrigido INPC/ dez/2006
2001	Não consta	
2002	5.043.355,87	6.553.631,1
2003	9.472.403,27	10.916.546,9
2004	18.111.083,99	19.728.691,8

Fonte: CURITIBA, Relatório anual 2001-2004.
obras

* inclui recursos para

Observa-se que há uma ampliação considerável dos recursos destinados ao programa. Cabe destacar que ao longo dos anos há aumento de unidades envolvidas no programa por mudanças na organização da SMEC. Portanto, o aumento não é necessariamente aumento em cada unidade. Considerando os recursos destinados exclusivamente para escolas de ensino fundamental e que sejam relativos à manutenção da escola e provisão de materiais de consumo, apresentam-se os dados referentes à amostra estudada de 18 escolas em Curitiba.

Tabela 2: Recursos do Programa de Subvenção Social as APPFs – Curitiba – dados da amostra (nominais)

Escola	Alunos	Recurso Recebido	Gastos Levantados	Diferença (%)	Recurso aluno – mês recebido	Gasto aluno ano	Gasto aluno mês
Curitiba 10	166	R\$ 6.720,00	R\$ 7.288,02	8,45	R\$ 3,37	R\$ 43,90	R\$ 3,66
Curitiba 2	174	R\$ 4.350,00	R\$ 5.109,00	17,45	R\$ 2,08	R\$ 29,36	R\$ 2,45
Curitiba 4	344	R\$ 10.266,00	R\$ 11.764,66	14,60	R\$ 2,49	R\$ 34,20	R\$ 2,85
Curitiba 12	407	R\$ 10.230,00	R\$ 8.835,64	-13,63	R\$ 2,09	R\$ 21,71	R\$ 1,81
Curitiba 15	421	R\$ 10.074,00	R\$ 10.605,72	5,28	R\$ 1,99	R\$ 25,19	R\$ 2,10
Curitiba 3	462	R\$ 23.748,00	R\$ 25.376,54	6,86	R\$ 4,28	R\$ 54,93	R\$ 4,58
Curitiba 17*	470	R\$ 16.720,81	R\$ 15.067,44	-9,89	R\$ 2,96	R\$ 32,06	R\$ 2,67
Curitiba 14	500	R\$ 12.462,00	R\$ 11.528,62	-7,49	R\$ 2,08	R\$ 23,06	R\$ 1,92
Curitiba 16	614	R\$ 15.354,00	R\$ 10.589,98	-31,03	R\$ 2,08	R\$ 17,25	R\$ 1,44
Curitiba 13	700	R\$ 16.775,36	R\$ 16.256,21	-3,09	R\$ 2,00	R\$ 23,22	R\$ 1,94
Curitiba 1	729	R\$ 24.138,00	R\$ 23.143,15	-4,12	R\$ 2,76	R\$ 31,75	R\$ 2,65
Curitiba 8	770	R\$ 30.828,00	R\$ 26.173,18	-15,10	R\$ 3,34	R\$ 33,99	R\$ 2,83
Curitiba 6	811	R\$ 25.044,00	R\$ 22.428,38	-10,44	R\$ 2,57	R\$ 27,66	R\$ 2,30
Curitiba 11	847	R\$ 19.848,00	R\$ 19.706,01	-0,72	R\$ 1,95	R\$ 23,27	R\$ 1,94
Curitiba 5	850	R\$ 38.409,00	R\$ 41.581,09	8,26	R\$ 3,77	R\$ 48,92	R\$ 4,08
Curitiba 18	1.005	R\$ 36.642,00	R\$ 34.394,50	-6,13	R\$ 3,04	R\$ 34,22	R\$ 2,85
Curitiba 7	1.105	R\$ 26.574,00	R\$ 27.844,01	4,78	R\$ 2,00	R\$ 25,20	R\$ 2,10
Curitiba 9	2.959	R\$ 95.898,00	R\$ 80.203,21	-16,37	R\$ 2,70	R\$ 27,10	R\$ 2,26
Total da amostra	13.34	R\$ 424.081,17	R\$ 397.895,36	-6,17	R\$ 2,65	R\$ 29,84	R\$ 2,49

Fonte: Prestação de contas das escolas municipais de Curitiba do ano de 2003.*dados de 2004, a escola foi inaugurada em 2003 e começou a receber recursos no último trimestre de 2003.

Em média, as escolas receberam um valor per capita mensal de R\$ 2,65, observa-se que o valor per capita varia conforme as características de oferta do estabelecimento, de forma que escolas com número de alunos próximos tiveram per capita diferentes e a maior escola não é a que tem maior receita per capita. Quanto aos gastos apurados nas escolas da amostra de Curitiba, novamente há uma diferença entre o

recebido e o aplicado. Em 11 escolas, esta diferença foi a menor que o recebido, o que indica saldo na conta do convênio. O quarto trimestre para o convênio em Curitiba é composto por novembro, dezembro e janeiro do ano subsequente, portanto, ao apurarem-se os gastos de janeiro a dezembro de 2003, o saldo final é esperado. As outras 7 escolas apresentam gastos a maior que o recebido, o que indica que houve complementação de recursos para consumo e manutenção da escola. Em várias escolas da amostra, encontrou-se a prestação de recursos próprios das escolas junto com a prestação de contas do programa, porém as escolas na capital separam de maneira mais rígida as prestações de contas, inclusive porque os originais das prestações de contas do Programa de Descentralização Financeira (PDF) são enviados ao arquivo municipal.

Entre os recursos adicionais encontrados nas prestações de contas das escolas estão os destinados à compra de material permanente, em cinco escolas da amostra; recursos destinados a grandes reformas, em duas escolas, sendo que em uma o montante era de R\$ 40.000,00 e na outra de R\$ 24.750,00; e, em uma escola, recursos destinados à instalação de laboratório de informática. Todos estes são desdobramentos do PDF de distribuição sazonal. Como esses recursos não eram alvo da pesquisa de campo, não é possível afirmar que as outras escolas não receberam algum outro recurso complementar, pois poderia estar em outros processos, aos quais a pesquisadora não teve acesso nas demais escolas.

Afora os recursos da fonte municipal as escolas ainda recebem a verba do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que são recursos importantes para as escolas, principalmente porque podem ser aplicados em material permanente. Os recursos do PDDE, ante os recursos do PDF, representam entre 10% e 30% dos recursos administrados pelas escolas em 2003.

Em Londrina, o repasse de recursos às Associações de Pais e Mestres (APMs) foi criado em 1998 e operava mediante convênio. As orientações quanto ao convênio estão expressos no “Manual de orientações das Associações de Pais e Mestres”. (LONDRINA, 2001). Não há legislação municipal específica para o programa, a subvenção foi normatizada pela legislação geral da administração pública que estabelece as regras para celebração de convênios.

Segundo a minuta do convênio, o objetivo do programa é “estabelecer normas e condições de transferência e aplicação de recursos financeiros, destinados à execução de

manutenção, nas unidades escolares da rede pública municipal” (LONDRINA, 2001, p.33), a manutenção é definida como:

Aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da Escola, como: material de expediente, material de copa e cozinha, materiais escolares, didático e pedagógicos, materiais para conservação, manutenção, manutenção de equipamentos e prédios;

Aquisição de materiais e contratação de serviços para a implementação de projetos pedagógicos e necessidades específicas para o desenvolvimento de atividades extra curriculares, ou seja, atividades de campo que ultrapassem os limites físicos da Unidade Escolar;

Contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para prestação de serviços de caráter eventual, tais como serviços para capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, serviços de manutenção e conservação de equipamentos, prédios escolares e outros;

Contratação para prestação de serviços de contabilidade;

Aquisição de gêneros alimentícios para a complementação da merenda escolar. (idem, p.33)

As despesas previstas de forma geral no manual são detalhadas em cada convênio da Prefeitura Municipal de Londrina (PML) com cada APM. No momento da celebração dos convênios cada associação apresenta um plano de trabalho. Os recursos para estes convênios foram discriminados no orçamento anual e na prestação de contas anual de 2001 a 2004. Os recursos destinados ao programa foram discriminados em “Assistência Financeira para APMs das Escolas Municipais” e “Assistência Financeira para APFs⁵⁰ das Escolas Municipais”, de forma separada das subvenções sociais à entidades filantrópicas de educação infantil ou educação especial. Até 2000 não há nos balanços recursos desse tipo para as creches municipais.

Entre 2001 e 2004 o volume de recursos teve um crescimento de 10%, tendo decréscimo de 18% quando considerados os valores reais, como demonstra a tabela 3. Se considerarmos que a matrícula, nesse período, em creches municipais e escolas teve um aumento de 2%, em termos reais o programa teve um decréscimo de recursos um pouco maior, visto que se atende mais alunos com os recursos recebidos.

⁵⁰ Associação de Pais e Funcionários de Creche, em Londrina.

Tabela 3: Recursos do Programa de Subvenção Social às APMs e APFs – Londrina 2001-2004

Ano	Assistência Financeira a APMs e APFs	Valor corrigido INPC/ dez 2006
2001	1.280.112,79	1.872.221
2002	1.258.509,30	1.635.380
2003	1.425.803,18	1.671.990
2004	1.410.002,90	1.535.939
crescimento	10%	18%

Fonte: LONDRINA. Balanço Orçamentário: 2001; 2002; 2003; 2004.

O programa trabalha com recursos per capita com repasses mensais às escolas, diferencia o valor per capita para creches (recursos repassados às APFs) e escolas. No caso das escolas há uma diferença entre aquelas que atendem os alunos por quatro horas e as escolas, chamadas oficinas, que atendem os alunos por seis ou oito horas.

A análise dos dados da amostra de 17 escolas, envolvendo 6.707 matrículas e um montante de R\$ 293.433,10, pode dar indicações sobre o impacto de tal programa no cotidiano das escolas. A tabela 4 apresenta dados gerais da amostra para o ano de 2003. Nas escolas da amostra, o valor aluno/ mês recebido pelas APMs variou de R\$ 2,90 a R\$ 4,64, variação explicada pelas regras do programa e, ocasionalmente, pela movimentação de alunos, já que para o repasse de recursos a Secretaria Municipal de Educação de Londrina (SMEL) considera o número de alunos matriculados em cada escola no mês anterior.

O que parece mais significativo nos dados iniciais apresentados na tabela 4 é que há diferenças significativas entre o valor total recebido pelas escolas no ano e o valor gasto, apurado pela soma das despesas comprovadas nas notas fiscais organizadas nas prestações de contas.

Tabela 4: Recursos do Programa de Subvenção Social às APMs – Londrina – dados da amostra (nominais)

Escola	Alunos	Recurso Recebido total	Gastos apurados	diferença (%)	Recurso recebido (aluno mês)	Gasto (aluno mês)
Londrina 1	533	21.857,54	24.673,34	12,88	3,42	3,86
Londrina 2	164	6.939,44	8.372,73	20,65	3,53	4,25
Londrina 3	675	29.619,14	33.486,58	13,06	3,66	4,13
Londrina 4	832	36.970,10	54.770,59	48,15	3,70	5,49
Londrina 5	577	32.156,78	35.293,80	9,76	4,64	5,10
Londrina 6	404	18.403,73	17.831,27	-3,11	3,80	3,68
Londrina 7	799	27.811,59	37.092,53	33,37	2,90	3,87
Londrina 8	215	9.621,35	8.030,80	-16,53	3,73	3,11
Londrina 9	379	15.586,46	16.143,74	3,58	3,43	3,55
Londrina 10	168	7.833,56	8.704,44	11,12	3,89	4,32
Londrina 11	476	19.434,25	15.597,92	-19,74	3,40	2,73
Londrina 12	218	9.475,20	9.588,99	1,20	3,62	3,67
Londrina 13	113	4.870,52	4.827,42	-0,89	3,59	3,56
Londrina 14	431	22.844,44	21.297,88	-6,77	4,42	4,12
Londrina 15	399	17.015,30	22.045,04	29,56	3,55	4,60
Londrina 16	218	8.868,70	9.617,49	8,44	3,39	3,68
Londrina 17	106	4.125,00	4.915,78	19,17	3,24	3,86
Total	6707	293.433,10	332.290,34	13,24		

Fonte: Prestação de contas das escolas municipais de Londrina do ano de 2003.

A diferença entre o recebido e o aplicado varia de uma aplicação de 48% a mais, na escola 4, até 20% a menos, na escola 11. Esta diferença pode ser explicada por duas razões. A primeira já esperada, pois os dados foram levantados de janeiro a dezembro de 2003 e o convênio não se encerra anualmente, portanto, muitas vezes há saldo do mês anterior ao período analisado (dezembro de 2002) ou há saldo para ser usado no mês posterior ao período analisado (2004), assim alguma diferença entre o recebido e o aplicado era esperada. O tamanho da diferença a maior, entretanto, não parece ser explicada nestes termos, mas indica que a escola complementa com recursos próprios a manutenção da escola.

No manual de orientação das APMs a SMEL indica a arrecadação de recursos como algo possível de ser feito pelas associações; no modelo de estatuto de APM disponível como orientação para as escolas, tal possibilidade está indicada entre as atribuições da APM:

I- mobilizar recursos materiais e financeiros da comunidade para a assistência ao educando (...) III- receber doações e contribuições voluntárias, fornecendo recibo; (...) V- auxiliar na melhoria da merenda escolar promovendo festas de caráter filantrópico e arrecadando contribuições voluntárias (...). (LONDRINA, 2001, p.23).

Isso pode não significar que haja um incentivo por parte da administração em que as escolas se sustentem, pelo contrário, o programa de repasse de recursos permite às escolas realizarem todas estas tarefas (assistência ao educando; complementação da merenda) inclusive com desdobramentos que complicam a discussão de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O que parece necessário destacar é que o tema da arrecadação de recursos pelas associações, que do ponto de vista jurídico podem fazê-lo, pois são privadas, é tratado de forma transparente na rede e as escolas inclusive não separam de forma rígida as fontes de recursos, o que é comprovado neste levantamento feito nas prestações de contas relativas ao programa de subvenção. Algumas escolas, inclusive, mantêm um único processo (em uma pasta ou encadernação) com todos os recursos e todas as despesas das escolas, quais sejam: recursos do convênio, recursos de festas e similares e recursos do PDDE. Esses processos contêm as notas fiscais de todos os gastos realizados com os recursos, as notas são fiscalizadas pela SMEL, uma a uma, por amostragem de escolas. As escolas que passaram pela fiscalização em 2003 tiveram todas as notas carimbadas pela SMEL como controle que foram vistoriadas.

Como o objeto da pesquisa aqui apresentada não é a administração de recursos próprios, as informações coletadas a partir dos balanços não privilegiaram esse tipo de arrecadação. As escolas, além de administrar recursos municipais e alguns recursos próprios, ainda receberam no ano de 2003 recursos do governo federal via convênio com o FNDE do Programa Dinheiro Direto da Escola. Apesar de este ser um programa avaliado na literatura de política educacional como importante na indução da constituição de unidades executoras nos sistemas de ensino (ADRIÃO; PERONI, 2005), no caso londrinense, do ponto de vista do recurso, ele é complementar, e, quanto ao formato institucional, as referências para a formatação do programa, via subvenção

social, foram mais diretas ao modelo curitibano, capital do estado, do que ao modelo federal. A importância dos recursos do PDDE é maior em termos de montante nas escolas menores, chegando a 30% do total de recursos públicos administrados pelas escolas da amostra. Quanto maior a escola, menor a participação dos recursos de origem federal, chegando a representar apenas 7,75% dos recursos nas escolas no ano de 2003. Para o total da amostra, os recursos do programa municipal representam 87% do total.

Com estes elementos é possível avançar para a análise comparativa. Para a primeira abordagem, os dirigentes das unidades escolares foram provocados a se manifestar acerca diretamente da avaliação que faziam da contribuição do programa para a autonomia da escola, mas também de forma indireta quanto à contribuição do programa para condições de qualidade da escola e quanto aos problemas e às vantagens que o programa traz para o cotidiano das unidades. O questionário enviado para as escolas não exigia a identificação das unidades, apenas solicitava a identificação dos respondentes. Em Curitiba, foram enviados 164 questionários e retornaram 88,53%. Em Londrina, foram enviados 70 questionários e retornaram 49,62%. Esses percentuais de retorno impedem uma análise dos resultados que sejam probabilísticos para o universo, ainda que possam ser representativos em termos qualitativos.

A maioria dos respondentes nas duas cidades deu ênfase à positividade do programa na construção da autonomia da escola, principalmente destacando a agilidade na resolução dos problemas de manutenção, possibilidade de aquisição de material de qualidade e de acordo com as preferências de cada escola. Entretanto, houve também muitas respostas destacando que gestão financeira é apenas um aspecto da autonomia e muitas observações acerca dos problemas quanto a certa rigidez das regras de uso dos recursos que poderiam estar impedindo a real autonomia da escola.

No que se refere às regras, o principal adjetivo utilizado pelas escolas para os problemas foi o “burocrático”, isto porque nas duas cidades, as compras precisam ser precedidas da tomada de preços em pelo menos três estabelecimentos comerciais, ainda há uma série de indicações sobre como as notas fiscais devem ser emitidas e há restrições quanto ao tipo de gasto que pode ser realizado.

No programa curitibano, havia uma regra para que 60% dos recursos fossem aplicados em despesas com atendimento dos alunos e 40% com a manutenção e conservação da escola; quando as escolas precisavam gastar mais com manutenção elas precisam de autorização da secretaria. No caso de Londrina, a assinatura do convênio

incluía um plano de trabalho que discriminava os elementos de gastos, isto foi indicado por alguns respondentes como uma dificuldade.

Ainda que a regulamentação da aplicação de recursos seja entendida pelas escolas como um problema, há que se ponderar que elas estão usando recursos públicos que precisam ser aplicados a partir de critérios que assegurem transparência, economia e a lisura do processo.

Quanto ao uso dos recursos pelas escolas, a tabela 1 apresenta o perfil dos gastos no ano de 2003, em valores nominais. Observe-se que nas duas cidades o item com maior aplicação de recursos é expediente escolar, item em que estão os recursos com material de consumo de uso com aluno e de secretaria. O segundo grupo de despesas é a manutenção. Se somarmos o percentual de aplicação em material de construção e serviços de pessoa física, em que estão, predominantemente, a contratação de mão-de-obra de jardinagem, carpintaria e pequenas reformas, tal soma em Curitiba significa perto de 27% dos gastos realizados pelas escolas em 2003 e em Londrina, perto de 19%.

Nas duas cidades, encontrou-se gastos com alimentos, e os dois casos referem-se predominantemente aos gêneros alimentícios destinados às comemorações com alunos (chocolate para páscoa, doces para o dia das crianças etc.), em Londrina houve muitas despesas com gêneros de complementação da merenda e em Curitiba houve muitas despesas com café, água e chá para professores.

Quanto às despesas com itens mais diretamente relacionados ao projeto pedagógico da escola em Londrina, as escolas aplicaram 8% dos recursos recebidos em 2003 em aquisição de material bibliográfico e 3% em material pedagógico. Em Curitiba, a soma dos gastos com material bibliográfico e material pedagógico foi de 5% do total de recursos. Ainda que o total de recursos em Curitiba seja maior em valores absolutos, no caso destes itens a aplicação nas escolas de Londrina foi maior também em valores absolutos.

Tabela 5: Aplicação de recursos do Programa de Descentralização – Curitiba e Londrina – 2003

Tipo de gasto	Londrina	%	Curitiba	%
Emergências Médicas			19.894	5
Devolução de recursos	81	0,1	18	0,1
Material jardinagem	195	0,1	241	0,1
Ótica	242	0,1	0	0
Uniforme	255	0,1	80	0,1
Produtos farmacêuticos	321	0,1	781	0,2
Prêmios	340	0,1	201	0,1
Tarifas bancárias	457	0,1	729	0,2
Equipamento	1.129	0,3	10.096	2,5
Material educação física	3.519	1	4.671	1,2
Expediente escolar diversos	4.613	1,3	3.312	0,8
Utensílios	8.224	2,4	8.903	2,2
Peças equipamento	9.463	2,7	16.292	4,1
Manutenção do prédio	10.683	3,1	15.944	4
Transporte	12.615	3,6	40	0,1
Material pedagógico	13.017	3,8	9.281	2,3
Serviços: pessoa jurídica	14.360	4,2	6.034	1,5
Gás	15.327	4,4	4.160	1
Serviços: pessoa física	23.140	6,7	57.296	14,4
Manutenção equipamentos	23.573	6,8	4.174	1
Material apoio bibliográfico	28.292	8,2	13.261	3,3
Alimentos	33.288	9,6	20.387	5,1
Material limpeza	34.158	9,9	3.519	0,9
Material construção	38.822	11,2	48.126	12,1
Expediente escolar	69.906	20,2	150.451	37,8
Total	346.019	100	397.891	100
Gastos com MDE	296.586	85,71	352.589	88,61
Outros	49.432	14,29	45.302	11,39

Fonte: Prestação de Contas das Escolas Municipais de Curitiba e Londrina, 2003, dados tabulados pela autora.

Observa-se que nas duas cidades os recursos são utilizados nas escolas em itens que, se avaliados rigorosamente, não são MDE: gêneros alimentícios, despesas com

emergências médicas, produtos farmacêuticos, ótica. Tais gastos foram de 14% em Londrina e 11% em Curitiba. Apesar de na letra da lei ser possível contestar tal aplicação, de certa forma isto possibilita à escola realizar, por exemplo, comemorações com os alunos, que na tradição escolar são importantes e muitas vezes implicavam investimento de recursos pessoais dos professores, ou arrecadação complementar da escola, para viabilizar a compra de doces e outras coisas para os alunos.

A presença desse tipo de gasto não representa a superação de qualquer tipo de arrecadação nas escolas, já que nas duas cidades, quando perguntados se a escola complementava os recursos recebidos pela Associação com arrecadação própria, as respostas foram afirmativas.

Em Londrina, a maioria das escolas (37) respondeu que os recursos não foram suficientes, contra 24 que afirmaram que os recursos repassados foram suficientes. Entre as principais razões destacadas pelas escolas de Londrina para a insuficiência dos recursos estiveram: aumento geral de preços; carência dos alunos atendidos pelas escolas; o fato da escola ter que complementar os recursos; o porte das escolas (muito grande, pequeno), a localização das escolas, principalmente as escolas rurais, a ocorrência de situações imprevistas, como arrombamento da escola.

Entre as escolas que afirmaram que os recursos são insuficientes, 36 afirmaram também que arrecadaram recursos complementares. Entre as que se manifestaram pela suficiência dos recursos, 15 responderam afirmativamente também quanto à arrecadação de recursos complementares e nove responderam que não arrecadaram recursos complementares.

A tabela 6 apresenta a arrecadação de recursos das escolas que responderam aos questionários. Observa-se que há uma concentração de recursos na faixa menor que R\$ 1.200,00 e outra concentração na faixa entre R\$ 2.001,00 e R\$ 3.200,00, de modo que a arrecadação, segundo tais declarações, foi um recurso de fato complementar ao programa.

Quando perguntados sobre o uso dos recursos próprios, as escolas indicaram: a complementação da merenda (21 escolas), o pagamento de um guarda, de uma professora de pintura (uma escola), o pagamento de palestrante (uma escola), contratação de serviços diversos (23 escolas), a compra de equipamentos como

computador, impressora, microondas, copiadora, geladeira (33 escolas)⁵¹. A destinação de grande parte dos recursos próprios para material permanente tem relação com o fato de que o programa não prevê este tipo de compra, e certamente decorre de ausência de alternativas públicas ágeis para que isto aconteça, ainda que no caso londrinense, como se apresentou no item anterior, a gestão aqui analisada tenha aumentado os recursos investidos em material permanente, estes ainda não passaram de 3% dos gastos da SMEL.

Tabela 6: Faixa de arrecadação própria entre as escolas – Londrina

Faixa de arrecadação	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual Acumulado
Não arrecadou ou não informou	12	19,4	24,0	24,0
De R\$ 1 a R\$ 1200	12	19,4	24,0	48,0
De R\$ 1201 a R\$ 2000	6	9,7	12,0	60,0
De R\$ 2001 a R\$ 3200	11	17,7	22,0	82,0
De R\$ 3201 a 6000	5	8,1	10,0	92,0
Mais de 6001	4	6,5	8,0	100,0
Total	50	80,6	100,0	

Fonte: A autora, baseada em questionários enviados pela pesquisadora.

Em Curitiba, ante a pergunta sobre a suficiência dos recursos públicos descentralizados, 50% (44) escolas consideraram insuficientes, 40,9% (36 escolas) consideraram os recursos suficientes e 9,1% (8) não respondeu. Entre as que responderam que os recursos foram insuficientes, 43 afirmaram arrecadar recursos complementares. Entre as que consideraram os recursos descentralizados suficientes, 33 afirmaram complementar recursos.

A tabela 7 apresenta a arrecadação declarada nos questionários, por faixa de arrecadação. Há uma distribuição muito próxima de escolas que arrecadam entre R\$ 1.201 e R\$ 6.000. Valores relativamente pequenos diante dos recursos recebidos pelas escolas.

⁵¹ As escolas, via de regra, indicaram mais de um item.

Tabela 7: Arrecadação própria declarada pelas escolas - Curitiba

Faixa de arrecadação	Recebe dinheiro do Programa de Descentralização		Total
	Não ⁵²	Sim	
Não arrecadou ou não informou	7	12	19
De R\$ 1 a R\$ 1200	0	8	8
De R\$ 1201 a R\$ 2000	0	13	13
De R\$ 2001 a R\$ 3200	0	16	16
De R\$ 3201 a 6000	0	14	14
Mais de 6001	0	7	7
Total	7	70	77

Fonte: A autora, baseada em questionários enviados pela pesquisadora.

Quanto ao uso dos recursos arrecadados pelas escolas em Curitiba, novamente há uma grande incidência de compra de equipamentos, no caso da capital o investimento da gestão Taniguchi em despesas de capital foi maior do que em Londrina, porém o montante específico para equipamentos e material permanente não passou de 1% do total da despesa da SMEC. Além da compra de equipamentos, as escolas indicaram o custeio de despesas não previstas no programa de descentralização, compra de livros para os professores, organização de festividades com os professores, despesas emergenciais com material de consumo e manutenção da escola e uma escola indicou a “construção de uma sala para artes de 42 m” com recursos próprios.

De maneira geral, os programas, além de um desenho semelhante, têm efeitos muito próximos no cotidiano das escolas. Nos dois casos, o repasse de recursos não é suficiente para que as escolas afirmem colocar a gestão financeira à serviço da construção de sua autonomia pedagógica, o que se ocorresse poderia ser considerado um movimento articulado à toda construção histórica em relação à democratização da educação e que se filia à tradição do campo da esquerda pós redemocratização.

Por outro lado, os repasses para as escolas também não são suficientes para que do ponto de vista da manutenção, a escola possa prescindir definitivamente de formas de complementação de recursos pela comunidade. Esta constatação permite aproximar a

⁵² Escolas municipalizadas em 2003 que ainda não integravam o programa.

análise da ideia de que o Estado desconcentra responsabilidades e, ao fazer isto, em alguma medida repassa mais responsabilidades para a comunidade próxima. Tal movimento aproxima a execução dos programas de teses à direita do espectro da política educacional.

Nos dois casos, por fim, também há a agilização dos processos de manutenção da escola, a possibilidade da realização de compras de material de melhor qualidade e a participação da comunidade na aplicação dos recursos públicos que podem melhorar as condições imediatas de oferta de escola e esboçar práticas de participação popular. Resta saber o que é mais forte na experiência subjetiva de cada comunidade escolar.

Considerações Finais

A proposta desta última parte foi revisitar os casos, considerando que desde o desenvolvimento da pesquisa já se passou mais de uma década e o retorno ao campo foi documental com uma consulta à legislação municipal das duas cidades e a consulta aos portais das Secretarias Municipais de Educação. Resultou destas consultas a constatação que em Londrina não há referências à programas de repasse de recursos diretamente às escolas, e em Curitiba há continuidade, porém com modificações profundas no programa. No caso da capital, foram identificadas duas leis que definiram o Programa Fundo Rotativo na cidade, uma de 2008 e outra de 2015.

Optou-se por analisar de maneira exploratória a lei de 2015. Uma das questões fortes no levantamento feito anteriormente por meio dos questionários referia-se à burocracia dos programas em Curitiba e em Londrina. Parece que a legislação da capital incorpora um sentido de simplificação do processo, substituindo o formato de convênio entre executivo municipal e unidades executoras privadas nas escolas, por um processo de repasse de recursos diretamente ao diretor da escola (CURITIBA, 2015). Outro elemento de simplificação de processos está na adoção de cartão eletrônico para movimentação de recursos e de um sistema informatizado de prestação de contas. Elementos que podem significar mais agilidade nos processos, mas que também podem significar maior controle da Secretaria sobre as ações cotidianas das escolas.

Em termos de aplicação, a lei de 2015 estabelece como escopo do programa Fundo Rotativo a aquisição de material de consumo – expediente e pedagógico;

execução de serviços de manutenção – pequenos reparos e conservação do prédio escolar; e aquisição de material permanente apenas com cota extra e autorização específica. Os Conselhos Escolares e as Associações de Pais, Professores e Funcionários que, no modelo anterior, ocupavam lugar de execução do programa, passam a ter um papel de fiscalização do Fundo Rotativo.

Apenas com esta análise exploratória não é possível avaliar o formato do programa, porém esta digressão final sobre o caso parece colocar em evidência que o tema da gestão financeira de recursos públicos no âmbito da vida das escolas públicas continua sendo questão importante para a pesquisa em política educacional. Investigar que sentidos seguem sendo construídos pela comunidade escolar ao gerir recursos públicos diretamente nas escolas, ou que motivos levam administrações a descontinuar esta prática, parecem constituir um desafio contínuo para entender a materialização das políticas de financiamento público nas escolas brasileiras.

Referências

ADRIÃO, Theresa. Gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo: 1989-1992. 1995, f 119. [Mestrado em educação] Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. **O Público e o Privado na Educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. 179 p.

ARELARO, Lisete R.G. A ousadia de fazer acontecer: o direito à educação. In: OLIVEIRA, Dalila & DUARTE, Marisa. **Política e Trabalho na Escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 191-210.

AVRITZER, Leonardo O. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva: Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. 168p..

AZEVEDO, José Clóvis de. **Escola cidadã: desafios, diálogos e travessias**. Petrópolis: Vozes, 2000. 190p.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992). 1997. 370 f. Tese [Doutorado em Educação] – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

CÓRDOVA, R de A. Educação instituição e autonomia: análise da gestão educacional do município de São Paulo no período 1989/1992. [Doutorado]. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

- CUNHA, Luis Antonio. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez Niterói: UFF, 1995.
- CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às escolas Municipais. Manual de Orientações 1997. Curitiba: 1997.
- CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. Manual do Programa de descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da Rede Municipal de Ensino. Curitiba: 2004. 59 p.
- CURITIBA, Lei N. 14755 25 de novembro de 2015. Dispõe sobre a implantação do Programa Fundo Rotativo para Unidades Educacionais da Secretaria Municipal da Educação, visando efetuar o repasse de recursos financeiros aos Estabelecimentos de Ensino da Rede Municipal. Curitiba: 2015.
- EVANGELISTA, Olinda. O Congresso Mineiro de Educação (1983-84) e a articulação entre organização da sociedade civil e educação escolar. 1988. F. 130. [mestrado em educação] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 1988.
- FREIRE, Paulo Política e Educação. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2000.
- GOUVEIA, A. B.. Esquerda e Direita na Política Educacional Municipal: Um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina. 1. ed. Curitiba: Honoris Causa, 2010. v. 1.
- LONDRINA. **Balanco orçamentário Anual**. Londrina, mimeo. 2001.
- LONDRINA. **Balanco orçamentário Anual**. Londrina, mimeo. 2002.
- LONDRINA. **Balanco orçamentário Anual**. Londrina, mimeo. 2003.
- LONDRINA. Balanco orçamentário Anual. 2004. Londrina, Jornal Oficial do Município de Londrina, no. 631, edição extra, sexta-feira, 31 de janeiro de 2005.
- LONDRINA, Prefeitura Municipal. Relatório Anual, 2003. Londrina: PML, mimeo.
- LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação. Programa de Descentralização do Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais. 1998. 14 p.
- LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação. Manual de orientações das Associações de Pais e Mestres, 2001. 57p.
- LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação Termo de Convênio Associação de Pais e Funcionários [modelo].mimeo, 2002.
- MIRANDA, Glaura Vasques Experiência de Gestão na Secretaria de Educação de Belo Horizonte In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa Política e Trabalho na Escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- PERONI, Vera. Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003, 207p.
- PRZEWORSKI, Adam Capitalismo e social democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ROCHA, Silvio e NERY, Beatriz D. Turma de Progressão: A inversão da Lógica da Exclusão. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria da Educação, 1999.

SILVA, Luis H da. et all.(org) Reestruturação Curricular: novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: SULINA, 1996.

SILVA, Luis H da. et all.(org) Identidade Social e a Construção do Conhecimento. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria da Educação, 1997.

SILVA, Luis H da. Et all.(org) A Escola Cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOUZA, Â. R. de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. Educar em Revista, Curitiba, v. 22, p. 17-50, 2003.

SOUZA, Nelson R Planejamento Urbano, saber e poder: o governo do espaço e da população em Curitiba. 1999. F. 316 [tese de doutorado] Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

5. O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo de descentralização dos recursos para a escola pública⁵³

Pablo Aguiar Castro Batista

Fabício Aarão Freire Carvalho

Em 1995, o governo federal deu início ao processo de descentralização financeira dos recursos da educação de maneira direta para escolas públicas dos entes federativos. Este modelo foi concretizado a partir da criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que inicialmente beneficiava somente as unidades educativas públicas que atendiam estudantes do Ensino Fundamental. Com o passar dos anos, várias alterações foram realizadas no Programa, as quais, em alguns momentos, resultaram na ampliação e em outros, na redução do volume de recursos direcionados às escolas.

Todavia, mesmo após mais de 20 anos da criação do PDDE, ainda são escassos os estudos voltados para a gestão financeira escolar, mais particularmente sobre a memória de cálculo e o formato de aplicação estipulados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em relação aos recursos oriundos do Programa. Essa percepção fica evidente por intermédio das contribuições de Santos (2017, p.29), quando retrata que, “[...] existem lacunas no entendimento e desconhecimento a respeito do financiamento da educação no âmbito das escolas públicas [...]”.

Nesse sentido, este estudo se propõe a responder ao seguinte questionamento: como se deu a evolução do Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo de descentralização de recursos para as escolas públicas brasileiras no período de 1995 a 2018? Para isso, esse artigo procurou identificar nas resoluções do FNDE as principais características de transferência e aplicação estipuladas pelo Programa entre 1995 a 2018.

O objetivo definido nessa pesquisa exigiu o emprego da revisão bibliográfica e da pesquisa documental, pois, conforme Lima e Miotto (2007, p. 38) a revisão

⁵³ Trabalho completo que originou este capítulo: BATISTA, Pablo. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública**: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 a 2015. Dissertação de Mestrado. UFPA. Belém -PA, 2018. Disponível em: <https://ppeb.prosp.ufpa.br/index.php/br/teses-e-dissertacoes/dissertacoes/125-2018> Acesso em 01 ago. 2021.

bibliográfica é “[...] um pré-requisito para toda e qualquer pesquisa [...]”. Em relação ao emprego da pesquisa documental, esta se deu a partir do olhar de Gil (2008), ao retratar que esse tipo de pesquisa permite o uso de elementos que ainda não foram analisados em determinados textos legais e/ou ainda permitem a sua adequação conforme os interesses da investigação.

O artigo foi organizado em quatro seções. A primeira, composta por esta Introdução, a segunda, designada “A Descentralização Financeira para a Escola Básica Brasileira a partir dos anos 1990”, evidencia como se deu o processo de descentralização de recursos para as escolas públicas do Brasil, a terceira, denominada “O Programa Dinheiro Direto na Escola: histórico e principais características”, que focaliza o Programa e em suas principais modificações no decorrer do tempo, e por fim, a quarta e última seção, apresenta as considerações finais do estudo realizado.

2. A descentralização financeira para a escola básica brasileira a partir dos anos 1990

Em 1989, um ano após a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, houve um acontecimento que resultou na (re)construção do formato da estrutura estatal brasileira. Nesse período, ocorreu o Consenso de Washington, promovido pelo Senado Americano, que determinou premissas balizadoras para o acesso a créditos concedidos por organismos internacionais aos países latino-americanos (YANAGUITA, 2010). Assim, as determinações estipuladas nesse encontro se tornaram responsáveis pela instituição do princípio da racionalidade econômica praticada pelo Brasil desde então.

Nesse sentido, as imposições oriundas do Consenso de Washington fez com que o governo brasileiro realizasse modificações no seu aparelho de Estado, para assim, se adequar às determinações americanas, que foram gradativamente colocadas em vigor por sucessivos governos, sendo aceleradas no período conduzido por Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002), as quais impactaram diretamente a promoção das políticas sociais brasileiras.

Souza e Faria (2004) apresentam que a principal característica do papel desse novo Estado tinha como pano de fundo a necessidade do aprimoramento do uso dos recursos financeiros estatais e apontam que o caminho para isso se deu a partir da

abertura econômica, das privatizações, das desregulações, das reformas da previdência, da saúde e da educação e a descentralização como requisitos fundamentais para o alcance de suas propostas, altamente concatenadas com as premissas neoliberais.

Souza (2006) aponta que a readequação estatal realizada pelo governo brasileiro resultou na descentralização da Educação, a qual foi responsável por promover uma modificação no seu formato de financiamento, que segundo o autor passou a ocorrer por dois caminhos distintos: o primeiro realizou alterações nos mecanismos de financiamento nos sistemas de ensino; enquanto o segundo se deu a partir da construção de elementos que promovessem a disponibilidade de quantias financeiras para as escolas públicas.

Ao considerar o financiamento dos Sistemas de Ensino, o novo modelo deu início ao que Vieira e Vidal (2015) retratam como a geração da Política de Fundos, cujo início ocorreu em 1996, pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, que criou e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e pela Lei nº 9.424/1996 que, definiu o financiamento somente do Ensino Fundamental, foco de atuação estipulado pelo governo FHC.

Nacionalmente, a consequência da priorização do Ensino Fundamental foi a modificação da política educacional brasileira, que se tornou focalizada para limitar a aplicação de recursos. Gouveia e Souza (2015, p. 51) apontam que a criação do FUNDEF, advinda dessa diretriz, “[...] foi desenhado sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização de gastos [...]”. Desse modo, essa medida isentou o governo federal de financiar a Educação Infantil e o Ensino Médio por um período de 10 anos.

Adrião (2006, p. 271-272) fez um panorama sobre as modificações ocorridas nos sistemas de ensino devido ao novo formato de financiamento, descrevendo que “[...] se destacava a municipalização do Ensino Fundamental [...]”, fazendo-se valer mediante a realização de “[...] convênios firmados com os municípios [...]”. A autora também aponta que esse Fundo foi o instrumento adotado pelo poder central “[...] como fator de estímulo a esse formato de descentralização da oferta [...]”.

Carvalho (2013) apresenta o FUNDEF como um Fundo contábil que associou União, Estados e Municípios na estipulação do mínimo de recursos financeiros que

deveriam ser aplicados na Educação. O autor ainda afirma que o propósito desse mecanismo de financiamento era garantir a qualidade do Ensino Fundamental no Brasil e que este Fundo apresentou características positivas e negativas no decorrer de sua trajetória, tendo como marco inicial o ano de 1997 e encerrando-se em 2006.

Ao realizar uma análise acerca do FUNDEF, Araújo (2016) aponta que em relação aos progressos visualizados estiveram a elevação do número de estudantes no Ensino Fundamental e a promoção da diminuição das diferenças entre os Estados da federação a partir da complementação de recursos da União, que se deu por intermédio de um valor mínimo por aluno, todavia, no que diz respeito às suas fragilidades, ele destaca o não cumprimento da União acerca das normativas sobre as transferências e a adoção prioritária somente do Ensino Fundamental.

Devido ao encerramento do seu prazo de vigência em 2006 e pelas deficiências identificadas, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dando início ao segundo momento da política de fundos definida por Vieira e Vidal (2015). Com o FUNDEB, o governo federal, deixou de atender somente uma modalidade de ensino e passou a contemplar toda a Educação Básica nacional.

Assim, além do Ensino Fundamental, o FUNDEB permitiu ao governo federal atender à Educação Infantil, o Ensino Médio, à Educação de Jovens e Adultos, à Educação Especial e o Ensino Profissional Integrado. Este novo Fundo foi criado a partir da EC nº 53/2006 e a sua instituição se deu pelo Decreto nº 6.253/2007 e pela Lei nº 11.494/2007 e, além disso, teve como prazo estipulado de 14 anos, a ser contado a partir da sua criação (MAZDA; BASSI, 2009).

O FUNDEB trouxe consigo avanços orçamentários, contudo Gouveia, (2015, p. 35) afirma que as quantias disponibilizadas por ele ainda são insuficiente para “[...] democratizar o acesso e a qualidade da escola pública brasileira, ainda que a política de fundos dos últimos 14 anos promettesse enfrentar tal situação [...]”. Isso acontece devido este Fundo não ter determinado uma quantia mínima por aluno que garanta a qualidade do ensino e, também, pelo fato dos estudantes serem atendidos por governos diferentes (Estados e Municípios), possuidores de estruturas e qualidades diferentes (PINTO, 2010).

Em relação ao financiamento das unidades educativas, este se deu pela criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) no ano de 1995, ainda no primeiro ano do governo FHC. Posteriormente a sua nomenclatura foi substituída para PDDE, mantida até os dias atuais e, se caracteriza como principal Programa do governo federal de descentralização financeira dos recursos públicos da educação às escolas.

Adrião e Peroni (2007, p.257) afirmam que dotar a escola de recursos financeiros é uma bandeira de luta “[...] historicamente reivindicada pelas escolas públicas brasileiras”. As autoras também indicam que, para a sua constituição, foi necessária a modificação de uma estrutura pública, representada pelos Conselhos Escolares (CE) ou similares, em entidades de direito privado sem fins lucrativos, denominadas Unidade Executora Própria (UEX), que seriam as responsáveis por receber os recursos do Programa provenientes da União, e ainda possibilitou o recebimento de recursos da iniciativa privada.

Peroni (2007, p.287-288) conclui que esse modelo trouxe “[...] um avanço no processo de implantação de organizações sociais, que são parte da passagem das políticas públicas para o público não estatal [...]” e disse que por intermédio delas, o poder central “[...] se retira da execução e permanece com parte do financiamento [...]”. Tal fato acarretou a sobrecarga de trabalho no ambiente escolar, pois ampliou os trabalhos administrativos na escola; como por exemplo, a realização de compras, até então feitas somente pelas Secretarias de Educação.

O grande objetivo do PDDE é fornecer recursos financeiros para melhorar a infraestrutura física e pedagógica, assim como para o provimento da autogestão escolar. Como o Programa tem um caráter de arrecadação pela escola, por intermédio da padronização da gestão educacional, os recursos dele advindos trouxeram autonomia gerencial parcial de caráter pedagógico, administrativo e financeiro, com interesse de elevar os indicadores que avaliam a educação nacional (YANAGUITA, 2010).

3. O Programa Dinheiro Direto na Escola: histórico e principais características

Criado em 1995, o PDDE foi instituído a partir da Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995 que, em sua constituição, foi denominado por PMDE. Desenvolvido e

gerenciado pelo FNDE, este Programa, nessa época, consistia na transferência em parcela única dos recursos financeiros da União, oriundos do Salário-Educação⁵⁴, de maneira direta para as escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental, calculados a partir do número de alunos matriculados (BRASIL, 1995).

Para ter acesso aos recursos, no período da constituição do PMDE, havia a necessidade de realização de convênios entre o FNDE e os entes federativos, fossem eles estaduais, municipais ou do Distrito Federal, mesmo havendo a possibilidade de transferência direta para as UEX, caso fosse o interesse desses governos, contudo, tal situação não era obrigatória (MAFASSIOLI, 2017). Além disso, Peroni (2007) indica que as UEX deveriam se inscrever no Cadastro Geral dos Contribuintes (CGC), para somente desse modo, abrir conta bancária, ter isenção fiscal e contar com a possibilidade de realizar convênios.

Com os valores advindos do programa, as escolas beneficiadas deveriam aplicá-los na manutenção e no custeio das ações realizadas pelos ambientes educativos contemplados. Peroni (2007) alega que, nesse período, as aquisições eram autorizadas somente na categoria de custeio, devendo ser utilizados em compras para:

[...] manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação de aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas (PERONI, 2007, p. 30).

Passados mais de 20 anos de sua implantação, diversas alterações foram realizadas no Programa, entre elas destacaram-se: a obrigatoriedade da existência da UEX; a divisão dos recursos em custeio e capital; a adoção do Censo Escolar como mecanismo de transferência; a modificação do nome para PDDE; a reprogramação de saldos; a inclusão das escolas privadas, sem fins lucrativos, que atendem a educação especial como beneficiárias; a criação de ações específicas; a ampliação do atendimento para toda a Educação Básica; a elevação de valores às unidades escolares que atingissem a meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); o atendimento dos polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB); a regra dos 30%; a

⁵⁴ Caracteriza-se por ser uma Contribuição Social criada pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que recolhe 2,5% da folha de pagamento dos funcionários das empresas.

divisão dos recursos em parcelas; a aplicação de saldos anteriores de Programas encerrados; e a permissão de saques em espécie.

Ao considerar a obrigatoriedade da criação de UEX pelas escolas para receber os recursos do PDDE, esta ocorreu mediante a Resolução do FNDE nº 03, de 04 de abril de 1997 que, além de possibilitar o recebimento dos valores provenientes do Programa, ainda proporcionou a capacidade de captar recursos de outras fontes, tanto de origem pública de outros entes federados, quanto os provenientes da iniciativa privada, ou ainda, em decorrência das ações escolares (BRASIL, 1997). Este documento também distinguia a destinação de quantias que eram encaminhadas conforme as regiões⁵⁵ do país.

Outra modificação oriunda da Resolução nº 03/1997 refere-se à divisão dos recursos em custeio⁵⁶ e em capital⁵⁷. A partir dessa alteração, além de realizar as aquisições voltadas a sua manutenção, conservação, promover a capacitação de profissionais da escola, desenvolver atividades de avaliação educacional e implantar o Projeto Pedagógico (identificadas pela Resolução nº 12/1995 como despesas de custeio), as escolas passaram a comprar materiais permanentes, cujo propósito era o de dotar as escolas públicas de máquinas, equipamentos e móveis.

Em 1998, mais duas modificações importantes ocorreram no Programa. A primeira foi realizada por intermédio da Resolução nº 06, de 13 de maio, que condicionou os valores a serem transferidos pelo PDDE ao Censo Escolar do ano anterior (BRASIL, 1998a). Enquanto a segunda alteração, promovida pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro, definiu que a nomenclatura PMDE fosse

⁵⁵ A Resolução nº 03/1997 previu que as escolas localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto as do Distrito Federal), receberiam um valor que variava de R\$ 600,00 a R\$ 19.000,00, levando em consideração o intervalo do número de alunos presentes no ambiente educativo. Já as unidades educativas presentes no Sul, Sudestes e no Distrito Federal, os recursos eram inferiores, pois oscilavam entre R\$ 500,00 e R\$ 14.500,00, seguindo o mesmo critério da quantidade de estudantes.

⁵⁶ Conforme o vídeo na TV PDDE, disponível no canal do YouTube, as despesas de custeio são aquelas destinadas à aquisição de material de consumo, que, conforme a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, é aquele que perde as suas características em decorrência de sua utilização, ou tem como validade o prazo de dois anos (BRASIL, 2002), além do que está estipulado na legislação do PDDE e de suas ações que, em alguns casos, atribui aos serviços a característica de custeio.

⁵⁷ Despesas de capital são aquelas voltadas à aquisição de material permanente. A Portaria nº 448/2002, as define como os produtos que não perdem a sua condição em decorrência da utilização e possui uma durabilidade superior ao período de dois anos. Porém, o vídeo da TV PDDE ainda aponta a necessidade de observar como são retratados os centros de custos nas Resoluções ou nos Guias de Orientações dos Programas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TJTEUc13ols&t=167s>. Acesso em 29 abr. 2021.

substituída por PDDE (Art. 8) e as prestações de contas ficaram sob a responsabilidade dos entes federativos responsáveis pelas escolas (Art. 11) (BRASIL, 1998b).

No ano 2000, mudanças significativas ocorreram no PDDE, provocadas pela Resolução nº 08, de 08 de março de 2000, que autorizou a reprogramação de saldos dos recursos (Art. 8), ou seja, passou a permitir às escolas que não utilizaram todo o valor transferido pelo FNDE em um determinado ano, pudesse ser usado no ano seguinte e, também, estipulou o dia 15 de maio para a realização do cadastro das escolas junto ao FNDE (Art.5) para receber os recursos provenientes do PDDE (BRASIL, 2000).

Em 2004, o FNDE colocou em vigor diversas normativas, entre elas destacou-se a Resolução nº 10, de 22 de março de 2004 que alteraram o rumo do Programa. Esse documento retirou a possibilidade de gastos com a capacitação de professores (Art. 2), definiu que a partir de 2005, todas as escolas com mais de 50 alunos deveriam criar as suas respectivas UEX (Art. 3), passou a beneficiar as escolas privadas, sem fins lucrativos, que atendessem alunos da educação especial (Art. 4) e criou uma fórmula para calcular a transferência de recursos (Art. 5) (BRASIL, 2004a).

O novo formato de transferência presente no artigo 5º deste texto legal ampliou os valores que seriam transferidos pelo FNDE para as escolas até então beneficiadas pelo PDDE, que seriam realizados a partir da seguinte memória de cálculo: $VB + (X - \text{Limite Inferior}) \times k$, onde VB se constituiu pelo valor base (que modificava conforme a região do país onde a escola estava localizada), X era o número de estudantes identificados no Censo, o Limite Inferior alternava conforme o intervalo de alunos presentes na escola (de 21 a 2.000) e K o valor de R\$ 1,30.

Outra iniciativa que merece destaque no ano de 2004 é a criação da primeira ação específica do PDDE, denominada Escola Aberta, concretizada pela Resolução nº 52, de 25 de outubro do referido ano, que tinha como finalidade abrir as escolas públicas nos finais de semana para a comunidade (BRASIL, 2004b). Mafassoli (2015) retrata que com a criação de novas ações no Programa, o FNDE passou a dividir o PDDE em Universal, que manteve as características iniciais do Programa e em Ações Específicas, que se voltavam tanto para a melhoria da estrutura escolar, quanto para o planejamento e desenvolvimento de práticas pedagógicas.

Com o advento da EC nº 59/2009, o PDDE sofreu novamente uma grande alteração, haja vista que os recursos desta ação do FNDE passaram a atender todas as

escolas da educação básica brasileira, desde que fossem públicas, ou privadas sem fins lucrativos, voltadas aos estudantes da educação especial. Nesse sentido, além de continuar contemplando as escolas de Ensino Fundamental, esta norma jurídica permitiu a transferência de quantias oriundas do Programa às unidades educativas de Educação Infantil e de Ensino Médio (BRASIL, 2009).

A Resolução nº 03, de 01 de abril de 2010, colocou em vigor a ampliação das transferências de recursos do Programa, concretizada mediante ao provimento de uma parcela extra de 50% do PDDE às escolas que conseguissem atingir as metas estipuladas pelo IDEB (BRASIL, 2010). Contudo, em 2012, o Programa além de atender todas as escolas da Educação Básica pública brasileira e as unidades de ensino privadas da educação especial, também passou a contemplar os polos da UAB, fato concebido mediante a instauração da Lei nº 12.695, de 25 de julho do mesmo ano (BRASIL, 2012).

Em 2013, o FNDE realizou uma nova modificação no Programa, que teve como marco a reformulação do PDDE, concretizada mediante a Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. A principal adequação realizada se caracterizou pela mudança na sua fórmula de cálculo, que passou a ser realizada conforme a definição da seguinte maneira: Valor Total = Valor Fixo + Valor Variável, onde o valor fixo se estipulava em R\$ 1.000,00 para escolas urbanas com UEX, assim como para as escolas privadas de educação especial, R\$ 2.000,00 para as escolas públicas rurais com UEX e R\$ 3.000,00, para os polos da UAB (BRASIL, 2013).

Todavia, ao considerar o valor variável, este era encontrado pela multiplicação do número de alunos identificados na escola pelo Censo Escolar do ano anterior, por um valor base estipulado pelo FNDE, que atribuiu um valor específico para cada organização a ser contemplada, sendo R\$ 20,00 às escolas urbanas e rurais com UEX e aos polos da UAB, R\$ 40,00 às unidades educativas urbanas sem UEX, R\$ 60,00 para as escolas privadas da educação especial e às localizadas em zonas rurais sem UEX e R\$ 80,00 para as escolas públicas que atendem alunos da educação especial (BRASIL, 2013).

Outro ponto que se percebeu a partir desse documento, foi a criação de um mecanismo denominado regra dos 30%, resultado da análise feita pelo FNDE acerca dos recursos na conta da escola. Caso a escola não gastasse no mínimo 70% da somatória dos valores decorrentes do depósito realizado no ano, adicionado aos saldos

anteriores e aos rendimentos de aplicação financeira, o saldo de 31 de dezembro do ano seria utilizado como referência para realizar a subtração de 30% do total dos recursos disponível no ano, caso a diferença fosse superior a zero, este seria o valor descontado no próximo repasse realizado pelo FNDE (BRASIL, 2013).

A Resolução nº 10/2013 ainda determinou em seu artigo 2º, que o Programa tinha por intenção melhorar a infraestrutura nos aspectos pedagógicos e físicos, assim como promover a sua autogestão (BRASIL, 2013). Nesse sentido, o PDDE Universal encaminhava recursos para possibilitar às escolas, a aquisição de produtos/serviços, compras de materiais permanentes, realização de manutenção e conservação da estrutura física escolar, compra de materiais de consumo, avaliação de aprendizagem, desenvolvimento do Projeto Pedagógico e realização de ações educacionais (Art. 4).

Ao adotar como referência a divisão dos recursos do PDDE em parcelas, esta ocorreu por intermédio da Resolução do FNDE nº 05, de 31 de março de 2014, provocando importante alteração no Programa, pois, a partir dela, iniciou o período de divisão das transferências de recursos do programa e de todas as suas ações em duas parcelas (BRASIL, 2014). Situação que trouxe grandes implicações para o interior das escolas públicas brasileiras, haja vista que muitas escolas país afora ficaram sem recursos.

A Resolução nº 05/2014 representou um grande atentado às escolas públicas brasileiras, pois dividiu a transferência em duas etapas, porém não determinou o período mínimo para o FNDE realizar a segunda transferência. O resultado disso foi que muitas escolas ficaram sem os recursos do PDDE e de suas ações, pois tal medida contemplou todos os Programas do PDDE. Nesse sentido, várias escolas receberam a primeira parcela de 2014 e a segunda foi paga somente em 2015.

Ao transferir a segunda parcela de 2014 em 2015, o FNDE não realizou, para muitas escolas, o repasse da primeira parcela de 2015 e muito menos a segunda. Desse modo, o que ficou evidente, foi que o FNDE não transferiu os recursos de um ano a muitas unidades de ensino beneficiadas pelo Programa. Tal situação foi contornada somente no ano de 2015 a partir da Resolução nº 16, de 09 de dezembro, a qual determinou que o repasse continuaria a ser realizado em duas parcelas, porém a segunda transferência do ano seria realizada em um intervalo de 4 meses após o primeiro depósito (BRASIL, 2015).

No ano de 2016, o FNDE publicou a Resolução nº 08, de 16 de dezembro de 2016, que afetou positivamente as escolas, haja vista que ela possibilitou uma alternativa para a utilização dos saldos não aplicados pelas ações agregadoras do PDDE, as quais deveriam seguir as seguintes normas: a primeira obrigava a seguir as regras de custeio e capital dos saldos; enquanto a segunda só possibilitava o uso para as ações que já teriam sido completamente executadas.

Já em 2018, a Resolução nº 06, de 27 de fevereiro de 2018, trouxe mais agilidade às escolas beneficiadas com os recursos do PDDE, haja vista que ela possibilitou saques de R\$ 800,00, por dia, R\$ 2.000,00 por mês ou R\$ 8.000,00 por ano dos recursos oriundos do Programa (Art. 5). Porém, tal medida só é permitida para escolas que já utilizam o cartão PDDE e necessita de justificativa em ata demonstrando a inviabilidade de movimentação eletrônica dos recursos.

As modificações sofridas pelo PDDE, em alguns momentos ampliaram e, em outros, reduziram o volume de recursos destinado às escolas e, também, ocasionou em elevação ou diminuição de instituições atendidas e de beneficiários. Conforme Mafassoli (2017), essas alterações tornaram o Programa na segunda política pública educacional de transferência de recursos em vigência mais antiga no país, a primeira é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a quarta no montante de transferência, enquanto Peres e Mattos (2015) sinalizam que ele é o maior em transferência sem descrição constitucional.

Considerações finais

A partir da análise do PDDE, da lógica de financiamento da educação pública brasileira instaurada pelo processo de reforma do Estado e pela política de descentralização em meados da década de 1990, é possível afirmar que: ainda prevalece o princípio da lógica da racionalidade financeira para a educação e a subordinação da qualidade da educação à quantidade das verbas previstas nos orçamentos tal como estabelecido pela forma de cálculo dos recursos do PDDE.

A implementação e a permanência desta forma de financiamento da educação pública no país, a partir da década de 1990, tem como “pano de fundo” o intenso processo de reforma pela qual passou o Estado em que se buscou estabelecer as bases necessárias para a concretização das políticas preconizadas pelo Banco Mundial, cujo

direito à educação é subsumido ante a perspectiva economicista de restrição do gasto público na área da educação.

Ao considerar os recursos oriundos do PDDE, foi possível perceber pela memória de cálculo que os valores transferidos pelo Programa não são suficientes para atender às reais necessidades da escola pública brasileira, mas são relevantes para, ao menos, manter o funcionamento delas em condições mínimas. Também se visualizou, que desde 2013 não há uma atualização dos valores transferidos. Assim, percebe-se no PDDE um importante instrumento de transferência de recursos, porém, modificações precisam ser realizadas, principalmente no tocante ao valor da quantia disponibilizada, para assim, ampliar o poder de realização do Programa.

Embora o PDDE tenha contribuído para o processo de descentralização dos recursos diretamente para as escolas, a lógica da racionalidade financeira permanece e a situação da educação nas escolas ainda está distante do mínimo aceitável e desejável. É necessário ampliar significativamente a participação da União no financiamento da Educação Básica se, de fato, desejarmos assegurar a elevação de seus gastos para no mínimo 10% do PIB imediatamente. Não basta retomar o crescimento econômico e aumentar a receita pública no país, é preciso inverter a lógica que tem guiado a política de financiamento da educação.

Referências

ADRIÃO, Theresa. **Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização.** In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (organizadores). *Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil.* Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ARAÚJO, Luiz. **O caqi e o novo papel da união no financiamento da educação básica.** Jundiaí. Paco Editorial. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de dezembro de 2009.** Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 12, de 10 de maio de 1995.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 03, de 04 de abril de 1997.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 06, de 13 de maio de 1998a.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 08, de 08 de março de 2000.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 10, de 22 de março de 2004a.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 52, de 25 de outubro de 2004(b).** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 03, de 01 de abril de 2010.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 10, de 18 de abr. de 2013.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 05, de 31 de mar. de 2014.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 16, de 09 de dezembro de 2015.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 08, de 16 de dezembro de 2016.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de out. 2019.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/cd/fnde nº 06, de 27 de fevereiro de 2018.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de out. 2019.

_____. **Lei 4.440, de 27 de outubro de 1964.** Institui o Salário-Educação. Brasília, DF, 1964.

_____. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.** Planalto. Brasília, DF, 2012.

_____. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998b**. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes> >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. **Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002**. Disponível em: < http://portalfns.saude.gov.br/images/banners/Sigem/Portaria448_de_13_de_Setembro_de_2002.pdf >. Acesso em: 10 de jan. 2017.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação pública: o “pano de fundo” da política de fundos no Brasil**. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. CD-ROM, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades**. In: Souza, Ângelo Ricardo de (org.). Financiamento da educação, gestão, transparência e controle social dos recursos. Livro 7. CONAE Paraná: reflexões e provocações. Ed. Appris. Curitiba, PR, 2015.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb**. Revista em Aberto. Brasília, vol. 28, nº 93, p. 45-65, jan./jul., 2015.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de Lima; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Rev. Katál, Florianópolis, v.10, n. esp., p. 37-45, 2007.

MADZA, Edinir; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Peiropólis. Ação Educativa, 2009.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa dinheiro direto na escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **20 anos do programa dinheiro direto na escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública**. Gramado – Anais do 3º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA, 2015.

PERES, Ursula Dias; MATTOS, Bruna Barcellos. **Relatório Final - Eficiência do Gasto em Educação no Brasil**. São Paulo, 2015. (Relatório de pesquisa).

PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa dinheiro direto na escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?**. Brasília – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PINTO, José Marcelino. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. In: OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília. UNESCO, 2010.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. **Financiamento da educação pública no Brasil: estudo bibliométrico da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) – 1996 a 2015**. Editora CRV – Curitiba, 2017.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A descentralização financeira na educação**. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (organizadores). *Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil*. Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. de. **Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche. VIDAL, Eloísa Maia. **Políticas de financiamento da educação no Brasil: Uma (re)construção histórica**. Revista Em Aberto. V. 28, nº 9, p. 17-42, jan./jun. 2015.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **A descentralização financeira para a escola**. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. CD-ROM, 2010.

6. O Programa Mais Educação: estímulo para a ampliação do tempo na escola?

Alessandra Rodrigues dos Santos

O Programa Mais Educação (PME) foi instituído pelo governo federal por meio do Ministério da Educação (MEC) em abril de 2007⁵⁸, destinado à educação básica e vigorou até 2016, quando foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação (PNME).

Este texto é parte de dissertação de mestrado (SANTOS, 2014)⁵⁹ sobre as escolas do ensino fundamental que faziam parte do Programa Mais Educação. Foram analisados, em especial, os relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁶⁰ e do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sobre o Programa Mais Educação de 2008 a 2013.

O Programa Mais Educação (PME) foi criado na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (eleito por duas gestões – 2003 a 2010 – pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e mantido durante a gestão da presidenta, Dilma Rousseff⁶¹ (2011 a 2016), do mesmo partido.

O PME era um dos eixos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo MEC em abril de 2007, quando lançou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁶². De acordo com os documentos elaborados pelo MEC, a proposta do PDE é superar o isolamento de cada ente federado em relação à responsabilidade com a educação, bem como superar a fragmentação administrativa na área da educação que se impôs (e ainda se impõe) por muitos anos. O regime de colaboração entre os entes federados é posto como premissa para o desenvolvimento do

⁵⁸ Portaria Interministerial n.º 17 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.083/2010.

⁵⁹ Trabalho completo disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-103428/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

⁶⁰ Criado pela Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei n.º 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>>. Acesso em: 13 mar 2014.

⁶¹ Presidenta que sofreu o impeachment em 31/08/2016.

⁶² Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

PDE, e à União é reafirmada sua “função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”, como previsto pela Constituição Federal de 1988, no artigo 211.

O PDE, como plano executivo, foi organizado em cinco eixos: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional, Alfabetização e Diversidade. É fundamentado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social.

No âmbito federal, a execução e gerência do PME é do Ministério da Educação (MEC), sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), em parceria com as Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Educação. A operacionalização ocorre por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

É importante contextualizar que a coordenação do PME esteve vinculada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão⁶³ (SECADI) até 2011 e, após essa data, passou a ser coordenada pela Secretaria de Educação Básica (SEB).

A legislação sobre o PME não ficou restrita à área de Educação. Além da Constituição Federal⁶⁴, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁶⁵, do Plano Nacional de Educação⁶⁶, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação⁶⁷ (FUNDEB), foram considerados: o Estatuto da Criança e do Adolescente⁶⁸, a Política Nacional de

⁶³ A partir de 2011, com a reestruturação (Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011) do MEC, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) passa a ser denominada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Nesse contexto, o Programa Mais Educação passa a vincular-se à Secretaria de Educação Básica (SEB).

⁶⁴ Constituição Federal (1988): O artigo 217 da Constituição Federal, “define o esporte como dever do Estado e direito de cada um, reforçando o compromisso de democratizar o acesso às atividades esportivas como parte da formação integral de crianças, adolescentes e jovens”; e no artigo 227 “que a família, a comunidade, a sociedade e o poder público devem assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

⁶⁵ Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996: Art. 1º, Art. 9º, III e Art. 34.

⁶⁶ Lei n. 10.172, de 10 de janeiro de 2001.

⁶⁷ Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 10.

⁶⁸ Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

Assistência Social⁶⁹, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária⁷⁰.

A portaria⁷¹ que instituiu o Programa Mais Educação descreve que este visa “fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no **contraturno escolar**” (BRASIL, 2007, grifos meus).

Os objetivos do Programa Mais Educação foram apresentados no Decreto nº 7.083/2010:

Art. 3º São objetivos do Programa Mais Educação:

I - formular política nacional de educação básica em tempo integral;

II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais;

III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades;

IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e

V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de **educação integral** (BRASIL, 2010a, grifos meus).

O Decreto nº 6.253/07, que dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, definia que se considera “educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo estudante permanece na escola ou em atividades escolares” (BRASIL, 2007d, Art.4º). Do mesmo modo, no Decreto nº 7.083/10, que regulamentou o PME, o parágrafo 1º explicita que a atividade escolar pode ser desenvolvida dentro ou fora da unidade educacional, desde que seja igual ou superior a sete horas diárias e durante todo o período letivo.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁷² concebe a alimentação como direito aos alunos da educação básica (art. 3º), que deve ser oferecida

⁶⁹ Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.

⁷⁰ BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.

⁷¹ Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007e.

⁷² Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9

obrigatoriamente pelo Estado e, em suas diretrizes, assegura que deva ser respeitada a “cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis”, a fim de contribuir para a melhoria do “rendimento escolar”.

Na Resolução⁷³ CD/FNDE nº 38 são apresentados os requisitos que as entidades executoras deverão garantir para serem atendidas com recursos do PNAE:

- a) ter nutricionista que assuma a responsabilidade técnica do Programa;
- b) possuir cozinhas e refeitórios adequados para o fornecimento de, no mínimo, 3 (três) refeições diárias;
- c) inserir em seu plano político-pedagógico o tema Alimentação Saudável e Adequada. (BRASIL, 2009g)

Além disso, a alimentação prevista para as unidades educacionais deve suprir no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos estudantes para garantia da permanência de sete horas em sala de aula (Art. 42). Recomenda-se no Art. 43 da mesma resolução que a quantidade mínima seja de três refeições diárias. A quantidade de dias considerada para a realização desse cálculo são os 200 (duzentos) dias letivos.

As análises que seguem foram realizadas com base em relatórios e planilhas recebidos do FNDE sobre a “situação proponente / UEX – Processos Estaduais de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 – Pagamentos PDDE” e “situação proponente / UEX – Processos Municipais de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 – Pagamentos PDDE”.

Foram colhidos dados das planilhas de pagamentos efetuados pelo FNDE às Unidades Executoras (UEX) das redes estaduais e municipais do período de 2008 a 2013⁷⁴. As planilhas estavam organizadas ano a ano, segundo administração (estadual e municipal), pelos estados, municípios, Distrito Federal e por regiões geográficas do Brasil sobre o PDDE-Educação Integral, com dados de repasses conforme: unidade da federação, quantidade de processos, número de unidades executoras, quantidade de escolas, quantidade de alunos, destinação, valor de custeio, valor de capital e valor total.

de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994, e dá outras providências.

⁷³ Resolução CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

⁷⁴ Nos relatórios de 2013 constam as escolas que receberam recursos e prestaram contas até o dia 27/12/2013. Entretanto, algumas escolas podem ter recebido recursos após o período da extração dos relatórios pela equipe do FNDE.

Considerando que esta pesquisa se propôs a analisar apenas as escolas de ensino fundamental que possuíam o Programa Mais Educação, nos anos de 2008 a 2013, os dados das planilhas recebidas do FNDE com os repasses do PDDE foram organizadas com o intuito de sistematizar apenas os dados necessários. Por isso, os dados referentes ao ensino médio não foram incluídos e calculados, bem como o número de Unidades Executoras.

Número de escolas do Programa Mais Educação

Considerando as planilhas do FNDE, foi possível identificar a adesão das escolas do ensino fundamental sistematizando o número de escolas do PME de 2008 a 2013 das esferas municipais e estaduais.

Ao analisar a quantidade de escolas das redes estaduais, conforme demonstra a Tabela 1, é possível perceber a baixa adesão das escolas do MS, pois obteve o menor número de escolas em quase todos os anos, exceto em 2010, em que RR teve a menor adesão, com apenas 11 unidades educacionais. Esses números estão compatíveis com o número de matrículas desses estados, conforme Santos (2014). Em 2008, o estado da BA teve o maior número de escolas. Nos anos de 2009, 2010 e 2011, a maior concentração de escolas cadastradas no programa se deu no estado do RJ, assim como aconteceu com as matrículas durante este período. Nos anos 2012 e 2013, a quantidade de escolas foi maior no estado do RS. Nem todas as variações seguiram a mesma proporção do número de matrículas, pois em relação à quantidade de escolas, a maior variação ocorreu nas escolas da rede estadual de TO, com 9.150%, e a menor variação no estado de AL com 148%.

Tabela 1: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes estaduais, contemplando o número de escolas no Programa Mais Educação (2008-2013)

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Varição
	Nº Escolas	Nº Escolas	Nº Escolas	Nº Escolas	Nº Escolas	Nº Escolas	
BRASIL	759	1.927	4.124	5.370	8.300	7.352	869%
DF	25	32	100	107	158	131	424%
GO	10	144	207	296	539	826	8.160%
MS	2	4	22	24	31	27	1.250%
MT	7	55	86	77	276	242	3.357%
TOTAL CO	44	235	415	504	1.004	1.226	2.686%
AL	44	58	70	58	81	109	148%
BA	130	129	348	441	501	342	163%
CE	54	82	149	146	154	146	170%
MA	0	50	116	133	231	238	376%
PB	14	27	132	229	454	548	3.814%
PE	97	131	250	296	476	545	462%
PI	51	97	113	153	292	294	476%
RN	45	120	151	166	294	403	796%
SE	6	17	27	51	169	73	1.117%
Total NE	441	711	1.356	1.673	2.652	2.698	512%
AC	5	29	48	49	147	155	3.000%
AM	18	91	112	153	226	249	1.283%
AP	6	48	58	50	90	118	1.867%
PA	56	187	306	287	253	305	445%
RO	11	63	60	108	169	83	655%
RR	0	13	11	26	65	107	723%
TO	4	16	18	92	299	370	9.150%
Total N	100	447	613	765	1.249	1.387	1.287%
ES	0	51	111	105	178	173	239%
MG	0	24	224	349	834	0	3.375%
RJ	103	272	614	611	510	369	258%
SP	0	34	287	395	412	133	291%
Total SE	103	381	1.236	1.460	1.934	675	555%
PR	17	31	221	320	389	132	676%
RS	49	102	237	541	995	1.096	2.137%
SC	5	20	46	107	77	138	2.660%
Total S	71	153	504	968	1.461	1.366	1.824%

Fonte: SANTOS, 2014, p.141.

Nas escolas das redes municipais, conforme demonstra a Tabela 2, é possível perceber que na Região Norte houve menor adesão ao programa. No primeiro ano do programa, em 2008, não houve adesão de escolas das redes municipais dos estados de SE, AM, SP e PR. Em 2009 é possível identificar a adesão destes estados, sendo que PR de apenas 5 escolas e no AM a adesão é de 150 unidades escolares. Em 2010 e 2011, a menor quantidade de escolas municipais concentrou-se no AC, com 12 e 18 escolas respectivamente e, em 2012, no estado de RR, com 33 escolas, e em 2013, no AP, com 86 escolas. A maior concentração de escolas das redes municipais foi no estado do RJ nos anos de 2009, 2010 e 2011, com 477, 1.079 e 1.161 respectivamente. É interessante notar que de 2011 para 2012 não houve queda na quantidade de escolas do RJ, pelo contrário, houve a inclusão de mais 495 escolas. Porém, na BA, onde houve a maior quantidade de escolas nos anos de 2012 e 2013, é interessante observar o crescimento de 2011 para 2012, que passou de 698 escolas para 2.761, e em 2013 ampliou ainda mais o atendimento, para 4.090 escolas, correspondendo a uma variação de 22.622% entre 2008 e 2013. A maior variação observada pela série histórica se deu nas redes municipais de SC, de 1 escola para 328 (ou 32.700%), e a menor ocorreu nas redes municipais de RR, de 33 para 99 escolas (ou 200% de variação).

Tabela 2: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes municipais, contemplando o número de escolas no Programa Mais Educação (2008 a 2013 (continua))

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variação
	Nº Escolas						
Brasil	621	2.612	5.409	7.554	19.784	27.667	4.355%
GO	38	119	194	302	459	638	1.579%
MS	6	21	42	79	117	162	2.600%
MT	32	61	91	142	343	404	1.163%
TOTAL CO	76	201	327	523	919	1.204	1.484%
AL	8	51	72	120	517	840	10.400%
BA	18	124	476	698	2.761	4.090	22.622%
CE	131	292	491	772	2.210	2.802	2.039%
MA	17	34	180	376	1.903	2.811	16.435%
PB	59	125	192	247	813	1.291	2.088%
PE	90	290	443	570	1.611	2.403	2.570%
PI	10	65	63	80	687	856	8.460%
RN	17	95	114	165	495	577	3.294%
SE	0	44	44	69	421	594	1.250%

TOTAL NE	350	1.120	2.075	3.097	11.418	16.264	4.547%
AC	6	12	12	18	52	101	1.583%
AM	0	150	192	247	411	539	2.59%
AP	4	36	39	38	74	86	2.050%
PA	13	115	318	559	1.823	2.497	19.108%
RO	33	53	54	81	120	99	200%
RR	3	18	18	22	33	0	1.000%
TO	4	20	25	61	204	306	7.550%
TOTAL N	63	404	658	1.026	2.717	3.628	5.659%
ES	8	84	143	164	305	381	4.663%
MG	49	102	400	467	817	1.443	2.845%
RJ	47	477	1.079	1.161	1.656	1.974	4.100%
SP	0	51	197	292	523	884	1.633%
TOTAL SE	104	714	1.819	2.084	3.301	4.682	4.402%
PR	0	5	104	139	400	639	12.680%
RS	27	151	353	567	849	922	3.315%
SC	1	17	73	118	180	328	32.700%
TOTAL S	28	173	530	824	1.429	1.889	6.646%

Fonte: SANTOS, 2014, p.142.

Considerando que um dos critérios apresentados pelo PME para a definição das escolas que participariam do programa é o Ideb, ao observar os resultados de 2007, 2009 e 2011, verifica-se que o estado do Rio de Janeiro não atingiu as metas para os anos iniciais do ensino fundamental nos anos de 2009 e 2011 (4,0 e 4,3, quando as metas para esses anos seriam 4,1 e 4,5), e para os anos finais apenas em 2011 não atingiu a meta, que era de 3,3, enquanto o índice foi de 3,2. No entanto, nos anos de 2009, 2010 e 2011, o Rio de Janeiro foi um dos estados com maior adesão de escolas ao programa (SANTOS, 2014).

O total de escolas no PME em 2013 foi de 7.352 nas redes estaduais (variação de 869%, desde 2008) e de 27.667 escolas nas redes municipais (variação de 4.355%, desde 2008), o que permite afirmar que a adesão das escolas, desde o início do programa, ao PME foi três vezes maior nas escolas das redes municipais.

Quando observada por região, o Nordeste destaca-se, pois teve 2.698 e 16.264 escolas respectivamente nas redes estaduais e municipais em 2013.

Recursos do Programa Mais Educação

O FNDE é uma autarquia federal que visa financiar a execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) por meio de repasses de recursos e financiamento aos estados, municípios e Distrito Federal. Existem três formas com que este fundo organiza os repasses de dinheiro: constitucionais, automáticos e voluntários (convênios).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um dos programas e ações do FNDE, entre outros, que tem por objetivo a educação de qualidade para todos, em especial a educação básica da rede pública. Esse programa foi criado em 1995 “com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal” (BRASIL, 2009d, art. 22). Até 2008, o PDDE contemplava apenas as escolas públicas do ensino fundamental, pois a ampliação para toda a educação básica, compreendendo também a educação infantil e o ensino médio, aconteceu somente a partir de 2009, com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário [...] será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica [...] de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação [...]

§ 2º A assistência financeira de que trata o § 1º será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica:

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2009d).

São transferidos de forma automática, uma vez por ano, recursos financeiros para as escolas da educação básica em caráter suplementar às escolas públicas e conforme art. 22 da Lei nº 11.947/2009. Como o recurso é depositado diretamente na conta corrente da escola, tendo por base o número de estudantes informado no Censo Escolar do ano anterior, o programa permite que o uso desses recursos e a prestação de contas aconteça de forma direta à escola. Por isso, o programa possibilita às escolas

o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (BRASIL, 2013b, art. 2º).

Apesar da expectativa de que a prestação de contas esteja facilitada por existirem menos instâncias, durante a pesquisa, os profissionais do FNDE relataram⁷⁵ sobre a existência de devoluções de recursos por diversos motivos, entre eles a dificuldade de prestação de contas.

O recurso do PDDE é transferido automaticamente para as Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM), conforme definição do art. 5º da Resolução CD/FNDE nº. 10, de 18 de abril de 2013:

I – Entidade Executora (EEx) - prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEX, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEX, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados;

II – Unidade Executora Própria (UEX) - entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos; e

III – Entidade Mantenedora (EM) - entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às

⁷⁵ Em dezembro de 2013. Informação recebida por e-mail.

referidas escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos (BRASIL, 2013b).

As escolas públicas que possuem mais de 50 estudantes matriculados devem obrigatoriamente constituir suas Unidades Executoras Próprias (UEX). No caso das escolas que possuem até essa quantidade, o art. 6º, no parágrafo 1º, faculta e recomenda a criação de sua (UEX). E às escolas públicas com até 99 estudantes matriculados, o parágrafo 2º faculta a “formação de consórcio, desde que esse congregue, no máximo, cinco unidades escolares, integrantes de uma mesma rede de ensino, com vistas à constituição de uma única UEX” (BRASIL, 2013b).

No caso do Programa Mais Educação, os recursos são destinados às escolas via PDDE. Para receber o repasse referente à implantação da “educação integral nas escolas, com a oferta de sete horas diárias de aula e atividades culturais e de lazer” (BRASIL, 2013a, p. 24) é aberta uma conta bancária específica, pelo FNDE, em nome da Unidade Executora representativa da unidade escolar.

Os recursos para o Programa Mais Educação por meio do PDDE destinam-se a:

Custeio: Ressarcimento com as despesas de transporte e alimentação dos monitores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades; aquisição dos materiais pedagógicos necessários às atividades, conforme os kits sugeridos; aquisição de outros materiais de consumo e/ou contratação de serviços necessários ao desenvolvimento das atividades de educação Integral.

Capital: Aquisição de bens ou materiais, de acordo com os kits sugeridos, além de outros bens permanentes necessários ao desenvolvimento das atividades (BRASIL, 2013a, p. 24).

Os repasses para o Programa Mais Educação consideram para fins de cálculo e destinação dos recursos o período de dez (10) meses. No entanto, nos anos de 2008 a 2013 houve algumas variações quanto ao repasse de recursos do PDDE para o Programa Mais Educação, conforme é apresentado nos Manuais Operacionais de Educação Integral (BRASIL, 2008, 2009f, 2010c, 2011, 2012, 2013a).

No Manual Operacional da Educação Integral para 2009 (BRASIL, 2009f, p. 4), os recursos seriam liberados numa única parcela para seis meses letivos para as despesas de pequenas compras e contratação de serviços, ressarcimento de monitores e aquisição de kits, de acordo com as atividades escolhidas. O saldo financeiro de 2008 poderia ser reprogramado para o ano seguinte. O Manual Operacional da Educação

Integral das ações do programa para 2010 (BRASIL, 2010c, p. 14) informa que, para as escolas que não iniciaram em 2009 e receberam recursos do PDDE/Integral, foi feito um repasse referente aos quatro meses, complementando os seis meses que foram recebidos em 2009. Esse repasse referiu-se ao pagamento de custeio, ressarcimento de transporte e alimentação de monitores para o desenvolvimento em dez meses letivos de atividades previstas pelo programa. No âmbito da gestão financeira do projeto, compreendeu-se que os recursos relativos à aquisição de materiais foram repassados em 2009. No entanto, as escolas que não receberam recursos em 2009 tiveram o repasse relativo aos dez meses de atividades para o pagamento de custeio e de capital, ressarcimento de transporte e alimentação de monitores e aquisição de materiais. Os recursos, nos casos de não utilização total, puderam também ser reprogramados para o ano seguinte.

No manual para 2012 (BRASIL, 2012, p.11), foi orientado que haveria o repasse de uma primeira parcela que correspondeu aos seis meses letivos para materiais de consumo e ressarcimento de monitores, mais 100% dos valores dos kits (custeio e capital) e uma segunda parcela que seria liberada em 2013 referentes aos quatro meses letivos. Ao término dos dez meses letivos, se houvesse saldo “proveniente da economicidade ou resultado de aplicação financeira, recomenda-se a utilização dos mesmos na qualificação das atividades e/ou na operacionalização do processo de execução”.

Para o recebimento de repasses, não pode haver pendências de prestação de contas, tanto da UEx quanto da EEx em todas as ações do PDDE.

O pagamento dos monitores é compreendido no âmbito do PME como ressarcimento de despesas sobre atividade de natureza voluntária, na forma definida na Lei nº 9.608⁷⁶, de 1998. Para o ressarcimento de despesas dos monitores foram considerados os seguintes parâmetros para a definição das turmas, sendo permitida a quantidade máxima de cinco turmas para cada monitor.

⁷⁶ Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

Tabela. 3: Valores do ressarcimento de despesas para os monitores do Programa Mais Educação nos anos de 2009 a 2013 (em R\$ correntes)

Tipo de Escola	Ano	Valor do Ressarcimento para o monitor por turma
Escolas Públicas Urbanas	2009	
	2010	R\$ 60,00
	2011	
	2012	
	2013	R\$ 80,00
Escolas Públicas do Campo	2012	R\$ 120,00
	2013	

Fonte: SANTOS, 2014, p.136.

A Tabela 3 demonstra que os valores para pagamento dos monitores, mesmo sendo na condição de voluntários, não teve alteração e/ou correção ao longo dos cinco anos. É válido refletir sobre a condição de voluntário, pois como prevista no Programa Mais Educação, mesmo que respaldada pela Lei do Voluntariado, contribui para a precarização do trabalho. O grupo de pesquisa Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI) do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) produziu um artigo em que estuda os limites e desafios da proposta do Programa Mais Educação. Um dos aspectos abordado é a condição de trabalho dos profissionais no programa:

As intenções do PME aludem ao fortalecimento da ideia de que todos os indivíduos da sociedade são responsáveis pela educação brasileira, que todos devem ser solidários em prol da melhoria desta, sendo estas as alternativas para a mudança do quadro educacional no país. No entanto, outros fatores são omitidos, como maiores investimentos do Estado, inclusive na contratação de profissionais qualificados para comporem uma nova proposta pedagógica e social – a educação integral. [...] Com isso, confere aos monitores, que trabalham como voluntários, a responsabilidade de desenvolver nos alunos diferentes habilidades, com atividades que devem estar integradas aos conteúdos tradicionais (SILVA, 2013, p. 9-10).

A falta de vínculo formal pode impactar diretamente em todo o processo escolar, pois conforme estudo “pode haver uma intensa rotatividade dos sujeitos, que permanecem nesses programas até encontrar um trabalho que lhes ofereça melhores salários e/ou garantias trabalhistas”. No entanto, a aceitação das condições se dá justamente porque o desemprego é uma das questões que mais assola parte da

população que se encontra nas comunidades nas quais estão inseridas as escolas contempladas com o programa, contribuindo para uma aceitação do trabalho precário em troca de recompensas muito aquém de um salário digno (SILVA, 2013, p.13).

A pesquisa afirma a necessidade de garantir qualificação, valorização e inserção dos voluntários, visto que já é incentivada a busca por monitores voluntários da própria comunidade, caso contrário poderá comprometer o alcance “do seu principal objetivo, que é a melhoria da qualidade da educação básica brasileira.” (SILVA, 2013, p.13).

Mosna também problematiza a questão dos voluntários:

O voluntariado foi a solução possível encontrada para o Programa deslançar, mas dada a sua ampliação e consolidação, há que se pensarem dispor de profissionais estáveis. Adicionalmente, por conta da ampliação da jornada escolar, as escolas têm necessidades de outros profissionais, como aqueles para desenvolverem os serviços de alimentação escolar e limpeza, e há que se pensar em outras demandas (MOSNA, 2014, p.213).

Para o cálculo dos repasses de verbas de custeio e de capital às UEx ou EEx, é considerado o número de estudantes inscritos no programa, conforme Tabela 4, destinados à compra de outros materiais permanentes e de consumo e à contratação de serviços necessários ao desenvolvimento das atividades:

Tabela 4: Repasse mensal dos valores em custeio e capital do PDDE para o Programa Mais Educação dos anos de 2009 a 2013 (valores nominais em R\$)

Número de Estudantes	Valor em Custeio	Valor em Custeio	Valor em Custeio	Valor em Capital	Valor em Custeio	Valor em Capital	Valor em Custeio	Valor em Capital
	2009	2010	2011	2011	2012	2012	2013	2013
Até 500	R\$ 500,00	R\$ 500,00	R\$ 400,00	R\$ 100,00	R\$ 400,00	R\$ 100,00	R\$ 3.000,00	R\$ 1.000,00
501 a 1000	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ 800,00	R\$ 200,00	R\$ 800,00	R\$ 200,00	R\$ 6.000,00	R\$ 2.000,00
1001 a 1500	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.200,00	R\$ 300,00	R\$ 1.200,00	R\$ 300,00	R\$ 7.000,00	R\$ 2.000,00
1501 a 2000	R\$ 2.000,00							
Acima de 2000	R\$ 2.500,00							

Fonte: SANTOS, 2014, p.137.

Os dados da Tabela 4 foram organizados com base nas informações que constam nos Manuais Operacionais da Educação Integral elaborados pelo FNDE e SEB de 2009 a 2013. Nos anos de 2009 e 2010 não havia informação dos valores para despesas de

capital, apenas nos anos de 2011, 2012 e 2013. Além disso, consta nos manuais em todos os anos os valores repassados mensalmente de acordo com faixas de quantidade de estudantes. No entanto, em 2013, essa informação não fica clara, mas pode-se supor que o valor já esteja calculado por mês dada a discrepância, caso o valor de 2013 fosse mensal, quando comparado com os anos anteriores.

Ao analisar os valores é possível perceber que não houve aumento dos repasses mensalmente de acordo com as categorias econômicas de custeio e de capital. Dos anos de 2009 e 2010, os valores para custeio tiveram uma queda do valor estipulado para 2011, sendo esta mantida em 2012. E no ano de 2013, a hipótese é de que houve outra queda de mais R\$ 100,00, pois se calcularmos o valor de R\$ 3.000,00 dividido por dez (10) meses, teremos o valor de R\$ 300,00. O valor de capital, quando aparece, foi mantido o mesmo (R\$ 100,00) em todos os anos. Outra observação é em relação à quantidade de estudantes para cálculo de repasses que, a partir de 2010, passa a ser organizada num intervalo de número de estudantes menor, ou seja, em 2009 havia cinco (5) intervalos, e após 2010 passou a ter apenas três (3): até 500, de 501 a 1.000 e acima de 1.000. Se a quantidade de estudantes for maior que mil e um (1001) estudantes, o valor equivalente para o repasse será o mesmo, independentemente do número de estudantes.

No Programa Mais Educação estão previstos kits pedagógicos que consistem num conjunto de materiais indicados para o desenvolvimento das atividades conforme os respectivos macrocampos. A seleção deve ser feita pelas escolas e de acordo com os respectivos Planos de Trabalho. A aquisição dos kits pode ocorrer de duas formas:

por meio do repasse de recursos financeiros do FNDE/MEC para as UEx, ficando estas, neste caso, responsáveis pela aquisição; ou pelo repasse do material que será adquirido pelo FNDE/MEC e enviado às escolas (materiais referentes às atividades de banda, fanfarra, hip-hop, cineclube, vídeo, rádio escolar e algumas publicações, conforme as planilhas) (BRASIL, 2013a, p. 10).

Na planilha dos kits há a descrição dos materiais pedagógicos e de apoio, com os valores estimados de custeio e de capital. Esses elementos formam a base para efeito de cálculo de repasses de recursos e para a prestação de contas. É possível considerar que os materiais que compõem os kits pedagógicos foram alterados desde o início do PME, em virtude das atividades oferecidas, no entanto, quando se observam os valores, não houve alteração ou reajuste de valores, o que pode representar para o programa um

déficit, considerando que os valores dos kits são utilizados como base para fins de cálculos de repasses de recursos.

Cada UEx é responsável pela qualidade dos materiais, bem como pela compatibilidade destes de acordo com as atividades previstas no Plano de Trabalho da escola.

Nos casos em que a escola economizar recursos decorrentes das compras, o valor excedente pode ser realocado, desde que observadas as regras de uso das verbas de custeio e de capital, ou seja, o que for economizado pode ser utilizado dentro da mesma categoria econômica e voltadas às atividades de educação integral (BRASIL, 2013a, p. 23).

Em relação à oferta de alimentação ou merenda escolar, é possível identificar em cada Manual Operacional da Educação Integral orientação específica: em 2009, afirma-se que os recursos para a “merenda no Programa Mais Educação serão garantidos por resolução específica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE) que sofrerão um acréscimo, a ser definido, por aluno participante do Programa” (BRASIL, 2009f, p. 6). A partir de 2010, anualmente as resoluções⁷⁷ do PNAE confirmaram o mesmo valor destinado à alimentação escolar de R\$ 0,90 (noventa centavos de real) para os estudantes participantes do Programa Mais Educação. De 2008 a 2013, não houve alteração de valor repassado por estudante do Programa Mais Educação. A questão a ser ponderada diante dessa constatação é o quanto os valores em cada ano do PME para alimentação por aluno estiveram em defasagem frente à economia brasileira.

Verbas de custeio do Programa Mais Educação

As verbas de custeio podem ser utilizadas para o pagamento de serviços e/ou compra de materiais que garantam o desenvolvimento das atividades da Educação Integral, e para tanto, como referência, foram elaboradas listas com sugestão de kits que podem ser escolhidos pela escola, conforme orientação dos Manuais Operacionais da Educação Integral, a partir do Plano de Trabalho.

⁷⁷ Resolução CD/FNDE nº 38, de 10 de agosto de 2009. Resolução/CD/FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009. Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

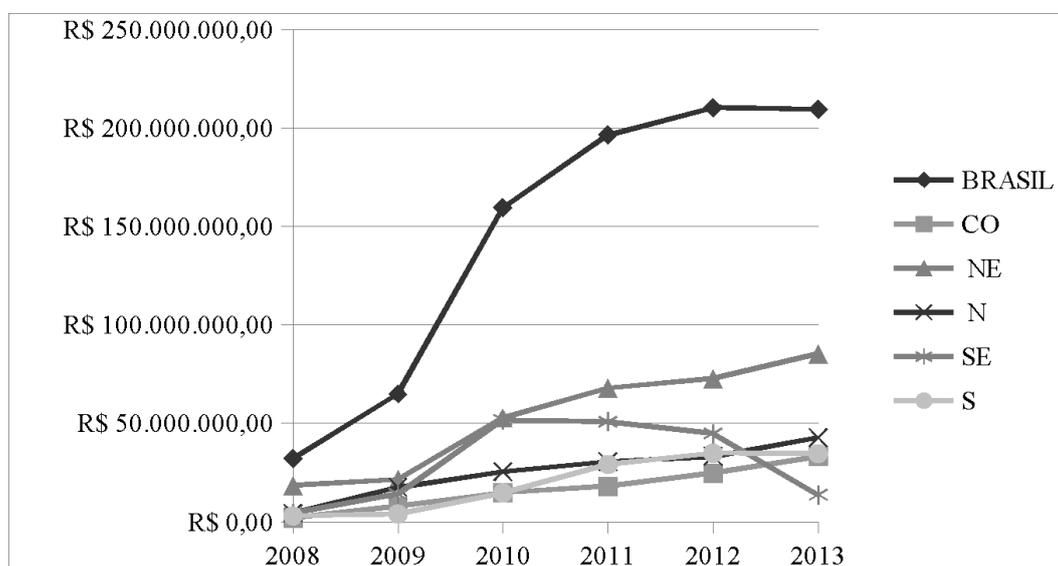
Para observar as verbas de custeio destinadas às escolas das redes estaduais e das redes municipais, foram elaborados gráficos com os resultados por região geográfica do Brasil e tabela com os dados por estado e região. Além disso, foi feita correção pelo INPC (IBGE) com data-base dezembro de 2013 para analisar o quanto os valores repassados para o Programa Mais Educação foram se ampliando, permanecendo estável ou sofrendo depreciação. Foi possível constatar a ampliação de recursos decorrente do aumento de matrículas, e, ao observar a linha de crescimento, nota-se que a maior concentração de recursos de custeio esteve na região Nordeste, tanto pela rede estadual quanto pela rede municipal. Também foi possível constatar que os valores corrigidos não representam aumento de verbas recebidas, pois estas diminuíram.

No Gráfico 1 é possível notar que a região Sudeste tem um crescimento do valor de custeio até 2010, após este período demonstra uma queda progressiva. Pode ter contribuído para essa queda o fato de São Paulo e Rio de Janeiro terem recebido um valor menor de custeio a partir de 2011, o que não aconteceu com os estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Na região Sudeste, o estado de São Paulo tem uma variação de apenas 29% e Minas Gerais de 2.792%. É importante retomar que os dados de 2013 são das informações recebidas pelo FNDE até 27 de dezembro de 2013.

A região Nordeste, ao contrário, tem um aumento das verbas de custeio, podendo ser considerada maior entre os anos de 2009 para 2010, chegando em torno de 40% esse aumento. Pode ter sido influenciado pelo aumento dos recursos de custeio recebidos pela rede estadual da Bahia, que aumentou em três (3) vezes de 2009 para 2010. Outro estado que se destaca é Pernambuco, que recebia R\$ 4.010.159,49 e em 2009 passou a receber R\$ 11.534.090,75. O menor aumento de recebimento das verbas de custeio de 2009 para 2010 foi no estado de Sergipe, em que a diferença recebida chegou a apenas R\$ 141.685,60.

Em 2012, as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul receberam verbas de custeio com valores nominais bem próximos, diferentemente das regiões Nordeste e Sudeste, que receberam valores superiores. No entanto, quando é analisada a quantidade de escolas no mesmo ano, essa relação não é a mesma. Tem-se nas redes estaduais em 2012 na região Norte o total de 1.249 escolas e 611.273 estudantes, enquanto na rede estadual na região Sudeste em 2012 tem-se 1.934 escolas e a matrícula de 918.812 estudantes (SANTOS, 2014). A região Centro-Oeste é a que menos recebeu verbas de custeio ao longo dos anos, exceto em 2013, quando existe uma baixa da região Sudeste.

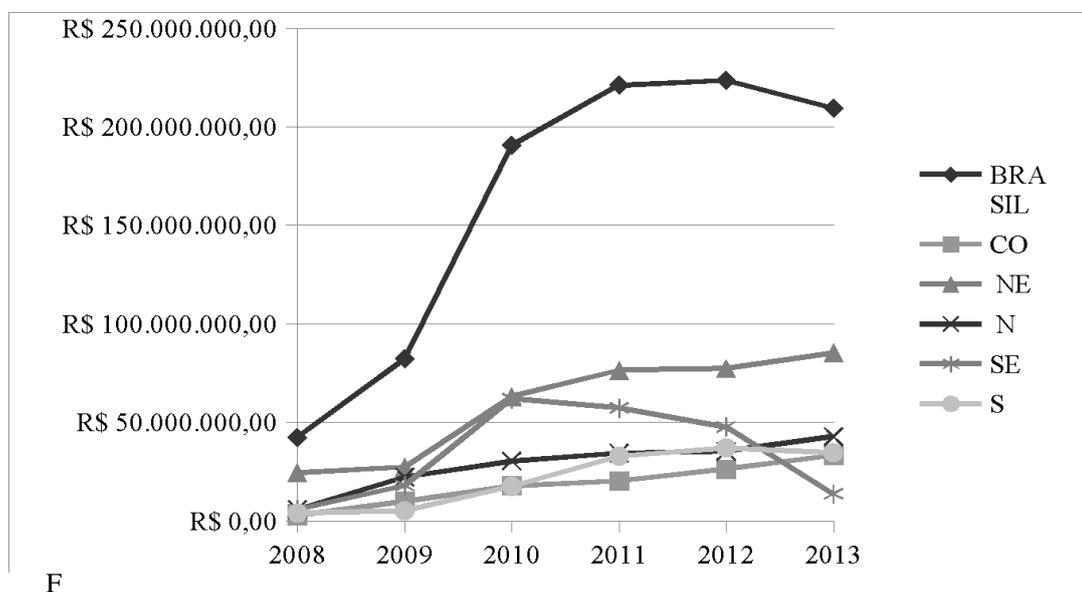
Gráfico 1: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito da rede estadual contemplando as verbas de custeio (valores nominais em R\$)



Fonte: SANTOS, 2014, p.146

Ao serem analisadas as verbas de custeio com os valores corrigidos pelo INPC expressas no Gráfico 2 para dezembro de 2013, destaca-se no Brasil uma alta expressiva em 2010, o valor seria mais que duplicado, e uma queda de 2012 para 2013, demonstrando uma diminuição de recursos de custeio, especialmente na região Sudeste. Destacam-se as informações contidas no quadro de recebimento dos monitores (Tabela 3) e dos valores recebidos de custeio (Tabela 4), em que existe a manutenção de valores ao longo dos anos. É sabido que essa manutenção de valores não corresponde às reais necessidades quando efetuadas as correções monetárias – no caso deste trabalho, foi utilizado o INPC.

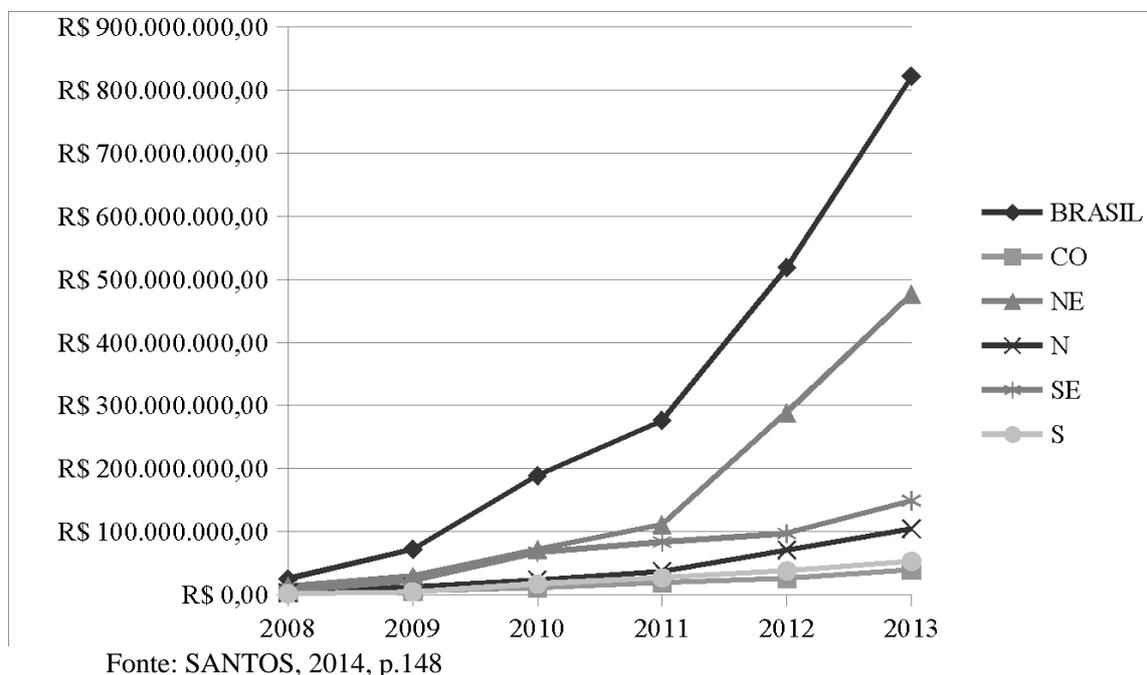
Gráfico 2: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes estaduais contemplando as verbas de custeio (em R\$, com correção pelo INPC/ DEZ 2013)



Fonte: SANTOS, 2014, p. 147

Os valores de custeio das redes municipais do PME (Gráfico 3) demonstram que houve crescimento em todas as regiões, principalmente da região Nordeste, que se destaca de forma considerável em relação às demais regiões do país – do ano de 2011 para 2012 o aumento de recursos foi maior que o dobro. Todos os estados contribuíram para este aumento, que se deu em cada um dos estados da região Nordeste (SANTOS, 2014).

Gráfico 3: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes municipais contemplando as verbas de custeio (valores nominais em R\$)

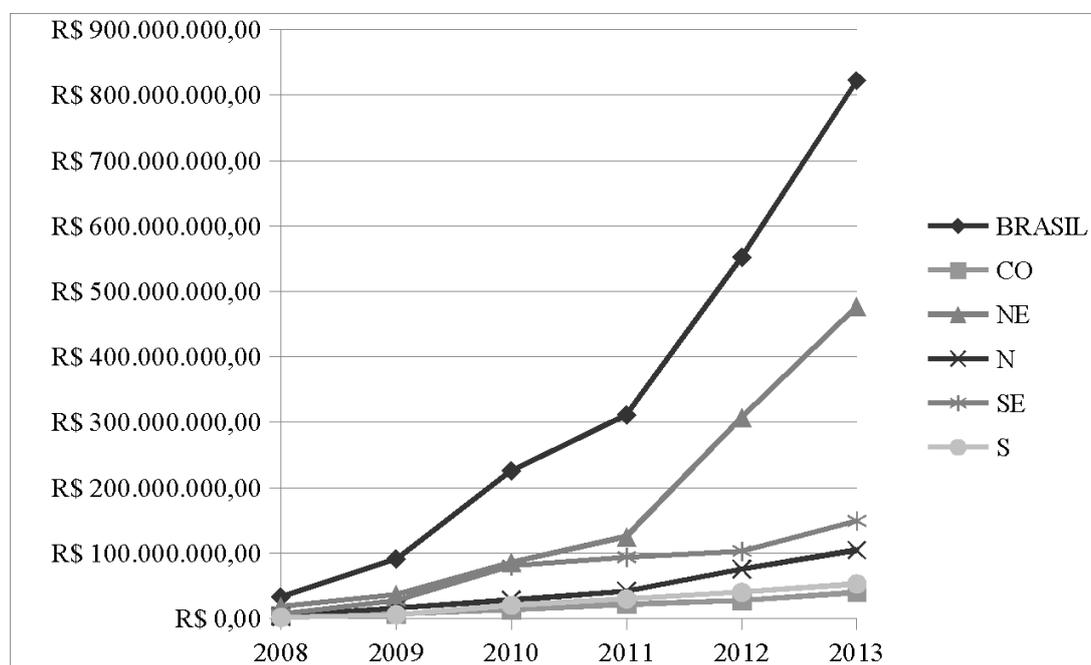


Na região Sul, quando analisadas em comparação com as demais regiões, dos anos de 2008 a 2013, as verbas de custeio recebidas nas escolas das redes municipais estão entre os menores valores nominais. Já a variação dos recursos recebidos nos estados da região Sul demonstra uma variação maior, chegou-se a 4.625%. É interessante observar que o estado do Paraná, apesar de não ter recebido recursos em 2008, de 2009 para 2010, apresenta um aumento em quase vinte oito (28) vezes. Destaca-se o aumento do Rio Grande do Sul, que recebeu o maior volume da verba de custeio na região Sul.

A região Centro-Oeste teve a menor variação em relação aos demais estados, pois chegou-se a 1.138%, mas ainda assim não é uma variação pequena, pois foi constatado que houve aumento em todas as regiões.

O Gráfico 4 apresenta os valores de custeio das redes municipais corrigidos pelo índice do INPC para 2013 e demonstram que a variação sofre um impacto. No Brasil, a correção levou a uma diminuição da variação em 808,14%. Essa diferença não é pequena, mesmo quando os valores são analisados em valores nominais.

Gráfico 4: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes municipais contemplando as verbas de custeio (em R\$, com correção pelo INPC/DEZ 2013)



Fonte: SANTOS, 2014, p.149

Os Gráficos 1 e 3 demonstram que os valores nominais que as redes estaduais e municipais do país receberam do PDDE-Integral para custeio tiveram um aumento. Destaca-se que nos Gráficos 2 e 4, em que os valores são corrigidos, ocorreu uma diminuição (após 2012) dos valores de custeio repassados às redes estaduais, enquanto que nas redes municipais houve um aumento, durante todo o período. No entanto, também houve um aumento considerável de matrículas que em 2008 era um total de 924.584 estudantes e em 2013 somavam o total de 12.477.996, da mesma forma, houve aumento em número de escolas, que passou de 1.380 em 2008 e chegou a 35.019 em 2013 (SANTOS, 2014).

Verba de capital do Programa Mais Educação

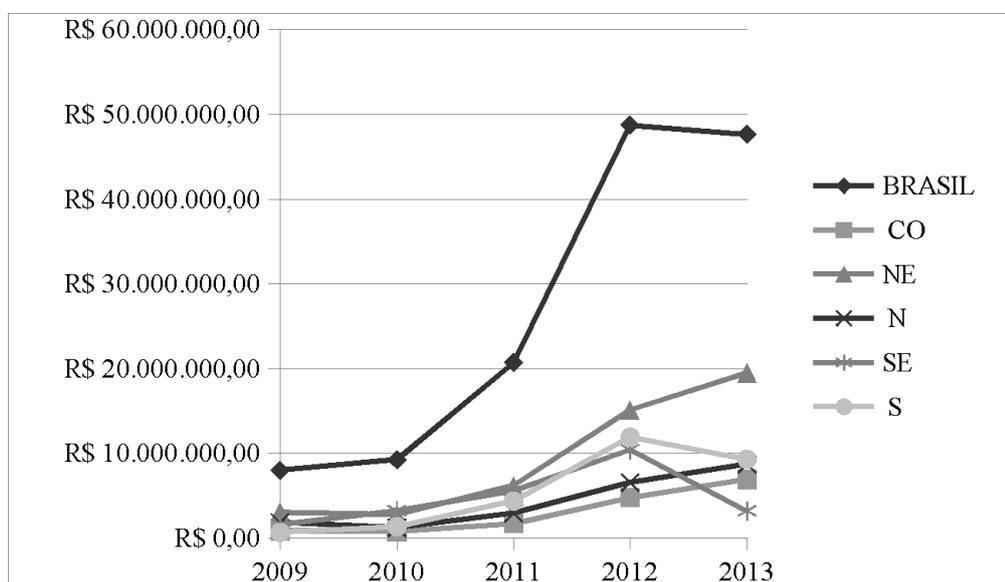
As verbas de capital podem ser utilizadas para a aquisição de bens ou materiais de uso permanente para o desenvolvimento das atividades da Educação Integral; para

tanto, como referência, foram elaboradas listas com sugestão de kits pedagógicos que podem ser escolhidos pela escola, conforme consta no Manual Operacional da Educação Integral, a partir das atividades previstas no Plano de Trabalho da escola.

É possível identificar que nos anos de 2009 para 2010 as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte têm uma ligeira queda no recebimento das verbas de capital, as regiões Sudeste e Sul, ao contrário, demonstram um pequeno aumento em valores nominais nesse mesmo período (Gráfico 5). Em todas as regiões houve um aumento das verbas de capital recebidas entre os anos de 2010 a 2012, destacando-se a região Nordeste, seguida da região Sudeste. Interessante observar que de 2012 para 2013 há uma considerável queda do recebimento de verbas de capital nas regiões Sul e Sudeste.

As regiões Norte e Centro-Oeste receberam progressivamente um volume maior das verbas, mas não ultrapassaram os R\$ 10.000.000,00.

Gráfico 5: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes estaduais contemplando as verbas de capital (valores nominais em R\$).

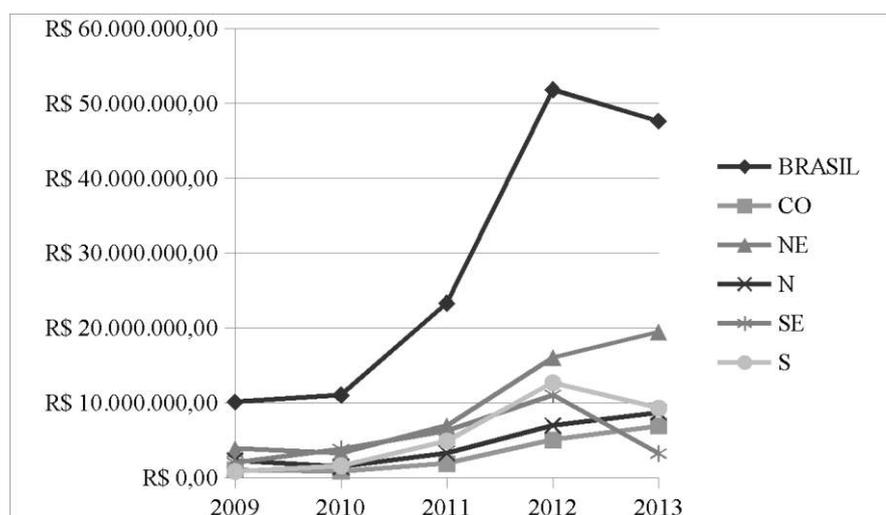


Fonte: SANTOS, 2014, p.150

Nas escolas das redes estaduais (Gráfico 6) as verbas de capital, quando corrigidas pelo INPC dezembro de 2013, do ano de 2009 para 2010 teve um aumento menor em termos percentuais (8%).

No montante de recursos de capital recebidos pelas escolas das redes estaduais no Brasil, houve uma queda em 2013, ficando abaixo dos R\$ 50.000.000,00.

Gráfico 6: Série histórica por estado e região, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes estaduais - verbas de capital (em R\$, com correção pelo INPC/ DEZ/2013)

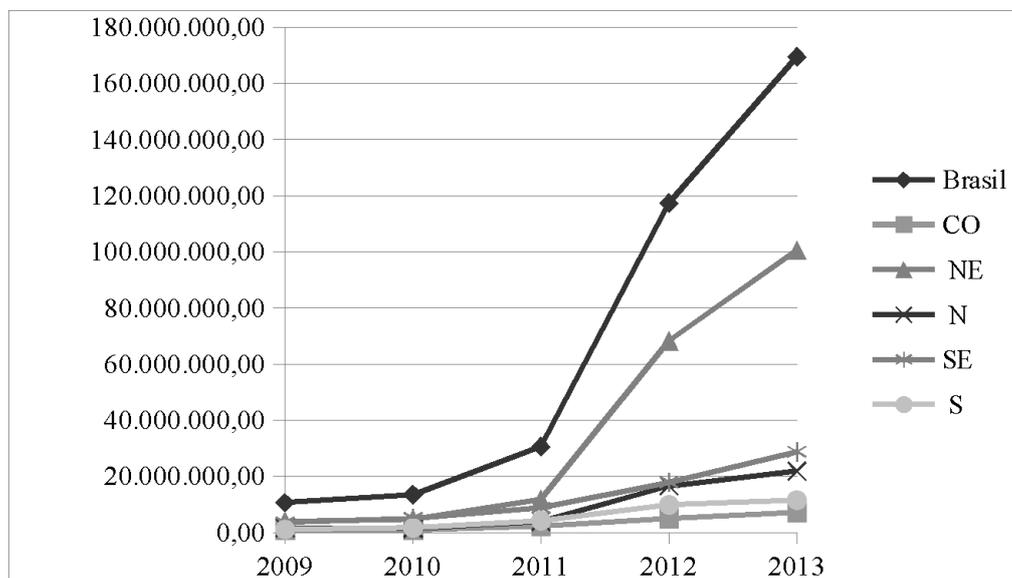


Fonte: SANTOS, 2014, p.151

Observa-se no Gráfico 7 que no Brasil, em relação ao recebimento das verbas de capital pelas escolas das redes municipais, houve um aumento progressivo, em valores nominais, desde 2009, mas tornando-se ainda mais expressivo a partir de 2011.

Percebe-se que a região Nordeste contribui de forma considerável para esse aumento, pois foi nessa região que o aumento foi maior e mais expressivo, o que se deu a partir de 2011. Nota-se que a região Sul e Centro-Oeste mantiveram o crescimento do recebimento da verba, no entanto, um pouco mais tímido.

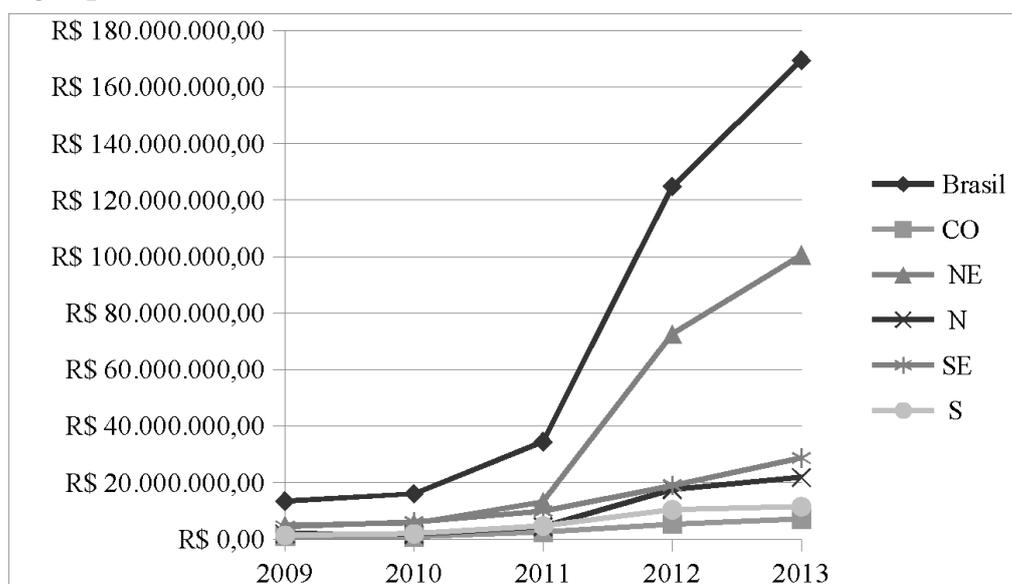
Gráfico 7: Série histórica por estado e região, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes municipais - verbas de capital (valores nominais em R\$)



Fonte: SANTOS, 2014, p.152

Com os valores de capital corrigidos pelo INPC, o Gráfico 8 demonstra que em 2012 os recursos dessa categoria econômica ultrapassaram os R\$ 120.000.000,00. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, mesmo com a correção, não chegariam aos R\$ 20.000.000,00.

Gráfico 8: Série histórica por estado e região, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes municipais - valores de capital (em R\$, com correção pelo INPC/DEZ 2013)



Fonte: SANTOS, 2014, p.153

Ao analisar os valores recebidos pelas escolas das redes estaduais (Gráfico 5) e escolas das redes municipais (Gráfico 7), referentes às verbas de capital, em valores nominais, é possível perceber que tanto nas redes estaduais quanto nas redes municipais houve um maior volume de recursos para a região Nordeste, o que aconteceu de forma progressiva.

A tendência de crescimento, quando observadas as duas redes públicas da região Sudeste se mostraram de forma diferente: nas escolas das redes municipais não houve queda no recebimento dessas verbas, como aconteceu nas redes estaduais, pois a quantidade de escolas também foi ampliada (SANTOS, 2014).

Repasses das verbas de custeio e capital no Programa Mais Educação

Da soma das verbas de custeio e de capital em valores nominais, recebidas pelas unidades educacionais das redes estaduais é possível perceber uma variação maior na região Centro-Oeste (1.929%), e observando essa mesma região, nota-se que o valor do primeiro ano é significativamente menor quando observado em comparação com o ano de 2013. Os dois estados que mais contribuíram para essa variação alta foram GO e MS. Em valores nominais, a região Nordeste foi a que mais recebeu recursos desde o início do programa, conforme demonstra Tabela 5.

Tabela 5: Série histórica por estado e região, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes estaduais - valores totais no Programa Mais Educação (valores nominais em R\$) (continua)

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	VARIÇÃO
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	
BRASIL	R\$ 32.039.722,20	R\$ 72.839.943,62	R\$ 168.512.800,49	R\$ 216.949.459,20	R\$ 258.889.542,77	R\$ 257.009.330,49	702%
DF	R\$ 1.192.612,50	R\$ 970.961,44	R\$ 3.739.512,18	R\$ 4.342.078,47	R\$ 4.953.278,77	R\$ 3.870.945,44	225%
GO	R\$ 399.568,90	R\$ 4.763.113,24	R\$ 7.367.188,66	R\$ 11.131.083,16	R\$ 14.062.996,88	R\$ 26.958.999,03	6.647%
MS	R\$ 76.469,10	R\$ 233.768,40	R\$ 1.047.607,20	R\$ 1.080.382,90	R\$ 1.060.747,82	R\$ 863.913,46	1.030%
MT	R\$ 307.972,20	R\$ 2.647.474,88	R\$ 3.388.768,42	R\$ 3.091.910,92	R\$ 9.328.997,32	R\$ 8.418.835,37	2.634%
TOTAL CO	R\$ 1.976.622,70	R\$ 8.615.317,96	R\$ 15.543.076,46	R\$ 19.645.455,45	R\$ 29.406.020,79	R\$ 40.112.693,30	1.929%
AL	R\$ 1.717.284,80	R\$ 1.372.151,81	R\$ 1.514.791,64	R\$ 1.835.877,42	R\$ 1.977.102,16	R\$ 3.048.093,08	77%
BA	R\$ 6.404.347,60	R\$ 5.961.238,74	R\$ 17.696.303,01	R\$ 25.516.439,38	R\$ 20.769.624,14	R\$ 13.900.896,37	117%
CE	R\$ 2.015.383,80	R\$ 1.699.336,00	R\$ 3.868.679,52	R\$ 4.725.236,22	R\$ 4.773.173,10	R\$ 5.792.800,35	187%
MA	0	R\$ 1.634.130,34	R\$ 2.967.759,86	R\$ 4.551.159,92	R\$ 6.268.682,14	R\$ 7.795.746,06	377%
PB	R\$ 510.183,40	R\$ 787.785,50	R\$ 4.946.202,31	R\$ 8.464.561,88	R\$ 13.945.623,15	R\$ 21.958.371,28	4.204%

PE	R\$ 3.701.132,40	R\$ 4.718.177,97	R\$ 12.031.495,79	R\$ 12.951.014,40	R\$ 15.738.949,06	R\$ 22.409.512,16	505%
PI	R\$ 2.183.552,00	R\$ 2.648.725,26	R\$ 3.688.545,04	R\$ 5.476.698,04	R\$ 8.113.947,13	R\$ 10.100.817,53	363%
RN	R\$ 1.710.530,00	R\$ 5.263.050,09	R\$ 8.175.187,20	R\$ 8.824.135,18	R\$ 10.431.044,38	R\$ 15.507.742,02	807%
SE	R\$ 230.260,10	R\$ 449.216,00	R\$ 584.295,32	R\$ 1.659.715,42	R\$ 5.779.860,20	R\$ 4.177.060,52	1.714%
Total NE	R\$ 18.472.674,10	R\$ 24.533.811,71	R\$ 55.473.259,69	R\$ 74.004.837,86	R\$ 87.798.005,46	R\$ 104.691.039,37	467%
AC	R\$ 189.593,00	R\$ 924.692,10	R\$ 1.604.317,82	R\$ 1.626.594,82	R\$ 4.134.500,84	R\$ 4.468.005,06	2.257%
AM	R\$ 806.395,60	R\$ 3.292.435,96	R\$ 4.960.734,07	R\$ 5.725.471,31	R\$ 6.613.219,37	R\$ 6.898.934,11	756%
AP	R\$ 222.242,80	R\$ 1.527.130,95	R\$ 1.330.421,60	R\$ 2.142.792,12	R\$ 3.979.751,10	R\$ 6.185.613,56	2.683%
PA	R\$ 2.496.318,10	R\$ 10.072.831,66	R\$ 15.348.644,62	R\$ 14.422.738,34	R\$ 8.359.775,24	R\$ 14.434.353,72	478%
RO	R\$ 428.696,20	R\$ 2.336.199,10	R\$ 2.338.848,66	R\$ 4.508.602,40	R\$ 6.382.491,38	R\$ 1.500.273,80	250%
RR	0	R\$ 729.201,82	R\$ 530.106,60	R\$ 1.776.666,94	R\$ 1.904.579,24	R\$ 3.464.862,71	375%
TO	R\$ 205.559,80	R\$ 434.053,60	R\$ 487.206,50	R\$ 3.237.044,42	R\$ 8.381.891,01	R\$ 14.470.784,20	6.940%
Total N	R\$ 4.348.805,50	R\$ 19.316.545,19	R\$ 26.600.279,87	R\$ 33.439.910,35	R\$ 39.756.208,18	R\$ 51.422.827,16	1.082%
ES	0	R\$ 999.484,72	R\$ 2.399.955,45	R\$ 2.567.711,95	R\$ 4.281.839,18	R\$ 4.071.573,04	307%
MG	0	R\$ 617.451,96	R\$ 6.454.860,34	R\$ 10.498.207,00	R\$ 20.398.944,23	0	3.204%
RJ	R\$ 4.282.456,60	R\$ 12.658.641,01	R\$ 30.089.565,87	R\$ 22.958.999,28	R\$ 15.721.643,50	R\$ 11.086.681,42	159%
SP	0	R\$ 1.402.846,20	R\$ 15.985.558,21	R\$ 20.345.785,43	R\$ 14.775.902,65	R\$ 1.735.840,00	24%
Total SE	R\$ 4.282.456,60	R\$ 15.678.423,89	R\$ 54.929.939,87	R\$ 56.370.703,66	R\$ 55.178.329,56	R\$ 16.894.094,46	294%
PR	R\$ 709.736,40	R\$ 830.970,72	R\$ 5.977.471,59	R\$ 9.656.696,86	R\$ 10.368.216,21	R\$ 988.515,20	39%
RS	R\$ 2.057.302,60	R\$ 3.329.460,14	R\$ 8.410.821,55	R\$ 20.415.663,82	R\$ 34.307.199,22	R\$ 38.721.372,41	1.782%
SC	R\$ 192.124,30	R\$ 535.414,01	R\$ 1.577.951,46	R\$ 3.416.191,20	R\$ 2.075.563,35	R\$ 4.178.788,59	2.075%
Total S	R\$ 2.959.163,30	R\$ 4.695.844,87	R\$ 15.966.244,60	R\$ 33.488.551,88	R\$ 46.750.978,78	R\$ 43.888.676,20	1.383%

Fonte: SANTOS, 2014, p.154

Na Tabela 6 é possível perceber que em 2008, primeiro ano do PME, não houve repasses de recursos para escolas das redes municipais do estado do Sergipe, Amazonas, São Paulo e Paraná, pois não participaram do programa. Da mesma forma, em 2013 não houve repasses de recursos para o estado de Roraima.

A maior variação se deu na região Sul com 5.656%, seguido das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e a menor variação foi na região Centro-Oeste, com 1.358%.

Quanto ao volume de recursos, a região Nordeste alcançou o recebimento de R\$ 573.557.785,78 em 2013, um pouco mais que três vezes o valor da segunda região que mais recebeu recursos em 2013 (SE).

Tabela 6: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes municipais contemplando os valores totais no Programa Mais Educação (valores nominais em R\$) (continua)

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	VARIACÃO
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	
Brasil	R\$ 24.768.554,20	R\$ 81.708.437,63	R\$ 201.914.351,52	R\$ 306.144.214,56	R\$ 636.005.448,82	R\$ 987.406.231,58	3887%
GO	R\$ 1.595.300,40	R\$ 3.038.961,46	R\$ 5.963.767,10	R\$ 10.708.755,94	R\$ 14.035.874,81	R\$ 23.866.725,91	1396%
MS	R\$ 270.739,00	R\$ 1.040.739,60	R\$ 1.604.137,36	R\$ 3.351.430,54	R\$ 4.164.881,31	R\$ 7.066.964,16	2510%
MT	R\$ 1.325.083,20	R\$ 1.856.763,44	R\$ 3.828.012,42	R\$ 6.869.461,66	R\$ 12.104.077,48	R\$ 15.588.576,99	1076%
TOTAL CO	R\$ 3.191.122,60	R\$ 5.936.464,50	R\$ 11.395.916,88	R\$ 20.929.648,14	R\$ 30.304.833,60	R\$ 46.522.267,06	1358%
AL	R\$ 280.682,90	R\$ 1.401.462,82	R\$ 1.691.091,46	R\$ 5.058.787,40	R\$ 15.199.854,97	R\$ 27.312.023,30	9631%
BA	R\$ 673.869,60	R\$ 3.315.810,54	R\$ 19.108.208,94	R\$ 29.003.507,09	R\$ 90.863.184,88	R\$ 136.081.133,44	20094%
CE	R\$ 5.398.916,20	R\$ 8.007.908,04	R\$ 16.424.792,77	R\$ 26.818.802,46	R\$ 64.593.676,66	R\$ 106.150.727,58	1866%
MA	R\$ 672.503,90	R\$ 1.952.712,90	R\$ 8.024.628,85	R\$ 16.651.722,96	R\$ 59.212.520,58	R\$ 105.633.011,53	15607%
PB	R\$ 1.900.932,00	R\$ 3.881.386,18	R\$ 6.340.411,28	R\$ 9.675.844,67	R\$ 25.203.851,71	R\$ 42.819.609,64	2153%
PE	R\$ 3.493.790,10	R\$ 8.419.706,82	R\$ 17.307.433,30	R\$ 23.604.626,80	R\$ 53.605.786,56	R\$ 86.449.504,14	2374%
PI	R\$ 398.733,10	R\$ 1.693.046,04	R\$ 2.037.388,64	R\$ 2.949.850,18	R\$ 19.771.321,01	R\$ 29.905.856,34	7400%
RN	R\$ 636.790,00	R\$ 2.951.216,04	R\$ 3.741.875,83	R\$ 6.328.708,89	R\$ 15.697.817,20	R\$ 20.880.059,16	3179%
SE	0	R\$ 979.861,40	R\$ 1.090.702,24	R\$ 2.398.882,42	R\$ 12.907.775,18	R\$ 18.325.860,65	1770%
TOTAL NE	R\$ 13.456.217,80	R\$ 32.603.110,78	R\$ 75.766.533,31	R\$ 122.490.732,87	R\$ 357.055.788,75	R\$ 573.557.785,78	4162%
AC	R\$ 316.867,60	R\$ 297.133,82	R\$ 312.393,70	R\$ 582.950,20	R\$ 1.319.691,40	R\$ 3.036.891,02	858%
AM	0	R\$ 3.878.902,16	R\$ 6.188.014,06	R\$ 8.630.121,65	R\$ 13.029.307,84	R\$ 17.348.809,68	347%
AP	R\$ 133.465,20	R\$ 1.201.826,36	R\$ 1.434.892,64	R\$ 1.598.559,64	R\$ 3.547.909,32	R\$ 6.122.061,83	4487%
PA	R\$ 498.682,20	R\$ 4.400.263,40	R\$ 12.876.833,57	R\$ 21.562.600,84	R\$ 56.157.443,71	R\$ 84.158.493,16	16776%
RO	R\$ 1.073.433,10	R\$ 1.960.584,40	R\$ 2.220.652,90	R\$ 3.332.453,22	R\$ 4.132.614,96	R\$ 3.302.698,93	208%
RR	R\$ 153.799,70	R\$ 906.752,60	R\$ 416.775,00	R\$ 1.639.838,86	R\$ 1.916.246,72	0	1146%
TO	R\$ 173.574,40	R\$ 728.285,56	R\$ 1.250.986,20	R\$ 3.288.802,94	R\$ 7.055.963,78	R\$ 11.986.352,90	6806%
TOTAL N	R\$ 2.349.822,20	R\$ 13.373.748,30	R\$ 24.700.548,07	R\$ 40.635.327,35	R\$ 87.159.177,73	R\$ 125.955.307,52	5260%

ES	R\$ 261.732,80	R\$ 2.176.869,96	R\$ 4.183.644,61	R\$ 5.917.690,39	R\$ 9.344.842,17	R\$ 12.785.653,98	4785%
MG	R\$ 2.246.721,00	R\$ 4.782.922,32	R\$ 18.156.529,88	R\$ 21.290.576,13	R\$ 29.735.032,29	R\$ 51.900.245,67	2210%
RJ	R\$ 2.150.552,40	R\$ 15.950.633,82	R\$ 41.868.318,96	R\$ 50.327.099,46	R\$ 57.068.026,91	R\$ 74.493.894,50	3364%
SP	0	R\$ 1.552.841,12	R\$ 7.636.182,57	R\$ 14.115.285,62	R\$ 18.272.626,76	R\$ 38.167.511,91	2358%
TOTAL SE	R\$ 4.659.006,20	R\$ 24.463.267,22	R\$ 71.844.676,02	R\$ 91.650.651,60	R\$ 114.420.528,13	R\$ 177.347.306,06	3707%
PR	0	R\$ 143.395,50	R\$ 3.912.636,73	R\$ 5.390.559,11	R\$ 12.913.726,31	R\$ 20.339.684,24	14084%
RS	R\$ 1.053.006,00	R\$ 4.614.333,57	R\$ 11.893.118,88	R\$ 20.658.185,08	R\$ 28.481.293,17	R\$ 32.985.026,74	3032%
SC	R\$ 59.379,40	R\$ 574.117,76	R\$ 2.400.921,63	R\$ 4.389.110,41	R\$ 5.670.101,13	R\$ 10.698.854,18	17918%
TOTAL S	R\$ 1.112.385,40	R\$ 5.331.846,83	R\$ 18.206.677,24	R\$ 30.437.854,60	R\$ 47.065.120,61	R\$ 64.023.565,16	5656%

Fonte: SANTOS, 2014, p.155

Observando-se as verbas totais de cada rede a variação foi maior entre as escolas das redes municipais da região Norte com 5.260% e a menor variação foi na região Sudeste entre as escolas das redes estaduais com 294%.

Ao observar as duas redes (estaduais e municipais) em relação ao recebimento total de verbas, verifica-se que as escolas das redes municipais tiveram a maior variação (3.887%).

Por meio do PDDE-Integral em 2013 houve o repasse de R\$ 1.244.415.562,07 em valores nominais para todo o Programa, sendo que, desse montante, 79% foram destinados às escolas das redes municipais e 21% às escolas das redes estaduais. De forma geral, os recursos totais que as redes receberam em 2013 estiveram concentrados nas escolas das redes municipais. Observando a distribuição dos recursos do PME em 2013, percebe-se que aproximadamente 55% do valor total de repasse do PDDE-Integral foram destinados à Região Nordeste, 16% para a Região Sudeste, 13% para a Região Norte, 9% para a região Sul e 7% para a Região Centro-Oeste.

Considerações finais: quanto custa cada estudante do ensino fundamental para o Programa Mais Educação?

Apesar de existir no Programa Mais Educação um valor referência para a destinação de recursos para as escolas, nas categorias econômicas de custeio e de capital via PDDE/Integral, conforme apresentado, esse trabalho tratou de calcular o valor médio por aluno a partir de recursos recebidos pelas redes estaduais e municipais destinadas ao desenvolvimento do Programa Mais Educação de 2008 a 2013. Para esse cálculo, foi considerado o número de matrículas das respectivas redes e os valores totais recebidos.

Ao analisar a Tabela 7 explicita-se o quanto o Programa Mais Educação destinou valores extremamente diferentes para cada estado e região geográfica do Brasil, nas suas respectivas redes estaduais e municipais.

No ano de 2010, entre as escolas das redes estaduais, o Programa registrou o menor valor quando observado os demais anos, chegando ao valor médio de R\$ 43,22 por aluno e, entre as escolas das redes municipais participantes do Programa, o menor valor médio foi de R\$ 44,75 em 2009.

Ainda observando a média do Programa, entre as escolas das redes estaduais, o ano em que se registrou o maior valor médio por aluno foi em 2011, com R\$ 75,16, e nas escolas das redes municipais foi em 2013, com R\$ 109,78.

De 2008 para 2013, os menores valores médios por aluno das redes estaduais de educação se deram nos seguintes estados: em 2008 no Amapá com o valor de R\$ 40,17; em 2009, 2011 e 2012 respectivamente no Distrito Federal com os seguintes valores R\$ 25,31, R\$ 43,70 e R\$ 38,62; em 2010 no estado de Alagoas com o valor de R\$ 21,93; e em 2013 no Paraná com R\$ 9,58. Observando os menores valores médios por aluno das redes municipais, percebe-se que no estado de Alagoas em 2008 e 2010 teve respectivamente R\$ 36,62 e R\$ 32,81; em 2009 e 2011, no estado do Amazonas, com R\$ 26,67 e R\$ 51,05; em 2011 no Espírito Santo o valor foi de R\$ 51,33 e em 2013 no estado de São Paulo com R\$ 70,13.

Mesmo entre os menores valores médios por aluno obtidos nesses anos é possível perceber uma grande diferença entre eles (comparando redes estaduais e

municipais num mesmo ano), por exemplo, em 2013, a rede estadual do Paraná se apresenta com R\$ 9,58 e as redes municipais de São Paulo com R\$ 70,13.

Os maiores valores médios por aluno das redes estaduais se deram nos seguintes estados: 2008 e 2009 no estado do Mato Grosso do Sul com R\$ 185,60 e R\$ 132,75, respectivamente; no Rio Grande do Norte em 2010 e 2011 com o R\$ 92,31 e R\$ 136,96 e; no Amapá em 2012 e 2013 com R\$ 105,82 e R\$ 128,49. Ao observar os maiores valores médios por alunos das redes municipais percebe-se que a maioria dos estados estão na região Norte: em 2008 no Acre foi de R\$ 115,65; Roraima em 2009, 2011 e 2012 respectivamente os valores R\$ 96,20, R\$ 144,93 e R\$ 126,30; em 2010 no estado do Paraná com o valor de R\$ 89,19 e; em 2013 no estado do Amapá com R\$ 162,62.

No levantamento realizado ano a ano, de 2007 a 2014, foi possível visualizar os valores mínimos anuais dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental e da Escola em Tempo Integral do Ensino Fundamental pelo FUNDEB para escolas urbanas. Em 2013 foram 10 (dez) estados brasileiros que receberam o valor mínimo nacional por aluno: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

E ao observar o quadro percebe-se que alguns estados permaneceram com valores muito abaixo, como é o caso de Alagoas, por exemplo.

É pertinente ressaltar que o estado de Alagoas, o menor valor médio por aluno em 2010, é um dos que recebem complementação da União para garantir o valor mínimo por aluno pelo FUNDEB, pois o estado possui um valor inferior ao estipulado como mínimo nacional.

Tabela 7: Série histórica por estado e região geográfica, com os dados do ensino fundamental, no âmbito das redes estaduais contemplando os valores médios por aluno das redes estaduais e das redes municipais (valores nominais em R\$) (continua)

UF	REDES ESTADUAIS						REDES MUNICIPAIS					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BRASIL	R\$ 67,48	R\$ 55,29	R\$ 43,22	R\$ 75,16	R\$ 69,56	R\$ 73,77	R\$ 55,07	R\$ 44,75	R\$ 56,65	R\$ 74,49	R\$ 83,42	R\$ 109,78
DF	R\$ 52,07	R\$ 25,31	R\$ 28,40	R\$ 43,70	R\$ 38,62	R\$ 44,63	0	0	0	0	0	0
GO	R\$ 96,61	R\$ 66,50	R\$ 40,61	R\$ 93,36	R\$ 78,45	R\$ 83,85	R\$ 70,10	R\$ 45,26	R\$ 56,66	R\$ 66,67	R\$ 64,19	R\$ 88,16
MS	R\$ 185,60	R\$ 132,75	R\$ 68,52	R\$ 124,25	R\$ 101,33	R\$ 74,39	R\$ 42,52	R\$ 52,02	R\$ 44,58	R\$ 67,48	R\$ 59,25	R\$ 84,00
MT	R\$ 108,56	R\$ 77,15	R\$ 44,55	R\$ 77,18	R\$ 80,61	R\$ 70,80	R\$ 85,01	R\$ 70,44	R\$ 86,15	R\$ 122,47	R\$ 114,45	R\$ 122,37

TOTAL CO	R\$ 65,25	R\$ 58,98	R\$ 38,43	R\$ 73,48	R\$ 67,80	R\$ 74,45	R\$ 71,37	R\$ 52,30	R\$ 61,37	R\$ 78,57	R\$ 76,78	R\$ 96,47
AL	R\$ 53,04	R\$ 33,22	R\$ 21,93	R\$ 55,95	R\$ 45,71	R\$ 57,00	R\$ 36,62	R\$ 36,63	R\$ 32,81	R\$ 69,34	R\$ 63,98	R\$ 88,19
BA	R\$ 69,48	R\$ 49,56	R\$ 44,48	R\$ 94,60	R\$ 76,32	R\$ 83,49	R\$ 90,07	R\$ 47,47	R\$ 75,68	R\$ 98,85	R\$ 101,81	R\$ 131,84
CE	R\$ 62,14	R\$ 31,30	R\$ 25,54	R\$ 73,90	R\$ 76,93	R\$ 61,73	R\$ 45,01	R\$ 34,46	R\$ 44,05	R\$ 65,67	R\$ 94,86	R\$ 120,75
MA	0	R\$ 60,23	R\$ 40,27	R\$ 95,25	R\$ 79,97	R\$ 77,57	R\$ 38,81	R\$ 48,43	R\$ 69,58	R\$ 84,37	R\$ 102,87	R\$ 156,48
PB	R\$ 87,38	R\$ 76,04	R\$ 61,65	R\$ 91,12	R\$ 77,90	R\$ 94,00	R\$ 57,77	R\$ 49,84	R\$ 63,68	R\$ 93,15	R\$ 98,23	R\$ 134,42
PE	R\$ 60,22	R\$ 55,18	R\$ 45,55	R\$ 74,82	R\$ 59,78	R\$ 63,90	R\$ 67,80	R\$ 53,14	R\$ 67,06	R\$ 87,37	R\$ 85,35	R\$ 115,27
PI	R\$ 120,92	R\$ 64,10	R\$ 57,96	R\$ 110,98	R\$ 103,80	R\$ 108,26	R\$ 71,70	R\$ 52,16	R\$ 59,55	R\$ 81,34	R\$ 98,19	R\$ 148,39
RN	R\$ 71,62	R\$ 91,17	R\$ 92,31	R\$ 136,96	R\$ 96,97	R\$ 111,84	R\$ 52,99	R\$ 54,76	R\$ 55,80	R\$ 75,68	R\$ 86,85	R\$ 119,63
SE	R\$ 68,06	R\$ 42,31	R\$ 24,16	R\$ 61,88	R\$ 78,13	R\$ 98,61	0	R\$ 38,26	R\$ 39,79	R\$ 69,04	R\$ 87,03	R\$ 113,30
Total NE	R\$ 68,51	R\$ 54,70	R\$ 45,74	R\$ 90,15	R\$ 75,83	R\$ 82,24	R\$ 52,89	R\$ 44,72	R\$ 59,26	R\$ 81,62	R\$ 93,92	R\$ 127,39
AC	R\$ 54,51	R\$ 46,51	R\$ 42,29	R\$ 55,98	R\$ 76,31	R\$ 72,99	R\$ 115,65	R\$ 48,72	R\$ 53,51	R\$ 84,27	R\$ 74,76	R\$ 138,61
AM	R\$ 53,98	R\$ 34,85	R\$ 34,46	R\$ 48,53	R\$ 44,17	R\$ 41,16	0	R\$ 26,67	R\$ 38,80	R\$ 51,05	R\$ 63,69	R\$ 80,56
AP	R\$ 40,17	R\$ 43,15	R\$ 25,47	R\$ 60,49	R\$ 105,82	R\$ 128,49	R\$ 50,46	R\$ 57,62	R\$ 60,13	R\$ 73,42	R\$ 105,04	R\$ 162,62
PA	R\$ 61,32	R\$ 70,60	R\$ 50,18	R\$ 77,70	R\$ 55,81	R\$ 77,28	R\$ 46,16	R\$ 49,76	R\$ 55,40	R\$ 61,39	R\$ 89,70	R\$ 109,99
RO	R\$ 59,54	R\$ 51,51	R\$ 41,54	R\$ 65,14	R\$ 69,21	R\$ 25,65	R\$ 66,71	R\$ 60,70	R\$ 63,70	R\$ 75,64	R\$ 73,08	R\$ 84,34
RR	0	R\$ 64,17	R\$ 49,02	R\$ 102,72	R\$ 78,45	R\$ 85,24	R\$ 86,94	R\$ 96,20	R\$ 41,61	R\$ 144,93	R\$ 126,30	0
TO	R\$ 86,33	R\$ 46,88	R\$ 39,15	R\$ 82,51	R\$ 81,00	R\$ 101,90	R\$ 67,62	R\$ 63,69	R\$ 82,26	R\$ 109,46	R\$ 108,90	R\$ 145,51
Total N	R\$ 58,58	R\$ 53,90	R\$ 42,93	R\$ 67,72	R\$ 65,04	R\$ 72,95	R\$ 64,18	R\$ 42,59	R\$ 51,28	R\$ 64,05	R\$ 85,57	R\$ 108,43
ES	0	R\$ 37,38	R\$ 25,75	R\$ 48,47	R\$ 55,57	R\$ 47,54	R\$ 47,20	R\$ 33,76	R\$ 40,64	R\$ 51,51	R\$ 51,33	R\$ 72,15
MG	0	R\$ 33,91	R\$ 32,50	R\$ 58,31	R\$ 59,80	0	R\$ 49,33	R\$ 50,17	R\$ 56,11	R\$ 67,75	R\$ 64,63	R\$ 95,93
RJ	R\$ 76,30	R\$ 68,71	R\$ 49,27	R\$ 71,25	R\$ 65,09	R\$ 59,33	R\$ 51,31	R\$ 47,75	R\$ 56,85	R\$ 74,92	R\$ 64,95	R\$ 78,06
SP	0	R\$ 47,67	R\$ 48,47	R\$ 76,07	R\$ 57,02	R\$ 12,78	0	R\$ 31,73	R\$ 52,27	R\$ 65,15	R\$ 57,26	R\$ 70,13
Total SE	R\$ 76,30	R\$ 60,63	R\$ 44,58	R\$ 68,52	R\$ 60,05	R\$ 41,37	R\$ 50,09	R\$ 45,07	R\$ 54,88	R\$ 69,56	R\$ 62,19	R\$ 80,00
PR	R\$ 51,70	R\$ 29,38	R\$ 26,59	R\$ 50,52	R\$ 48,60	R\$ 9,58	0	R\$ 60,38	R\$ 89,19	R\$ 113,94	R\$ 97,55	R\$ 113,60
RS	R\$ 72,14	R\$ 51,55	R\$ 49,03	R\$ 86,25	R\$ 97,64	R\$ 96,17	R\$ 52,00	R\$ 40,00	R\$ 51,85	R\$ 71,50	R\$ 77,48	R\$ 93,70
SC	R\$ 83,64	R\$ 41,79	R\$ 47,52	R\$ 63,39	R\$ 58,51	R\$ 78,48	R\$ 78,23	R\$ 66,60	R\$ 67,18	R\$ 80,29	R\$ 81,61	R\$ 106,96
Total S	R\$ 66,43	R\$ 44,43	R\$ 37,17	R\$ 69,52	R\$ 77,90	R\$ 78,51	R\$ 52,95	R\$ 42,20	R\$ 58,93	R\$ 77,87	R\$ 82,65	R\$ 101,45

Fonte: SANTOS, 2014, p. 157

O valor total que as redes estaduais e municipais receberam referenciadas por categorias econômicas de custeio e de capital apresentam grande discrepância quando analisadas pela quantidade de estudantes matriculados, pois para essa composição os valores per capita não necessariamente possuem relação direta de gasto por estudante. Isso significa que, no caso de compra de equipamento de uso coletivo, não necessariamente o valor por estudante expressa o valor do bem adquirido. Embora seja importante ponderar que há valores que independem da quantidade de estudantes, como é o caso da reforma de uma quadra, por exemplo. Os valores demonstram a necessidade de se repensar a forma como se calcula os repasses.

O cálculo para o repasse de recursos do PDDE-Integral para as escolas se dá a partir de faixas de acordo com a quantidade de alunos (Tabela 4). Para os cálculos realizados nesta pesquisa, foram considerados os valores totais recebidos de acordo com a quantidade de estudantes informados como matriculados nas redes estaduais e municipais.

Assim, ao observar a Tabela 4 pode-se inferir que os intervalos entre as faixas de número de estudantes que é considerado para o repasse de verbas de custeio e de capital são muito largas, o que em alguns casos podem favorecer ou prejudicar escolas que estão em situações limítrofes. Por exemplo, uma escola que atenda 1001 estudantes receberá a mesma verba de uma escola que atende 1.500 estudantes, bem como uma escola que atende 1.501 receberá a mesma verba de uma escola que atende 2.500 estudantes.

Por fim, se o Programa Mais Educação pretendia favorecer uma maior permanência dos alunos nas escolas públicas, e que para uma proposta de educação em tempo integral o FUNDEB já prevê um percentual de acréscimo para as escolas que assim se declaram e, mesmo assim, esse valor ainda é considerado abaixo das reais necessidades, observar um valor médio por aluno destinado pelo PME às redes públicas ainda menor ao valor do percentual do FUNDEB é de causar estranhamento, pois o PME destinava-se justamente ao estímulo e incentivo em relação à ampliação do tempo. Ou seja, se a política de permanência na escola deve ser perseguida, que seja com valores mais significativos por parte do PME.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria-Geral. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto**: 1980/1985. Brasília, DF: MEC/DDD, 1980.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei n. 8.069/90, de 13 de julho de 1990**: dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.tjsc.jus.br/infjuv/documentos/ECA_CEIJ/Estatuto%20da%20Crian%C3%A7a%20e%20do%20Adolescente%20editado%20pela%20CEIJ-SC%20vers%C3%A3o%20digital.pdf> Acesso em: 4 abr. 2013

_____. **Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**: dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2013.

_____. **Lei n. 10.172/01, de 09 de janeiro de 2001**: dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2013.

_____. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, dispões sobre a Política Nacional de Assistência Social, que traz ações voltadas à pessoa idosa. 2004a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental. **O Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília, DF: FNDE, 2004b.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em ago/2020.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007a.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007b.

_____. **Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2007c.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 2007d.

_____. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Brasília, DF, 26 abr. 2007e.

_____. FNDE . **Manual de Educação Integral para obtenção de Apoio Financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008.** Brasília: FNDE, 2008.

_____. **Programa Mais Educação:** gestão intersetorial no território. Brasília, Ministério da Educação, 2009a.

_____. **Educação integral:** texto referência para o debate nacional. Brasília. Ministério da Educação, 2009b.

_____. **Rede de saberes mais educação:** pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral. Caderno para professores e diretores de escolas. 1. Ed. Brasília: Ministério da Educação, 2009c.

_____. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências, 2009d.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil.** – Brasília: MEC, SEB, 2009e.

_____. **Manual de Educação Integral para obtenção de Apoio Financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2009.** Brasília: FNDE, 2009f.

_____. **Resolução CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. 2009g.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 67, de 28 de dezembro de 2009.** Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. 2009h.

_____. **Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010a.

_____. **Projeto de Lei n. 8.035/2010:** dispõe sobre o novo Plano Nacional de Educação para os próximos 10 anos. [sancionado pela presidenta Dilma Rousseff em dia 26/06/2014, na forma da Lei nº 13.005], 2010b

_____. **Manual de Educação Integral para obtenção de Apoio Financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Integral, no exercício de 2010.** Brasília: FNDE, 2010c.

_____. **Manual de Educação Integral em jornada ampliada para obtenção de Apoio Financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral, no exercício de 2011.** Brasília: FNDE, 2011.

_____. **Manual Operacional de Educação Integral.** Brasília: FNDE, 2012.

_____. **Manual Operacional de Educação Integral.** Brasília: FNDE, 2013a.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 10, de 18 de abril de 2013.** Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, 2013b.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, 2013c.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014:** dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=26/06/2014>. Acesso em: 26 jun. 2014.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** São Paulo: Cortez, 1997.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica. Por que 7% do PIB para a educação é pouco.** São Paulo, 2011. Disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf> Acesso em: 25 nov. 2013.

MANHAS, Cleomar. **Quanto custa universalizar o direito à educação?** Brasília: Inesc, 2011.

MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. **Avaliação da política pública "Programa Mais Educação" em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade e no financiamento do ensino fundamental.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre. 2014. 249 f.

SANTOS, Alessandra Rodrigues dos. **O Programa Mais educação, uma proposta de educação em tempo integral?** Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo: s.n., 2014. 222 p. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-103428/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

SILVA, Luisa Figueiredo do Amaral e; VICTOR, Alessandra; ALMEIDA, Érika Christina Gomes de. **Novas configurações para o trabalho docente na Educação Integral:** reflexões sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: http://www.estudosdotrabalho.org/RRET12_6.pdf> Acesso em: 28 nov. 2013.

7. Montantes e gastos anuais de escolas públicas com os recursos do PDDE: estudo de caso em uma escola municipal (2007-2016) e uma escola estadual de São Paulo/SP (2006-2016)

Clarissa dos Santos Bitencourth
Fernanda Dayane Bezerra Gomes
Rubens Barbosa de Camargo

Este trabalho sintetiza os resultados de duas pesquisas de Iniciação Científica (IC) sobre o tema de recursos financeiros descentralizados para escolas públicas⁷⁸. Uma delas foi realizada em uma escola de ensino fundamental da Secretaria Municipal de Educação (SME) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e outra realizada numa escola da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP).

Ambas pesquisas trataram de diferentes programas de recursos financeiros destinados às escolas públicas, porém com abrangência de diferentes programas, pois na escola municipal existem recursos financeiros de origem federal (PDDE) e outros recursos provenientes da SME da PMSP, enquanto que a pesquisa realizada na escola estadual de São Paulo refere-se também aos recursos de origem federal (PDDE) e a diversos recursos provenientes de programas da SEE-SP do estado de São Paulo.

As pesquisas fizeram o levantamento de dados junto às escolas participantes *in loco*, que depois foram organizados em diferentes instrumentos, bem como analisaram a gestão financeira escolar, de forma a compreender as origens dos recursos financeiros que chegam à escola pública, os montantes, os destinos por ela aplicados e os processos de participação e decisão envolvidos em sua execução financeira. O intuito de ambas as pesquisas foi o de prosseguir com abordagens sobre o tema, dando continuidade aos levantamentos e análises realizados em pesquisas anteriores – Camargo (2012), Mafassioli (2017), Batista (2018) e Viana (2009, 2010, 2015) –, atualizando o referencial teórico e documental da temática, procurando dessa forma ampliar a amostra da pesquisa e estender o período histórico abordado, possibilitando, desse modo, novas análises e contribuições.

⁷⁸ O presente capítulo foi adaptado com base em artigo publicado na revista FINEDUCA, disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90483> Acesso em 01 ago. 2021.

Buscou-se também na revisão de literatura o apoio de outros trabalhos sobre a temática, como a dissertação de mestrado de Mariana Peleje Viana (2015), *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*; a dissertação de mestrado de Andréia da Silva Mafassioli (2017), *Programa Dinheiro Direto na escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)* e a dissertação de mestrado de Pablo Aguiar Castro Batista (2018) *Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 a 2015*.

Os dados e análises expostos neste trabalho são os referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de origem federal vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁷⁹ do Ministério da Educação (MEC), o qual viabiliza recursos financeiros para escolas públicas do país de forma descentralizada, a fim de estas possam realizar demandas de manutenção escolar, pedagógicas e de compra de material de consumo e/ou permanente com vistas à realização de seu Projeto Político Pedagógico (PPP), ou seja, neste trabalho, serão apresentados o que as duas pesquisas têm em comum e o que têm de diferente no recebimento e no uso desses recursos. O levantamento e a análise de dados sobre os montantes recebidos pelo PDDE e suas aplicações foram realizados na denominada Escola A⁸⁰, jurisdicionada à Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo, e que atende o Ensino Fundamental I e II e a Escola B, vinculada à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP), que atende o Ensino Fundamental I.

Método de Investigação

Para a realização da pesquisa fez-se necessário uma revisão bibliográfica da legislação federal que fundamenta a descentralização dos recursos financeiros para as unidades escolares, a saber, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a fim de compreender a forma de

⁷⁹ O FNDE é o órgão executor de políticas educacionais de assistência do MEC a estados e municípios, entre elas, o PDDE. Responsável pela normatização complementar à legislação, abertura de contas correntes; repasse de recursos, prestação de informações; orientações e capacitações de dirigentes de redes e escolas para execução e prestação de contas do programa; manutenção de dados cadastrais de unidades escolares. Fonte: Portal FNDE

⁸⁰ Para manter o sigilo das fontes, as escolas foram identificadas simplesmente com a letra A para a municipal e a letra B para a estadual.

cálculo dos valores dos montantes repassados pelo PDDE às escolas públicas. Em seguida, foi realizado o levantamento de dados *in loco* junto às duas escolas selecionadas. Os dados coletados foram relativos aos montantes recebidos e os gastos efetuados pelas escolas encontrados em documentos de prestação de contas, notas fiscais, extratos bancários, balancetes escolares entre outros.

Com o intuito de organizar os dados obtidos nas escolas, realizou-se a aplicação de instrumentos distintos capazes de sintetizar os dados e informações que cada escola forneceu sobre os montantes repassados pelo PDDE e os destinos de suas despesas realizadas em cada ano.

O Instrumento 1 aplicado foi o mesmo do Relatório das Pesquisas “*Gestão financeira escolar como política pública: processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas*” (Camargo, 2012) e o de Mariana Peleje Viana “*Gestão financeira escolar como política pública: aplicação de instrumentos para levantamento de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas*” (2009). Ele foi utilizado na pesquisa para contemplar em cada ano os dados relativos aos montantes recebidos pela escola; o total do montante aplicado pela escola, diferenciado em verba de custeio e verba de capital; o destino das despesas através da classificação das aplicações feitas em algumas categorias: *material de consumo, material permanente, serviços de terceiros, impostos e taxas e outras despesas*; e a quantidade de repasses do PDDE recebidos durante o ano, conforme a estrutura apresentada na Figura 01.

Figura 01 – Cabeçalho do Instrumento 1 - Estrutura da informação financeira dos recursos do PDDE destinados à Escola A e à Escola B

Ano	Montante repassado / ano (RS)	Verba de Custeio						Verba de Capital	Quantidade de Repasses no período
	Total do Montante aplicado/ano (RS)	Material de Consumo (RS)	Serviços de terceiros (RS)	Tarifas, taxas, etc (RS)	Transporte (RS)	Formação Profissional (RS)	Outros (RS)	Material Permanente (RS)	

Fonte: VIANA (2009, 2010, 2015) e CAMARGO (2012)

O Instrumento 2 organiza a quantidade de alunos, o valor montante e o valor do repasse destinado a custeio e capital, bem como permite o cálculo do quanto desses montantes correspondem a cada aluno durante o ano pesquisado e o número de repasses. Conforme a estrutura apresentada no Figura 02.

Figura 02 – Cabeçalho do Instrumento 2 - Estrutura de informação financeira do PDDE referente ao valor aluno/ano por tipo de verba na Escola A e na Escola B

Ano	Número de alunos	Verba de custeio (R\$)	Verba de custeio/aluno (R\$)	Verba de capital (R\$)	Verba de capital/aluno (R\$)	Montante repassado (R\$)	Montante repassado/aluno (R\$)	Repases
-----	------------------	------------------------	------------------------------	------------------------	------------------------------	--------------------------	--------------------------------	---------

Fonte: VIANA (2009, 2010, 2015) e CAMARGO (2012)

O Instrumento 3 foi elaborado a partir da Resolução FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) nº 10, de 18 de abril de 2013, que dispôs uma nova base de cálculo para o PDDE, com o valor fixo de R\$ 1.000,00 e o valor per capita por aluno/ano R\$ 20,00 definido pela quantidade de alunos declarada pela escola no Censo Escolar do ano anterior⁸¹. O cabeçalho apresentado na Figura 03 registra a organização dos dados a respeito do valor do montante previsto na legislação (com base no cálculo mencionado) e o que de fato as escolas receberam. O valor per capita recebido foi calculado através da divisão do valor total recebido pelo número de alunos.

Quadro 03 – Cabeçalho do Instrumento 3 – Valor planejado e valor recebido pela Escola A e Escola B e valores por aluno

Ano	valor planejado	valor recebido	Número de alunos no ano anterior	Valor fixo	Valor per capita planejado	Valor per capita recebido
-----	-----------------	----------------	----------------------------------	------------	----------------------------	---------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Resolução FNDE nº 10, de 18 e abril de 2013.

O período escolhido para a série histórica na escola Municipal (Escola A) foi de 2007 até 2016 e na escola Estadual (Escola B) de 2006 a 2016.

A escolha das escolas ocorreu mediante os seguintes critérios:

- Ter a direção da escola (ou a pessoa responsável pela aplicação dos recursos financeiros e demais recursos que chegam à escola) com disponibilidade para a obtenção dos dados requeridos pela pesquisa;
- Ter Conselho de Escola e/ou APM no qual se delibere sobre a aplicação dos recursos financeiros;
- Não oferecer resistência à pesquisa, possibilitando o acesso a todas as fontes de documentação.

Este trabalho buscou descrever e analisar o PDDE a partir de sua criação até as reformulações mais atuais que contemplam dez modalidades, também conhecidas como “ações agregadas ou complementares”, essas ações representam parcelas adicionais de

⁸¹ O valor total a ser repassado para cada escola é calculado levando em consideração o número de alunos matriculados na unidade educacional, extraído do Censo Escolar realizado pelo Inep/MEC do ano anterior ao do repasse. Fonte: Portal FNDE.

recursos com propósitos específicos, que podem ser de natureza continuada ou não (MAFASSIOLI, 2017) além do PDDE reconhecido como “universal”, mas também chamado de “PDDE Básico”.

Buscou-se realizar uma breve síntese sobre o que é o programa a partir do seu aparato legal e da literatura sobre este tema. Em seguida, a fim de demonstrar como acontece, de fato, o recebimento e a aplicação do programa, o trabalho divide-se em duas partes para apresentar como o programa funciona nas duas escolas: a Escola A (da esfera municipal) e a Escola B (da rede estadual).

O que é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)?

A iniciativa adotada pelo Ministério da Educação (MEC) para fomentar o processo de descentralização de recursos financeiros às escolas, implantado em 1995, foi a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com denominação alterada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pela Medida Provisória no 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmado pela Medida Provisória no 2.100-32, de 24 de maio de 2001 e ampliado pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009 que estendeu o programa para toda educação básica.

Segundo a Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013, o PDDE é um programa por meio do qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa recursos em caráter suplementar para custeio e manutenção das atividades das escolas públicas de educação básica de ensino regular e especial, das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal; das instituições privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos e cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social; e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que oferecem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

Desde a sua origem, conforme a Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995 do FNDE (BRASIL, 1995), justifica-se a transferência de recursos financeiros para as unidades escolares pela necessidade de adotar medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas.

Em todo seu período de existência, o programa passou por uma série de transformações, mas sempre teve como objetivos: suplementar as escolas com recursos

financeiros, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das mesmas, sem intermediários; incentivar a autonomia gerencial com a participação da comunidade escolar e o atendimento das necessidades locais.

As escolas públicas beneficiárias do PDDE tiveram que se adequar para o recebimento dos recursos financeiros descentralizados criando entidades com personalidade jurídica capazes de reunir os elementos exigidos pelo Banco Central para possuir, em nome próprio, a conta bancária na qual serão depositados os recursos. Por isso, o FNDE encontrou como alternativa técnica criar a figura da Unidade Executora (UEX)⁸² na grande maioria das escolas públicas do país.

A verba do PDDE é destinada diretamente às escolas, independentemente de sua localidade ser rural ou urbana, e é proporcional ao número de alunos matriculados, podendo ser aplicada na aquisição de materiais permanentes, ou materiais de uso diário; na realização de pequenos reparos na infraestrutura física dos prédios; na contratação de mão de obra para execução de serviços necessários; em materiais para a implementação do Projeto Político-Pedagógico (PPP); em instrumentos que permitem avaliar a aprendizagem e para o desenvolvimento de atividades educacionais em geral.

Segundo Viana (2015), uma alteração legal importante foi que as escolas passaram a poder definir os percentuais a serem repassados para elas para os gastos com custeio ou capital⁸³ nos anos subsequentes, podendo priorizar suas necessidades por categoria econômica, conforme suas necessidades. De acordo com a Resolução nº 10/2013, Artigo 11:

As Unidades Executoras (UEX), representativas de escolas públicas e de polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB), e as Entidades Mantenedoras (EM), representativas de escolas privadas de educação especial, deverão informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarem receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação. Em

⁸² Unidade Executora Própria (UEX) é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros das comunidades escolar e local, comumente denominada de caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar, círculo de pais e mestres, etc., responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às referidas escolas e polos. Fonte FNDE. Disponível em <<http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/ParteInicialdoCurso.pdf>> Manual PDDE de 2013. Acesso em 19 de setembro de 2018.

⁸³ A parcela dos recursos do PDDE que pertence à categoria de custeio destina-se a cobrir despesas relacionadas aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção, etc.) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.). Já a parcela de capital deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes (eletrodomésticos, computadores, mobiliário, etc.). Fonte: Portal FNDE

caso de não adoção da iniciativa referida no parágrafo anterior, são destinados às escolas 80% (oitenta por cento) em recursos de custeio e 20% (vinte por cento) em recursos de capital. (VIANA, 2015, p. 151)

O volume de recursos do PDDE passou, em valores nominais, de pouco mais de R\$ 229,3 milhões no ano de 1995, para mais de R\$ 1,5 bilhão em 2015, e teve o seu ápice de transferência em 2013, quando alcançou a quantia de R\$ 2,6 bilhões (BRASIL. FNDE, 2017).

Na Tabela 1 a seguir é possível verificar os valores referenciais de cálculo em valores fixos e per capita para os repasses do PDDE, segundo a Resolução FNDE nº10, de 18 de abril de 2013:

Tabela 1: Valor Fixo e valor por aluno do PDDE para cada escola do país

Especificação	Valor Fixo (R\$)	Valor per capita (R\$)
Escola pública urbana com UEx	1.000,00	20,00
Escola pública rural com UEx	2.000,00	20,00
Escola privada de educação especial	1.000,00	60,00
Escola pública urbana sem UEx	-	40,00
Escola pública rural sem UEx	-	60,00
Público alvo da educação especial em escola pública	-	80,00

Fonte: elaborado pelos autores com base na Resolução FNDE nº 10 de 18 de abril de 2013

Sendo assim, pode-se estimar o valor dos montantes que as escolas públicas e conveniadas deveriam receber a partir de 2013 segundo o cálculo:

Valor total = Valor fixo + Valor variável (Número de alunos x valor per capita).

Por exemplo: Numa escola pública urbana com UEx e 500 alunos matriculados, o valor seria: Um valor fixo + 500 x valor per capita, ou seja, o valor total seria R\$ 1.000,00 + (500 matrículas x R\$ 20,00) = R\$ 11.000,00.

Conforme Mafassoli (2017) o PDDE é um dos programas de assistência financeira mais longevos do MEC, somente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é mais antigo. Em volume de recursos, é a quarta transferência (está atrás da complementação da União ao FUNDEB, da repartição da receita do salário educação com estados e municípios e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE). A autora também sistematizou o formato de classificação que o FNDE trabalha esses recursos, que são agrupados pelos seguintes eixos estruturantes:

- **PDDE Básico (universal):** destina-se à manutenção do ambiente escolar e à aquisição de materiais que eram recebidos por todas as escolas públicas brasileiras, e foi, até 2003, o único formato de transferência para as instituições de ensino alvo do Programa.
- **PDDE Qualidade:** voltado ao atendimento das necessidades pedagógicas da escola. Este eixo inclui o PDDE – PDE, o PDDE - Escola Aberta, o PDDE - Ensino Médio Inovador, o PDDE - Atletas na Escola, o PDDE - Sustentável e o PDDE - Mais Cultura.
- **PDDE Integral:** direcionado para promover a educação integral nas escolas públicas brasileiras a partir das ações do Programa Mais Educação.
- **PDDE Estrutura:** possui como foco a estrutura física da escola e inclui o PDDE – Acessível, o PDDE – Água na Escola e o PDDE – Escola do Campo como os seus financiadores. (MAFASSIOLI, 2015, p. 140)

Os recursos do PDDE não podem ser utilizados: em gastos com pagamento de pessoal com ou sem vínculo empregatício; na compra de livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); em gêneros alimentícios contemplados pelo PNAE; na aquisição de uniforme escolar; para pagamento de passagens e diárias; para pagamento de contas de água, luz, telefone e quaisquer outras taxas, tarifas bancárias e tributos federais, distritais, estaduais e municipais; em despesas com festas e comemorações. Também é vedado o uso dos recursos para implementar ações que já são objeto de financiamento do FNDE que já contam com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Conforme a Resolução FNDE nº 05 de 31 de março de 2014 a quantidade de repasses do PDDE foi alterada passando a ser duas parcelas anuais e com a Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, os repasses dos recursos dar-se-ão em duas parcelas anuais, devendo o pagamento da primeira parcela ser efetivado até 30 de abril e o da segunda parcela até 30 de setembro de cada exercício às Entidade Executora (EEx)⁸⁴, Unidade Executora Própria (UEX) e Entidade Mantenedora (EM)⁸⁵ que cumprirem as

⁸⁴ As EEx são constituídas pelas secretarias municipais, secretaria distrital e secretarias estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEX. Fonte: FNDE. Disponível em <<http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/ParteInicialdoCurso.pdf>> Manual PDDE de 2013. Acesso em 19 de setembro de 2018.

⁸⁵ A EM é uma entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos. Dirigentes de UEX e EM prestam contas referentes ao uso dos recursos do PDDE. Estas contas passam por análise das respectivas secretarias de educação e a consolidação feita pelas secretarias passa por análise do FNDE. Caso a secretaria receba recursos referentes ao PDDE para escolas com menos de 50 alunos, fica responsável pela elaboração da prestação de contas. Fonte: FNDE. Disponível em <<http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/ParteInicialdoCurso.pdf>> Manual PDDE de 2013. Acesso em 19 de setembro de 2018.

exigências de atualização cadastral até a data de efetivação dos pagamentos.

Feita essa brevíssima apresentação do PDDE, passa-se aos estudos sobre as Escolas A e B.

Valores recebidos e aplicados pela Escola A com o PDDE

A Escola A da pesquisa refere-se a uma escola da rede municipal de educação de São Paulo que atende o Ensino Fundamental I e II, além do Ensino em Tempo Integral no Ciclo de Alfabetização, este iniciou pelo 1º ano do EF I em 2016, passou a 1º e 2º ano do EF I em 2017 e assim que completou o ciclo de alfabetização, com os três anos iniciais do EF I, também foi transformado seu atendimento em tempo integral em 2018.

O período histórico contemplado pela pesquisa é de 2007 a 2016. Com objetivo de descrever melhor a série histórica, optou-se por apresentar a Tabela 2, com valores em Reais (R\$) corrigidos pelo INPC. Nela é possível a visualização do número de alunos, o valor dos montantes referentes à Verba de Custeio e à Verba de Capital bem como seus valores per capita, o montante total repassado, o valor repassado por aluno/ano, o número e o período de repasses realizados anualmente.

Tabela 2: Montante dos recursos repassados pelo PDDE Básico ano/aluno - valores monetários atualizados em R\$ para dezembro de 2016 INPC do IBGE (continua)

Ano	Quantidade de alunos	Verba de Custeio (R\$)	Verba custeio/aluno (R\$)	Verba de Capital (R\$)	Verba de capital/aluno (R\$)	Total do repasse	Valor por aluno	Total de Repasses	Mês do recebimento do repasse pela escola e mês da correção do valor
2007	775	9.201,97	11,87	2.300,49	2,97	11.502,46	14,84	1	07/2007 a 12/2016
2008	727	10.309,20	14,18	3.436,41	4,73	13.745,61	18,91	1	07/2008 a 12/2016
2009	694	12.106,39	17,44	3.026,60	4,36	15.132,99	21,81	1	07/2009 a 12/2016
2010	635	6.239,08	9,83	1.536,95	2,42	7.776,03	12,25	1	11/2010 a 12/2016
2011	608	7.284,71	11,98	7.605,34	12,51	14.890,05	24,49	1	10/2011 a 12/2016
2012	554	4.122,84	7,44	2.748,56	4,96	6.871,40	12,40	1	05/2012 a 12/2016
2013	502	12.830,88	25,56	3.207,72	6,39	16.035,60	31,94	1	05/2013 a 12/2016
2014	512	5.406,64	10,56	1.351,66	2,64	6.758,30	13,20	1	05/2014 a 12/2016

2015	499	5.160,91	10,34	1.290,23	2,59	6.451,14	12,93	1	02/2015 a 12/2016
2016	468	13.771,11	29,43	3.442,78	7,36	17.213,89	36,78	1	05/2016 a 12/2016

Fonte: Elaborado pelos autores.

É possível perceber na Tabela 2 que em cada ano pesquisado a Escola A recebeu apenas um (1) repasse do PDDE, mesmo após 2013 quando a legislação do programa possibilitou mais de um repasse anual. Os anos em que a escola recebeu os maiores montantes corrigidos foram nos anos 2009, 2013 e 2016.

Os meses do recebimento do repasse do PDDE pela escola variaram no decorrer dos anos, o mais “atrasado” foi em novembro no ano de 2010 e o mais “adiantado” foi em fevereiro no ano de 2015, porém na maioria dos anos a escola recebeu o recurso do PDDE em maio e julho. Este dado mostra-se importante, pois para o planejamento financeiro da escola é necessário que os repasses sejam recebidos em meses estipulados, pois assim o cronograma previsto por ela poderá ser cumprido.

O valor por aluno do repasse do PDDE destinado à verba de custeio é significativamente maior do que à verba de capital, com exceção do ano de 2011 em que ambas as verbas por aluno ano foram aproximadas em valores corrigidos: R\$ 11,98 e R\$ 12,51 respectivamente.

O ano em que a Escola A recebeu o maior volume de recursos do PDDE foi o ano de 2016 com R\$ 17.213,89 corrigidos e o ano que recebeu o menor montante total corrigido foi em 2015 com R\$ 6.451,14.

As despesas com os recursos do PDDE da Escola A foram organizadas na Tabela 3 a fim de obter uma melhor visualização do total repassado e aplicado pela escola na aquisição de material de consumo (atribuído à verba de custeio) e material permanente (atribuído à verba de capital), bem como a quantidade de repasses recebidos no período compreendido. O destino das despesas foi classificado pelas seguintes categorias: material de consumo, material permanente, serviços de terceiros, impostos e taxas, transporte, formação profissional e outros.

Tabela 3: Destinos dos recursos repassados (materiais adquiridos e serviços realizados) pelo programa PDDE Básico à Escola A de 2007 a 2016 - valores nominais (continua)

Montante repassado / ano (R\$)	Verba de Custeio						Verba de Capital	Qtde. de Repasses no período	Ano
Total do Montante aplicado/ano (R\$)	Material de Consumo (R\$)	Serviços de terceiros (R\$)	Tarifas, taxas, etc. (R\$)	Transporte (R\$)	Formação Profissional (R\$)	Outros (R\$)	Material Permanente (R\$)		
6.321,80	4.901,44						1.264,36	1	2007
6.165,80	3.501,93	1.376,00	23,51	-	-	-	1.580,45		
	Descrição sucinta do material/serviço adquirido								
	Material para manutenção e Material didático	Manutenção de Máquinas e equipamentos / Reparos de cadeiras	CPMF	-	-	-	9 ventiladores de parede e 1 de teto		
8.104,51	1.795,43						2.026,13	1	2008
3.821,56	1.319,43	399,84	76,16	-	-	-	2.120,22		
	Descrição sucinta do material/serviço adquirido								
	Materiais para manutenção, brinquedos, Materiais didáticos, artigos esportivos	Reinstalação fiação cozinha, refeitório e dispensa	ISS e INSS	-	-	-	Telefone sem fio, caixa amplificadora, perfuradora, cofre		
9.363,00	7.490,40						9.363,00	1	2009
16853,40	7.490,40	-	-	-	-	-	1.872,60		
	Descrição sucinta do material/serviço adquirido								
	Papelaria, material para manutenção	-	-	-	-	-	-		
5.121,60	4.048,17						1.024,32	1	2010
5.072,49	4.048,17	-	-	-	-	-	1.916,12		
	Descrição sucinta do material/serviço adquirido								
	Material de apoio pedagógico e de expediente	-	-	-	-	-	Mini system, TV, microfone, caixa acústica		
10.155,00	5.322,76						5.068,68	1	2011
10.391,44	5.322,76	-	-	-	-	-	2.979,00		
	Descrição sucinta do material/serviço adquirido								
	Material didático e de expediente	-	-	-	-	-	Copiadora, dvd, rádio e caixa exclusiva		

4.949,40	3.004,87						1.979,76	1	2012
	3.004,87	-	-	-	-	-	2.202,86		
4.984,63	Descrição sucinta do material adquirido								
	Material para manutenção; Material Pedagógico e Material para expediente.	-	-	-	-	-	Câmera digital, Lousa panorâmica e quadro de avisos		
12.380,00	9.943,14						2.476,00	1	2013
	6.063,14	3.880,00	-	-	-	-	2.486,69		
12.419,14	Descrição sucinta do material adquirido								
	Material Esportivo, Material pedagógico e Material para manutenção.	Alvenaria e manutenção no telhado.	-	-	-	-	Câmera digital e telefone sem fio.		
5.520,00	4.416,00						1.104,00	1	2014
	4.477,09	-	-	-	-	-	1.520,00		
5.997,09	Descrição sucinta do material adquirido								
	Material de expediente e Material pedagógico	-	-	-	-	-	Microfone e caixa de som		
5.520,00	4.539,25						1.104,00	1	2015
	4.539,25	-	-	-	-	-	1.134,81		
5.643,25	Descrição sucinta do material adquirido								
	Tatame, brinquedos, material de jardinagem, material didático e de expediente	-	-	-	-	-	Rádio, dvd e microfone		
16.730,00	8.729,16						3.346,00	1	2016
	4.939,16	3.265,00		525,00	-	-	4.160,00		
12.075,16	Descrição sucinta do material adquirido								
	Material para manutenção, jardinagem, expediente e pedagógico	Serviço de pintura e de instalação do sinalizador musical	-	Locação de van	-	-	Caixa de som e sinalizador musical		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados levantados em campo e instrumento de VIANA (2010).

Com base na Tabela 3 podemos perceber que nos anos 2007, 2010, 2012, 2013, 2014 e 2015 a escola gastou mais do que o montante recebido pelo PDDE, pois contava com uma reserva em caixa, provavelmente de anos anteriores. Entretanto, nos anos de 2008, 2009, 2011 e 2016 a escola gastou um montante menor do que o montante recebido pelo PDDE no mesmo ano, podendo remanejar para os anos seguintes.

Em todos os anos o PDDE foi usado para custear material de consumo. O pagamento para serviços de terceiros foi utilizado apenas nos anos 2007, 2008, 2013 e 2016. Somente nos anos de 2007 e 2008 foram usados recursos do PDDE para pagamento de tarifas bancárias e taxas. Em 2016 a escola A usou o PDDE para locação de transporte. Em 2015 e 2016 a escola utilizou a verba de custeio para adquirir material para jardinagem. Em 2008 e 2013 com a verba de custeio foram adquiridos materiais esportivos para escola.

Em relação aos serviços de terceiros que a escola contratou, no ano de 2007 a escola custeou reparos em cadeiras e manutenção de máquinas e equipamento; em 2008 foi realizada a instalação de fiação nova na cozinha, refeitório e dispensa; em 2013 foi realizado serviços de alvenaria e de manutenção do telhado; em 2016 foram contratados serviços de pintura e de instalação do sinalizador musical.

Apenas nos anos de 2011, 2014 e 2015 não foram usados os recursos do PDDE para compra de materiais de manutenção. Em todos os anos a Escola A utilizou recursos do PDDE para arcar com os custos de materiais didáticos/pedagógicos e em nenhum ano contemplado pela pesquisa a escola utilizou os recursos do PDDE para a formação profissional.

Segundo a Resolução FNDE nº. 10, de 18 de abril de 2013, o valor a ser recebido nas escolas urbanas, como é o caso desta instituição de ensino, deveria ser de R\$ 20,00 per capita mais a parte fixa de R\$ 1.000,00 (em valores nominais), porém a Tabela 4 demonstra que esta resolução nem sempre foi realizada na Escola A, uma vez que em 2014 e 2015 recebeu valores per capita bem menores do que o planejado (ou o que determinava a resolução). No entanto, em 2016, embora o número de matriculados tenha sido o menor da série histórica, o valor recebido por aluno foi superior aos demais. Cabe destacar que em 2016, o primeiro ano do Ensino Fundamental I desta escola tornou-se em tempo integral e neste caso o valor per capita do aluno em tempo integral é o dobro, porém, como o cálculo é feito com base no Censo Escolar do ano anterior, em 2016 a escola recebeu o montante do PDDE referente aos alunos matriculados em 2015, período em que não era em tempo integral. Por que isso aconteceu foi uma incógnita...

Tabela 4: Valor planejado e recebido pela Escola A, a partir da Resolução FNDE nº10/2013 - valores nominais (R\$)

Ano	valor planejado	valor recebido	Número de alunos no ano anterior	Valor fixo	Valor per capita planejado	Valor per capita recebido
2013	12.080,00	12.380,00	554	1.000,00	20	20,54
2014	11.040,00	5.520,00	502	1.000,00	20	9,00
2015	11.240,00	5.520,00	512	1.000,00	20	8,83
2016	10.980,00	16.730,00	499	1.000,00	20	31,52

Fonte: Elaborados pelos autores com dados levantados em campo.

Finalizando, o valor recebido por aluno pela Escola A por meio do PDDE foi maior do que o valor por aluno segundo a Resolução n.10 do FNDE (R\$ 20,00) nos anos de 2013 e 2016, uma vez que os valores recebidos foram de R\$ 20,54 e R\$ 31,52 respectivamente, como era de se esperar, pois deve ser somada a parte fixa e dividido pelo número de alunos. No entanto, nos anos de 2014 e 2015 os valores recebidos por aluno foram bem menores ao estipulado pela Resolução n. 10 do FNDE, pois foram somente R\$ 8,83 e R\$ 9,00 per capita, respectivamente.

Valores recebidos e aplicados pela Escola B com o PDDE

A Escola B está sob jurisdição da rede estadual de ensino de São Paulo e o período histórico abrangido pela pesquisa, diferentemente da Escola A, foram os anos de 2006 a 2016, pela disponibilidade da escola. Para analisar melhor a série histórica foi necessário organizar os valores obtidos na escola em uma tabela que permitiu visualizar com mais clareza o quanto a escola recebeu, o destino desse valor e quantos foram os repasses em cada ano.

Para uma análise sobre os recursos repassados pelo programa PDDE para a Escola B, foram criadas duas tabelas, a número 6 e a 7, uma com valores nominais e a outra com valores corrigidos pelo INPC para dezembro de 2016 o que permite a comparação entre os anos. Nelas é possível visualizar o número de alunos, o valor dos montantes referentes à verba de custeio e a verba capital e o valor repassado por aluno/ano, o montante repassado e o número de repasses em cada ano.

Tabela 5: Montantes dos recursos repassados pelo programa PDDE Básico ao ano e cálculo do valor por aluno para a Escola B (valores em R\$ nominais)

Ano	Número de alunos	Verba de custeio (R\$)	Verba de custeio /aluno (R\$)	Verba de capital (R\$)	Verba de capital/ aluno (R\$)	Montante repassado (R\$)	Montante repassado/ aluno (R\$)	Repasses
2006	715	4.356,00	6,09	1.089,00	1,52	5.445,00	7,62	1
2007	700	4.356,20	6,22	1.089,00	1,56	5.445,20	7,78	1
2008	670	4.288,80	6,40	1.072,20	1,60	5.361,00	8,00	1
2009	658	3.664,50	5,57	1.570,50	2,39	5.235,00	7,96	1
2010	654	2.078,88	3,18	3.129,60	4,79	5.208,48	7,96	1
2011	640	4.175,56	6,52	6.262,52	9,79	10.438,08	16,31	2
2012	665	3.067,92	4,61	4.601,88	6,92	7.669,80	11,53	1
2013	662	7.503,69	11,33	7.503,69	11,33	15.007,38	22,67	1
2014	630	2.650,00	4,21	6.428,15	10,20	9.078,15	14,41	1
2015	640	2.665,21	4,16	5.532,29	8,64	8.197,50	12,81	1
2016	620	22.575,36	36,41	5.532,00	8,92	28.107,36	45,33	3

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados levantados em campo.

Tabela 6: Montante dos recursos repassados pelo programa PDDE Básico ao ano e cálculo do valor por aluno para a Escola B em R\$ corrigidos pelo INPC dez. 2016

Ano	Número de alunos	Verba de custeio (R\$)	Verba de custeio/ aluno (R\$)	Verba de capital (R\$)	Verba de capital/ aluno (R\$)	Montante repassado (R\$)	Montante repassado/ aluno (R\$)	Repasses
2006	715	8.150,26	11,40	2.037,57	2,85	10.187,83	14,25	1
2007	700	7.777,98	11,11	1.944,41	2,78	9.722,39	13,89	1
2008	670	7.143,09	10,66	1.785,77	2,67	8.928,86	13,33	1
2009	658	5.859,22	8,90	2.511,09	3,82	8.370,31	12,72	1
2010	654	3.133,32	4,79	4.716,98	7,21	7.850,30	12,00	1
2011	640	5.927,45	9,26	8.890,01	13,89	14.817,46	23,15	2
2012	665	4.110,31	6,18	6.165,47	9,27	10.275,78	15,45	1
2013	662	9.521,57	14,38	9.521,57	14,38	19.043,14	28,77	1
2014	630	3.162,34	5,02	7.670,94	12,18	10.833,28	17,20	1
2015	640	2.866,14	4,48	5.949,37	9,30	8.815,51	13,77	1
2016	620	22.575,36	36,41	5.532,00	8,92	28.107,36	45,33	3

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados levantados em campo.

A partir das tabelas acima é possível verificar que até o ano de 2011 houve uma queda em relação no número de alunos da escola, pois em 2006 a escola possuía 715 alunos e em 2011 esse número passou a 640. Nos anos de 2012 e 2013 o número de alunos sobe para pouco mais de 660 alunos, mas cai para 630 em 2014. O número aumenta para 640 em 2015 e em 2016 chega ao seu menor: 620.

Com base na Tabela 5, em valores nominais durante os anos de 2006 até o ano de 2010 a escola recebeu aproximadamente a mesma quantia (cerca de R\$ 5.300 por ano em média), no ano de 2011 houve um aumento deste valor para quase o dobro, com dois repasses. Com isso, os próximos valores recebidos aumentam e são bem mais altos nos anos de 2013 (R\$ 15 mil) e 2016 (R\$ 28 mil).

Observa-se também que entre o ano de 2010 e 2015 a Escola B recebeu um valor de verbas de capital superior ao valor de verbas de custeio e somente no ano de 2013 o montante da verba de capital foi igual ao da verba de custeio. Assim, é possível observar que até o ano de 2009 o valor recebido por aluno é maior em verba de custeio do que verba de capital e que a partir do ano 2010 isso se inverte.

Com base na Tabela 6 é possível observar que o ano com o maior montante repassado foi o de 2016, com R\$ 28.107,36, seguido do ano de 2013, com R\$ 19.043,13 (R\$ corrigidos), o menor repasse ocorreu em 2010 com R\$ 7.850,29. O ano em que se registrou o maior valor por aluno recebido pelo PDDE foi no ano de 2016 com R\$ 45,33, seguido pelos anos de 2013 (R\$ 28,77) e 2011 (R\$ 23,15), já o menor valor total registrado foi no ano de 2010 (R\$ 12,00). Na mesma tabela, em valores em Reais corrigidos, percebe-se que o primeiro ano de registro dos montantes repassados pelo PDDE é o ano de 2006. Neste ano a escola recebeu por aluno R\$ 14,25, o que representa somente 31,4% do maior valor recebido no período (R\$ 45,33). Como 2016 também foi o ano em que a escola registrou o menor número de alunos e tal fator contribuiu para ampliar o valor per capita.

Para uma análise sobre o destino dos recursos repassados para a Escola B fez-se necessário a elaboração de uma tabela em que fosse possível identificar os valores recebidos pela escola em cada ano e os tipos de gastos que a escola realizou em cada ano, possibilitando sua comparação.

A Tabela 7 apresenta o ano dos repasses, o montante repassado por ano (que se refere ao valor total recebido pela escola referente ao PDDE), a Verba de Custeio (destina-se a cobrir despesas a aquisição de material de consumo, ou seja, materiais de limpeza de construção, material expediente, serviços de terceiros, tarifas, taxas etc., transporte e formação profissional) e Verba de Capital que deve ser usado para comprar de materiais permanentes (materiais que são patrimoniados) e por fim número de repasses a cada ano.

Tabela 7: Destino dos recursos repassados pelo PDDE Básico para a Escola B - valores em R\$ nominais

Ano	Montante repassado / ano (R\$)	Verba de Custeio						Verba de Capital	Repasses
		Total do Montante aplicado / ano (R\$)	Material de Consumo (R\$)	Serviços de Terceiros (R\$)	Tarifas, taxas etc. (R\$)	Transporte (R\$)	Formação Profissional (R\$)		
2006	5.445,00	4.356,00						1.089,00	1
	5.439,89	3.023,30	584,00	113,59	0,00	0,00	0,00	1.719,00	
	5.445,20	4.356,20						1.089,00	
2007	5.445,20	2.813,66	1.522,00	20,54	0,00	0,00	0,00	1.089,00	1
	5.361,00	4.288,80						1.072,20	
2008	5.361,01	2.062,09	2.226,72	0,00	0,00	0,00	0,00	1.072,20	1
	5.235,00	3.664,50						1.570,50	
2009	5.235,00	1.191,50	2.473,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.570,50	1
	5.208,48	2.078,88						3.129,60	
2010	5208,48	128,88	1.950,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.129,60	1
	10.438,08	4.175,56						6.262,52	
2011	10.438,06	1.565,46	2.610,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.262,60	2
	7.669,80	3.067,92						4.601,88	
2012	7.669,80	2.467,92	600,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.601,88	1
	15.007,38	7.503,69						7.503,69	
2013	13.961,30	5.983,30	641,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.337,00	1
	9.078,15	2.650,00						6.428,15	
2014	9.078,15	300,00	2.091,50	258,50	0,00	0,00	0,00	6.428,15	1
	8.197,50	2.665,21						5.532,29	
2015	7.925,14	2.392,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.532,29	1
	28.107,36	22.575,36						5.532,00	
2016	18.781,09	4.096,66	11.705,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.979,43	3

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados levantados em campo e instrumento de VIANA (2009).

Com base na Tabela 7 é possível perceber que na Escola B o Programa Dinheiro Direto na Escola não foi usado para realização de excursões escolares (que caracterizam despesas de transporte) ou para formação profissional em qualquer ano e que o uso dos recursos financeiros é, em sua maior parte, destinado a material de consumo, material permanente e serviços de terceiros. A Escola B, por se tratar de uma escola da rede estadual, conta com programas específicos que são destinados à locação de transporte escolar, dessa forma pode ser que a escola tenha optado em realizar despesas com transportes com montantes transferidos pelo governo estadual e não pelo PDDE. Nos anos de 2006, 2007 e 2014 a escola fez uso do PDDE para pagamento de tarifas, taxas e impostos como INSS e ISS.

Na maioria dos anos o montante do PDDE foi repassado somente uma vez, somente nos anos 2011 e 2016 a escola recebeu mais de um repasse do programa: 2 e 3, respectivamente. O ano de 2016 também foi o ano em que a escola recebeu o maior montante do PDDE durante o período pesquisado: R\$ 28.107,36.

Somente no ano de 2015 a escola não utilizou a verba de custeio para despesas com Serviços de Terceiros, em todos os outros anos a escola fez uso do PDDE para pagamento desse tipo de despesas. Destaque-se que no ano de 2016 cerca de metade do valor da verba de custeio foi utilizado para pagamento de serviços de terceiros.

Por fim, a Tabela 8 mostra os valores dos montantes em Reais nominais que a Escola B deveria ter recebido segundo a Resolução FNDE nº. 10, de 18 de abril de 2013 (aqui denominado de planejado), o valor efetivamente recebido, o número de alunos, os valores fixos e per capita da resolução e valores por aluno planejados e recebidos.

Tabela 8: Valores planejados (a partir da Resolução FNDE nº10, de 18 de abril de 2013) e efetivamente recebidos pela Escola B (2013-2016) em R\$ nominais

Ano	Valor planejado ou previsto	Valor recebido	Número de alunos do ano anterior	Valor Fixo	Valor per capita da Resolução FNDE	Valor per capita planejado	Valor per capita recebido
2013	14.300,00	15.007,38	665	1.000,00	20	21,50	22,57
2014	14.240,00	9.078,15	662	1.000,00	20	21,51	13,71
2015	13.600,00	8.197,50	630	1.000,00	20	21,59	13,01
2016	13.800,00	28.107,36	640	1.000,00	20	21,56	43,92

Fonte: Elaborada pelos autores com dados levantados em campo

Com base na tabela acima é possível perceber que os valores previstos pela Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013 para a Escola B pelo PDDE nos anos de 2013 e 2016 foram menores do que os valores efetivamente recebidos, isso implicou um valor per capita recebido no ano de 2013 de R\$ 22,57, sendo R\$ 2,67 acima do valor per capita estabelecido na Resolução e R\$ 1,07 acima do previsto per capita e no ano de 2016 esse valor foi R\$ 43,92, ou seja, mais do que o dobro do valor per capita que a escola deveria ter recebido. No entanto, nos anos 2014 e 2015 a escola recebeu bem menos do que deveria. No ano de 2014 o valor per capita do montante recebido pelo PDDE foi de apenas R\$ 14,41 e em 2015 o valor per capita recebido foi R\$ 13,71. Ou seja, a escola recebeu por aluno em 2014 apenas 72,1% do valor planejado por aluno e em 2015 somente 64,1% desse valor.

Considerações finais

Dentre os achados da pesquisa, destaca-se que as escolas pesquisadas receberam, em geral, apenas um repasse anual do PDDE (exceto na Escola B nos anos 2011 e 2016) e com valores de verbas de custeio e capital distribuídas de forma diferentes uma vez que na Escola A, por exemplo, apenas em um ano (2010) os valores da verba de capital e de custeio foram mais próximos, enquanto que na Escola B os repasses de verbas de capital chegam a ultrapassar os de custeio nos anos de 2010, 2011, 2012, 2014 e 2015, o que demonstra que cada escola de fato solicitou um percentual de repasse diferente para cada tipo de verba, conforme suas próprias demandas e de acordo com a possibilidade trazida pelo artigo 11 da Resolução FNDE nº. 10/2013, o que representa maior autonomia na decisão sobre as prioridades de gastos das escolas.

Os maiores valores de repasses recebidos por meio do PDDE em ambas escolas ocorreram nos anos de 2011, 2013 e 2016, havendo redução nos demais anos analisados da série histórica. No entanto, como afirmado, a Escola A recebeu o repasse em cada ano em parcela única; enquanto que a Escola B, em 2011, recebeu o repasse em duas parcelas e em 2016 chegou a receber em três parcelas. Observe-se que os períodos de repasse e os valores diferentes do esperado (de acordo com normas do próprio FNDE) pode prejudicar o planejamento da gestão dos recursos nas escolas.

Em 2016, a Escola A registrou o maior valor por aluno recebido no período da pesquisa, sendo este R\$ 35,75 por aluno (em valores nominais) e a escola com 468 alunos matriculados. A Escola B recebeu o valor per capita mais alto também no ano de 2016, R\$ 45,33 por aluno, com 620 alunos matriculados.

O ano de 2013 também foi um ano em que as escolas receberam um montante alto do programa, provavelmente em função da alta arrecadação de tributos e assim o PDDE teve o seu ápice de transferência às escolas públicas do país, quando alcançou a quantia de R\$ 2,6 bilhões nominais (BRASIL, FNDE, 2017).

Com relação ao menor valor per capita recebido pelas escolas durante o período estudado, a Escola A recebeu em 2010 o valor de R\$ 8,07 por aluno, tendo 635 alunos matriculados. Já a Escola B recebeu o menor valor por aluno no ano de 2006, R\$ 7,62 com 715 alunos matriculados. No entanto, nos anos 2009 e 2010 a Escola B também registrou um valor baixo por aluno, R\$ 7,96 com 658 alunos matriculados em 2009 e 654 alunos matriculados em 2010 para se poder compará-las.

Com relação aos destinos dos montantes recebidos pelas escolas, foi possível perceber que ambas utilizaram a maior parte dos montantes recebidos para pagamento das despesas com manutenção de bens da instituição escolar (tanto para gastos com serviços de terceiros quanto com material de infraestrutura) em detrimento de despesas de caráter pedagógico.

Dessa forma o trabalho reitera e confirma análises já trazidas pelas contribuições feitas pelas pesquisas de Camargo (2012) e Viana (2015) onde foi demonstrado que a maior parte dos gastos com o recurso do PDDE nas escolas é com manutenção; com Batista (2018) que destacou que os recursos do PDDE embora permitam o fortalecimento das atividades pedagógicas e da infraestrutura da escola, sua utilização nessa possibilidade é limitada; e com Mafassioli (2017) que caracterizou o programa PDDE Básico como muito utilizado para a despesa com manutenção de unidades escolares. Essas contribuições colaboram com os estudos sobre gestão financeira escolar, já que apontam para uma melhor percepção dos recursos financeiros descentralizados para as escolas públicas no país.

Além disso, este trabalho traz como contribuição ao PDDE uma visão mais ampla sobre como o programa funciona em duas escolas de redes de ensino diferentes em São Paulo. Evidencia que a partir do ano de 2014 as escolas deveriam receber dois repasses anuais, segundo a Resolução nº 05 de 31 de março de 2014, no entanto uma escola recebeu e a outra não. Assim como demonstrou que as escolas não receberam em todos os anos contemplados pela pesquisa o montante devido a partir do que foi definido pela Resolução nº10, de 18 de abril de 2013.

Referências

BATISTA, Pablo. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública:** uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 a 2015. Dissertação de Mestrado. UFPA. Belém -PA, 2018. Disponível em: <https://ppeb.propesp.ufpa.br/index.php/br/teses-e-dissertacoes/dissertacoes/125-2018> Acesso em 01 ago. 2021.

BRASIL, Ministério da Educação. FNDE **Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995.** Dispõe sobre o PDDE.

BRASIL Ministério da Educação. FNDE. **Medida Provisória nº 1.784,** de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, 1998

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **Medida Provisória** nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Brasília. 2001

BRASIL. **Lei 11.494/07**. Regulamenta a Emenda Constitucional nº 53/06 e Lei nº 11.494/07.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **Resolução nº 9, 24/4/2007** - Dispõe sobre PDDE.

BRASIL. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. PNAE. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013** – Dispõe sobre o PDDE

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. PDDE Programa Dinheiro Direto na Escola.

Manual de orientações para as escolas. Brasília. 2013

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução nº 5 de 31 de Março de 2014**. - Dispõe sobre o PDDE

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução FNDE nº 6**, de 27 de fevereiro de 2018.

CAMARGO, Rubens. **Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas**. Relatório Final de Pesquisa Regular FAPESP, 2012.

MAFASSIOLI, **Programa Dinheiro Direto na escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)**. Tese de Doutorado. Porto Alegre. 2017.

VIANA. Mariana Peleje. **Gestão financeira escolar como política pública: aplicação de instrumentos para levantamento de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas**. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica FAPESP. 2009.

VIANA. Mariana Peleje. **Gestão de recursos financeiros destinados às escolas públicas de São Paulo: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução**. Trabalho de Conclusão de Curso. FEUSP, 2010.

VIANA. Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. Dissertação de mestrado. FEUSP. São Paulo. 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

8. Gestão financeira escolar por meio de recursos descentralizados: estudo de caso em uma escola municipal e uma escola estadual de São Paulo (2006-2016)

Clarissa dos Santos Bitencourth

Fernanda Dayane Bezerra Gomes

Rubens Barbosa de Camargo

Este trabalho aborda os resultados de duas pesquisas de Iniciação Científica (IC), referentes aos recursos financeiros descentralizados⁸⁶ transferidos pelos governos municipal e estadual de São Paulo para as escolas públicas de suas respectivas redes. As pesquisas foram realizadas em uma escola jurisdicionada à Secretaria Municipal de Educação (SME) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) e em uma escola da rede estadual pertencente à Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP). Recursos descentralizados correspondem a verbas disponibilizadas que visam suprir demandas relacionadas à manutenção da unidade escolar, à necessidade de materiais de consumo (todos aqueles que necessitam reposição regular pelo uso, como: papel sulfite, detergente, “tonner” para impressoras etc.) e materiais permanentes (todos aqueles que ampliam o patrimônio da escola como: TVs, computadores, mesas, armários etc.), à alimentação escolar, ao desenvolvimento de projetos pedagógicos, à necessidade de transporte escolar e atividades culturais.

Para a realização das pesquisas foi necessário um levantamento de dados *in loco* nas escolas (ambas localizadas na cidade de São Paulo), junto aos responsáveis pelo processo de definição, destinação e utilização e prestação de contas de recursos financeiros descentralizados. Para a escola da rede estadual de São Paulo também se fez uso do portal da internet da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP). Os dados levantados foram sintetizados conforme os instrumentos metodológicos da pesquisa.

Destaca-se que além dos recursos financeiros descentralizados pelas esferas municipal e estadual recebidos pelas escolas de acordo com sua jurisdição, as unidades também recebem uma verba federal do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de

⁸⁶ Neste trabalho, recursos descentralizados se contrapõem aos centralizados, quando tratados no âmbito de uma rede de ensino. Os usos de recursos descentralizados pressupõem graus progressivos de autonomia da unidade escolar, enquanto que os centralizados sinalizam que a decisão sobre seus usos compete a órgãos centrais da administração da rede pública.

Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), a qual não será contemplada neste trabalho.

Para o desenvolvimento dos trabalhos, foram necessárias pesquisas teóricas para compreender o que de fato são os recursos financeiros descentralizados e como são feitas suas aplicações. Para um mapeamento da literatura sobre a temática foram utilizados: o Relatório Final de Pesquisa de Rubens Barbosa de Camargo (2012) *Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas*; o Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica de Mariana Peleje Viana (2009) *Gestão financeira escolar como política pública: aplicação de instrumentos para levantamento de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas*; a dissertação de mestrado de Nilson Alves de Souza (2012), *Gestão democrática e gestão financeira: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF – da cidade de São Paulo de 2006 a 2010*; a dissertação de mestrado de Adriana Zanini da Silva (2013) *A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André*; a dissertação de mestrado de Mariana Peleje Viana (2015), *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*; a dissertação de mestrado de Andréia da Silva Mafassioli (2017), *Programa Dinheiro Direto na escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)*; a dissertação de mestrado de Teresa Lúcia Silva (2009), *A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos/SP* e a tese de doutorado de Mary Sylvia Miguel Falcão (2011), *A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados/MS (2005-2008)*.

Além da pesquisa teórica e empírica com estudos de campo, o trabalho realizou uma revisão bibliográfica e documental sobre o tema, na forma de coleta e análise da legislação da SME e da SEE-SP, que fundamentaram a descentralização dos recursos financeiros para as unidades escolares. A intenção foi entender a lógica, os pressupostos e as possibilidades dos usos dos montantes repassados pelos diferentes programas de cada rede para as escolas públicas selecionadas nesta pesquisa.

Tanto para a escola municipal quanto para a estadual, procurou-se realizar uma síntese sobre o que cada programa disponibilizou a partir do seu aparato legal e dos dados encontrados in loco.

1- Método e instrumentos de investigação

Para que fosse possível organizar esses dados, foi necessário utilizar instrumentos distintos que sintetizaram os dados que as escolas forneceram, referentes aos montantes de recursos descentralizados repassados e os destinos das despesas realizadas em cada ano e em cada programa. Estes dados foram coletados nas próprias escolas, em documentos de prestação de contas, extratos bancários, notas fiscais, balancetes escolares, atas, além de portais públicos de prestação de contas disponíveis na internet.

Os instrumentos que foram utilizados na pesquisa e que permitiram a elaboração de diferentes organizações dos dados estão apresentados a seguir na forma de seus cabeçalhos.

Com o Instrumento 1 (cujo cabeçalho está apresentado na Figura 1) foi possível organizar as informações coletadas em campo: o ano referente aos dados, o montante repassado, o que corresponde à verba de custeio (material de consumo, ou seja, aqueles que precisam ser repostos regularmente, como papel sulfite, tintas, detergente, óleo de cozinha etc.; serviços de terceiros; tarifas, taxas, impostos, custos de transporte etc.), o que corresponde à verba de capital (material permanente, ou seja todos aqueles que contribuem para ampliação do patrimônio da escolas como: TVs, impressoras, mesas, fogões etc.) e, além disso, a quantidade de repasses do período.

Figura 1 – Estrutura da informação financeira dos recursos destinados às escolas

Ano	Montante repassado / ano	Verba de Custeio						Verba de Capital	Repasses
	Total do Montante aplicado / ano (R\$)	Material de Consumo (R\$)	Serviços de Terceiros (R\$)	Tarifas, taxas etc. (R\$)	Transporte (R\$)	Formação Profissional (R\$)	Outros (R\$)	Material Permanente (R\$)	Quantidade de repasses no período

Fonte: autores com base em VIANA (2009, 2010, 2015) e CAMARGO (2012).

O Instrumento 2 (cabeçalho apresentado na Figura 2) busca trazer as informações para compreender o quanto é destinado para cada aluno matriculado nas escolas, assim ele apresenta o ano, a quantidade de alunos matriculados naquele ano, a verba de custeio total, a verba de custeio por aluno matriculado, a verba de capital total, a verba de capital por aluno, o montante total repassado para a instituição, o montante repassado por aluno e, por fim, o número de repasses.

Figura 2 – Estrutura de informação financeira referente ao valor das verbas por aluno por ano.

Ano	Número de alunos	Verba de custeio (R\$)	Verba de custeio/aluno (R\$)	Verba de capital (R\$)	Verba de capital/aluno (R\$)	Montante repassado (R\$)	Montante repassado/aluno (R\$)	Repasses
-----	------------------	------------------------	------------------------------	------------------------	------------------------------	--------------------------	--------------------------------	----------

Fonte: Autores com base em VIANA (2009, 2010, 2015) e CAMARGO (2012)

Este trabalho buscou descrever e analisar os programas provenientes de cada escola pesquisada. A escola municipal será tratada como Escola A e a escola estadual como Escola B. Pelos dados obtidos em campo, o período escolhido para compor a série histórica da Escola A foi de 2007 até 2016 e para a Escola B de 2006 a 2016.

As escolas foram escolhidas considerando os critérios:

- Possibilitar acesso aos documentos necessários à pesquisa, sem que houvesse resistência ao fornecimento das informações por parte dos servidores públicos;
- Possuir um responsável pela administração dos recursos financeiros que chegam à escola, com disponibilidade para fornecer os documentos necessários à pesquisa;
- Possuir Associação de Pais e Mestres (APM) e/ou Conselho de Escola (CE) que deliberassem sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados à escola.

2- Recursos descentralizados que chegam à escola A provenientes da SME de São Paulo

Em São Paulo, há uma série de programas e projetos governamentais que destinam recursos financeiros descentralizados às escolas públicas, ou seja, uma série de recursos que visam garantir seu funcionamento mínimo, o que define teoricamente a escola como um espaço aberto à tomada de decisão para utilização desses recursos.

Os recursos financeiros descentralizados são os recursos que são transferidos para as escolas diretamente, ou seja, as escolas são responsáveis por sua gestão e utilização, de acordo com o referencial legal instituído pela Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a introduzir o princípio de gestão democrática do ensino público.

A Secretaria Municipal de Educação (SME) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) disponibiliza dois tipos de recursos financeiros descentralizados às escolas públicas

da rede municipal. Um deles é o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) e o outro é o Regime de Adiantamento Bancário.

Este trabalho investigou os montantes dos recursos financeiros descentralizados disponibilizados de forma direta à Escola A, uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), situada na Zona Norte de cidade de São Paulo, que atende em média 468 alunos em três turnos: matutino, vespertino e integral.

No próximo item, serão explanados os montantes recebidos pela Escola A por meio do PTRF e pelo Regime de Adiantamento Bancário, ou simplesmente “Verba de Adiantamento”, e sua utilização, para compreensão da origem e do seu funcionamento no cotidiano escolar. Através de entrevista realizada com a Assistente da Direção, profissional responsável pela gestão financeira desta unidade escolar desde o final de 2014, foi possível descobrir que a escola disponibiliza o “Caderno dos Desejos” onde todos os docentes e funcionários podem escrever suas necessidades e assim podem ser comprados materiais, equipamentos e contratados serviços diversos (de secretaria, manutenção, expediente, materiais pedagógicos etc.) por meio das verbas descentralizadas e assim suprir suas demandas pedagógicas e do cotidiano escolar.

2.1 Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF)

O Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), foi criado por meio da Lei n 13.991, de 10 de junho de 2005 e é destinado às escolas de educação básica da rede municipal de São Paulo, tendo como objetivo: “(...) fortalecer a participação da comunidade escolar no processo de construção da autonomia das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, em conformidade com o art. 15 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (PMSP, 2005).

O objetivo do PTRF consiste em transferir recursos financeiros do orçamento público por meio da Secretaria Municipal de Educação (SME) e devem ser destinados para aquisição de material permanente (capital), materiais de consumo e contratação de serviços de terceiros (custeio), para implementação do Projeto Político Pedagógico (PPP). Exemplos de materiais permanentes seriam: projetor, ventilador, apontador elétrico, microfone, tela de projeção, caixa de som, entre outros. Exemplos de usos de verbas de custeio: contrato de serviços para

pequenos reparos, tarifas bancárias, serviços de contabilidade; para a compra de materiais de consumo: os insumos de secretaria, papelaria, jogos infantis, entre outros.

Os valores dessas verbas repassadas diretamente às escolas municipais são transferidos em parcelas calculadas com base nos dados oficiais do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁸⁷, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento. De acordo com o Manual do PTRF (PMSP, 2008) a utilização dos recursos deve resultar de decisões conjuntas, tomadas em reuniões ou assembleias realizadas para definir as prioridades de cada Unidade Escolar.

A forma de utilização dos recursos advindos desta verba precisa seguir uma série de passos, são eles:

- elaboração de plano de aplicação dos recursos em consonância com o PPP, registrado em ata;
- pesquisa de preço para a qual é feito um levantamento para cada uso da verba com três orçamentos;
- seguir o período em que a APM deve realizar a prestação de contas do recurso recebido, a partir do crédito em conta corrente;
- considerar a data estabelecida em Portaria para prestação de contas;
- aplicação financeira, enquanto não destinados às finalidades do Programa, ou seja, os saldos financeiros deverão ser aplicados em caderneta de poupança oficial, quando a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês;
- considerar a reprogramação automática de saldo dos recursos ao final do período de realização das despesas, referente ao valor remanescente em conta.

O objetivo do Programa não é a acumulação financeira nas contas bancárias das APMs e sim, o seu emprego no atendimento às necessidades das Unidades Educacionais (PMSP, 2008).

De acordo com o decreto que regulamentou o PTRF, em todo exercício financeiro será divulgada a fórmula do cálculo utilizado pela SME, observando a disponibilidade orçamentária do município.

⁸⁷ O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. Fonte: Site INEP <http://inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em abril de 2019.

A figura a seguir apresenta a base de cálculo estipulada para cada repasse do PTRF em 2014 com base na Portaria nº 1.242 de 11 de fevereiro de 2014.

Figura 3: Base de cálculo para o PTRF em 2014*

ANEXO I – CIEJA - EMEF - EMEFM			
NÚMERO DE ALUNOS	VALOR FIXO (A)	VALOR VARIÁVEL (B)	VALOR TOTAL POR ESCOLA (A+B)
Até 300	R\$ 11.550,00	Alunos Matriculados x R\$ 4,50	Valor Fixo + Valor Variável
301 a 500	R\$ 12.900,00		
501 a 700	R\$ 14.250,00		
701 a 900	R\$ 15.600,00		
901 a 1200	R\$ 16.950,00		
1201 a 1500	R\$ 18.300,00		
1501 a 1800	R\$ 19.650,00		
Acima de 1800	R\$ 21.000,00		

Fonte: Anexo portaria nº 1,242 de 11 de fevereiro de 2014.

*Nota: Este mesmo valor vigorou até o ano de 2017 conforme a Portaria Nº 4.128/2017.

Escola A contava com 502 alunos em 2013, portanto, deveria receber em 2014 o valor de $502 \times R\$ 4,50 = R\$ 2.259,00$ (Valor variável) + R\$ 14.250,00 (valor fixo) = R\$ 16.509,00 por repasse. Neste ano, a escola recebeu três repasses, que totalizaram o valor de R\$ 49.257. Na tabela seguinte constam os valores nominais, que a Escola A recebeu em 2014, o valor está de acordo com o cálculo.

Em 2015, a escola contava com 512 alunos matriculados, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior, sendo assim $512 \times R\$ 4,50 = R\$ 2.304,00$ (valor variável) + R\$ 14.250,00 (valor fixo) $\times 3$ (quantidade de repasses durante o ano) seria R\$ 49.662,00. No entanto, no ano de 2016, segundo o mesmo cálculo, a escola deveria receber R\$ 49.068,00, porém, recebeu o valor de R\$ 52.937,89 reais, ou seja, aproximadamente R\$ 3.800 reais a mais. Temos como hipótese que o valor excedido possa ser referente à criação do período integral na unidade escolar, que se iniciou no ano seguinte, em 2017.

Na Tabela 1 encontram-se sintetizados os dados referentes aos montantes recebidos pela escola do PTRF em todo o período de 2007 a 2016.

Tabela 1:Montantes recebidos pela Escola A pelo PTRF 2007- 2016 (valores nominais)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Montante repassado (R\$)	36.240,00	23.794,80	36.049,97	38.241,00	12.705,00	37.890,00	33.486,00	49.527,00	49.662,00	51.381,23	368.977,00

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme os dados coletados em campo.

O valor recebido foi de acordo com o estipulado em legislação na maioria dos anos. Além disso, embora o número de alunos tenha diminuído durante os anos pesquisados, houve um aumento significativo no valor recebido pela escola por meio do PTRF.

A quantidade de repasses recebidos se manteve em três na maioria dos anos, exceto em 2008 e 2011, em que a Escola A recebeu 2 e 1 repasse respectivamente. Estes foram os dados encontrados nos arquivos da escola, porém devido à mudança de gestão, pode ser que outros dados tenham sido perdidos ao longo dos anos, por este motivo não é possível afirmar a quantidade de repasses desses dois anos.

2.2 Regime de Adiantamento Bancário (RAB)

Diferentemente do PTRF, que deve resultar de decisões conjuntas, tomadas em reuniões ou assembleias realizadas para definir as prioridades da unidade educacional, o Regime de Adiantamento Bancário (RAB) é destinado a um funcionário, não à APM ou ao Conselho de Escola, sendo de inteira responsabilidade do servidor as despesas decorrentes de eventuais cheques emitidos em desacordo com a lei, ficando sujeito ainda à aplicação de medidas administrativas, civis e penais cabíveis. A pessoa responsável pela “Verba de Adiantamento” deve realizar as despesas de acordo com o autorizado e efetuar as retenções de impostos e taxas necessários, apresentando o processo de prestação de contas à Diretoria Regional de Ensino⁸⁸ (DRE) no prazo estabelecido. Os nomes dos responsáveis que não prestarem contas no prazo legal, serão registrados no “Cadastro de Credores” como impedidos de receber novos adiantamentos.

Segundo a Prefeitura de São Paulo, o Regime de Adiantamento Bancário (PMSP, 2004) tem como objetivo democratizar as atividades de execução e controle de aplicação de

⁸⁸ Diretoria Regional de Educação (DRE) é o órgão regional da secretaria municipal de Educação de São Paulo (SME-SP), ao todo são 13 DREs no município de São Paulo. Fonte: Site da secretaria de educação <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Recursos-Humanos-nas-DREs>>. Acessado em abril de 2019.

verba pública, propiciando maior autonomia administrativa às secretarias, órgãos municipais e unidades locais.

De acordo com Viana (2010), o decreto do Regime de Adiantamento Bancário tinha o mesmo limite da Dispensa de Licitação (estabelecido pela Lei 8.666/93), que até o ano de 2018 foi de até R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços, para aquisições acima deste valor era necessário realizar um processo de licitação.

Conforme Silva (2013), por ser solicitado por um servidor público e de responsabilidade do mesmo, o regime de adiantamento bancário pode não garantir processos de participação, não sendo usado para fortalecer a gestão democrática e pode fortalecer o poder de decisão de uma minoria na unidade escolar (em geral, o diretor de escola ou quem ele indicar).

Não se trata de uma verba que possui quantidade fixa de repasses, pois se destina às necessidades emergenciais da escola. Na entrevista realizada com a Assistente de Direção da escola foi explicado que mesmo quando acontecem emergências, as escolas são incentivadas a usar a verba do PTRF para as providências necessárias, por isso, segundo ela, torna-se difícil pleitear a verba de adiantamento na DRE.

Segundo a mesma informante, no caso da Escola A, o prédio é antigo e precisa de muitos reparos, por isso, já havia sido aprovada pela SME (seis anos antes de 2017) uma ampla reforma no prédio que ainda não ocorreu. A direção da escola usa isso como argumento à DRE à qual está jurisdicionada para solicitar a liberação da “Verba de Adiantamento”, pois, segundo a direção escolar, as emergências são referentes à precarização do prédio, que realmente precisa de reforma de modo estrutural e conta apenas com reparos paliativos.

Tabela 2: Valores do Regime de Adiantamento Bancário (2007-2016) em R\$ nominais

2007	2008	2009	2015	2016
8.841,90	27.500,00	5.000,00	23.150,00	25.473,84

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponibilizados pela escola.

Os dados recolhidos em campo foram sintetizados e tornou-se possível verificar que a escola ou não fez uso da verba de adiantamento por quatro anos, entre 2010 e 2014, ou seus dados foram perdidos, pois o registro relativo a esse período não foi encontrado. Além disso,

o ano em que a escola recebeu o menor número de repasses foi 2009, quando recebeu apenas 1 (uma) vez a verba de adiantamento e o ano em que recebeu o maior número de repasses foi 2015, quando recebeu 8 (oito) repasses.

O valor mais alto recebido pela Escola A foi no ano de 2008, de R\$ 27.500,00 em valores nominais; enquanto o menor valor recebido foi no ano de 2009, quando foi de apenas R\$ 5.000,00, ocorrido por meio de um único repasse no ano. Contudo, não foi identificada qualquer informação legal ou administrativa que justificasse tal diferença. Mas compreende-se que quando ocorre tamanha disparidade entre o montante anual da escola de um ano para a outro, a organização e o planejamento orçamentário da escola certamente sofrem consequências que afetam sua autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica.

2.3 Análises pormenorizadas das receitas do PTRF e do RAB na Escola A

Nas tabelas a seguir são feitas análises mais específicas sobre os recursos do PTRF e do RAB da escola A.

A Tabela 3 revela uma visão global dos recursos no total do período, apresentando a somatória do número de matrículas na Escola A dos anos pesquisados, os valores totais recebidos pelo PTRF e pelo Regime de Adiantamento Bancário, bem como o cálculo do valor médio recebido por aluno por ano.

Tabela 3: Total recebido através do PTRF e do Regime de Adiantamento Bancário em todo o período de 2007 a 2016 em R\$ nominais

Número total de matrículas no período	PTRF	Regime de Adiantamento Bancário (RAB)	Total dos Montantes	Total da receita por aluno por ano
5974	368.977,00	89.965,74	458.942,74	76,82

Fonte: elaborado pelos autores com base nos documentos disponíveis na escola.

A pesquisa constatou o que foi recebido pela Escola A referente aos recursos descentralizados, em todo período analisado, corresponde a um valor próximo a meio milhão de reais, ou seja, R\$ 458.942,74. Poder-se-ia imaginar como um montante suficiente, porém chama-se a atenção de que se trata de um período de dez anos e que a quantidade de

matrículas considerada foi de quase seis mil (5.974), sendo assim, ao dividir o total dos montantes pela quantidade total de matrículas, o resultado é que a unidade escolar recebeu em média R\$ 76,82 por aluno/ano, o que pode ser considerado relativamente baixo para realizar o Projeto Político Pedagógico e todas as manutenções necessárias de suas instalações e equipamentos.

As tabelas 4 e 5 seguintes demonstram os valores de repasses recebidos de cada um dos tipos de recursos financeiros destinados à Escola A: os anos pesquisados, a quantidade de alunos matriculados, os valores destinados às verbas de custeio e de capital, bem como o valor por aluno e a quantidade de repasses no ano.

Tabela 4: Total de recursos recebidos pela Escola A do PTRF (2007-2016) em R\$ nominais

Ano	Quantidade de alunos	Verba de Custeio (R\$)	Verba custeio/aluno (R\$)	Verba de Capital (R\$)	Verba de capital/aluno (R\$)	Total do repasse	Valor por aluno	Total de Repasses
2007	775	28.992,00	37,41	7.248,00	9,35	36.240,00	46,76	3
2008	727	19.035,84	26,18	4.758,96	6,55	23.794,80	32,73	2
2009	694	28.839,96	41,56	7.210,01	10,39	36.049,97	51,95	3
2010	635	30.592,80	48,18	7.648,20	12,04	38.241,00	60,22	3
2011	608	10.164,00	16,72	2.541,00	4,18	12.705,00	20,90	1
2012	554	27.786,00	50,16	10.104,00	18,24	37.890,00	68,39	3
2013	502	26.788,80	53,36	6.697,20	13,34	33.486,00	66,71	3
2014	512	39.621,60	77,39	9.905,40	19,35	49.527,00	96,73	3
2015	499	39.729,60	79,62	9.932,40	19,90	49.662,00	99,52	3
2016	468	43.331,69	92,59	9.606,20	20,53	52.937,89	113,12	3

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos documentos disponibilizados pela escola.

Tabela 5: Total de recursos recebidos pela Escola A do Regime de Adiantamento Bancário (2007-2016)* em R\$ nominais (continua)

Ano	Quantidade de alunos	Verba de Custeio (R\$)	Verba custeio/aluno (R\$)	Verba de Capital (R\$)	Verba de capital/aluno (R\$)	Total do repasse	Valor por aluno	Total de Repasses
2007	775	8.462,89	10,92			8.462,89	10,92	3
2008	727	27.500,00	37,83			27.500,00	37,83	3
2009	694	5.000,00	7,20			5.000,00	7,20	1

2015	499	23.150,00	46,39	23.150,00	46,39	8
2016	468	25.473,84	54,43	25.473,84	54,43	6

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos documentos disponibilizados pela escola.

*Nota: A pesquisa de campo não identificou prestações de contas da Verba de Adiantamento entre 2010 e 2014 na unidade escolar.

Nas tabelas 4 e 5 pode-se perceber que as informações sobre o PTRF estão presentes em todos os anos levantados pela pesquisa, o que revela regularidade e cuidado com a guarda da documentação, porém as informações financeiras sobre o Regime de Adiantamento Bancário, aparecem em apenas cinco anos da série histórica, como mencionado anteriormente, pois não foram encontrados dados quanto entre 2010 e 2014.

Acredita-se motivo pelo qual isto acontece, está relacionado à forma de prestação de contas de ambos os programas. O PTRF é recebido através do Conselho de Escola (CE) e da Associação de Pais e Mestres (APM), por isso, suas atas, pareceres e documentação de prestação de contas devem permanecer na escola, enquanto o Regime de Adiantamento Bancário é recebido por meio de um servidor municipal, recaindo sobre ele a prestação de contas (embora seja relacionada à escola e deva manter a prestação de contas durante 5 anos). No entanto, a lei que regulamenta a prestação de contas do RAB exige apresentação de documentação específica junto à SME, os quais não foram encontrados na escola, provavelmente devido à mudança da direção escolar no período de 2010 a 2014 e que pode ter levado a documentação consigo ou a uma reorganização de pastas e arquivos da verba de adiantamento que se “perderam no arquivo morto” da escola.

Constata-se ainda nas duas tabelas que o valor recebido pela Escola A por meio do PTRF foi superior ao recebido pelo Regime de Adiantamento Bancário (RAB), tanto em cada ano, quanto no montante total do período.

Destaque-se que o valor não gasto do PTRF pela escola num ano é passível de ser redirecionado para o ano posterior ao seu exercício fiscal como saldo, enquanto o valor da receita que excede o da despesa relativo ao RAB deve ser devolvido por depósito identificado.

Com base nos levantamentos realizados em campo e dados dispostos na Tabela 4, foi possível perceber que em todos os anos a Escola A recebeu três repasses do PTRF, exceto no ano de 2008 (dois repasses) e 2011 (um repasse), pois não foram encontrados os dados de

receita e despesa do PTRF do terceiro repasse de 2008 e do segundo e terceiro repasse de 2011 na unidade escolar.

Mariana Viana (2015) ao analisar os valores executados anualmente pela SME da PMSP com o PTRF, mesmo considerando todos os benefícios materiais e de gestão democrática que promovem na escola, ainda que extremamente significativos para a qualidade de ensino, destaca que se trata de um programa que corresponde a um valor muito baixo no planejamento e execução orçamentária da secretaria de educação do município para uma política com tamanha abrangência e benefícios, uma vez que não atinge nem 1,0% do total do orçamento da SME, correspondendo a 0,5% (meio por cento) em 2013, e a 0,83%, em 2007, por exemplo.

2.4 Despesas realizadas pela Escola A com o PTRF

Pela análise anterior foi possível constatar que o PTRF é o recurso com o maior montante recebido pela escola e através das atas e prestações de contas percebeu-se que é um dinheiro relevante para escola cumprir seu Projeto Político Pedagógico tanto a curto quanto a longo prazo.

Dentre outras observações gerais quanto à infraestrutura da escola é importante destacar que ela possui salas temáticas bem equipadas, sala de cinema com TV LCD de aproximadamente 52 polegadas e projetor; sala de leitura repleta de livros, prateleiras, *puff*, projetor, tela de projeção, equipamentos de som; sala de educação física com espelhos, caixas de som e artigos esportivos, esqueleto humano de plástico; sala de geografia, com mapas, globo e maquetes sobre o solo; sala de arte com materiais específicos; sala de inglês com recursos relativos ao idioma; laboratório de informática com ar condicionado, o refeitório escolar tem um estilo de praça de alimentação com diversas mesas redondas e cadeiras em volta, algumas altas para as crianças maiores e outras mais baixas para atender as crianças mais novas; o parque com brinquedos de madeira; as salas de aula têm lousas panorâmicas; há uma sala de recursos para os alunos público alvo da educação especial, com diversos materiais adaptados; sala dos professores, secretaria e sala de reunião com armários embutidos feitos sob medida, para organizar e não ocupar muito espaço na escola. De alguma forma, todos esses espaços contaram com os recursos do PTRF seja para sua criação, seja para aquisição de equipamentos e materiais ou conservação por meio de reparos e

manutenção.

A sala de recursos para os alunos público alvo da educação especial foi criada a partir de uma reforma realizada pela escola, com a verba proveniente do PTRF. Antes disso, no mesmo espaço havia duas salas pequenas usadas como depósito e posteriormente a escola conseguiu viabilizar uma única sala para atender os alunos com necessidades especiais. A reforma foi realizada contabilizando vários repasses que a escola planejou e guardou.

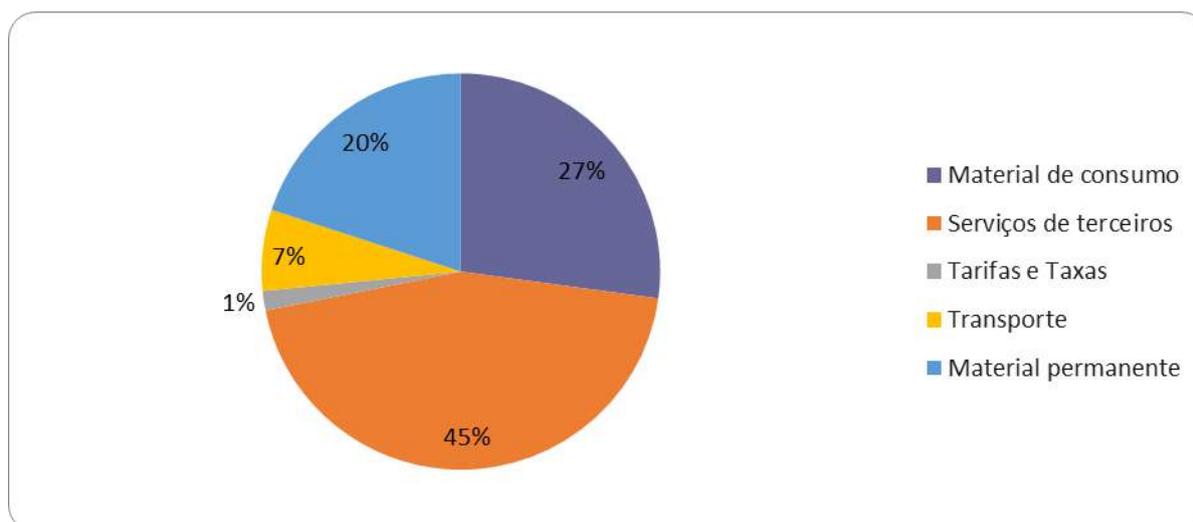
No entanto, devido à resolução para o 1º repasse de 2017, os valores remanescentes na conta da escola passaram a ser deduzidos do valor referência, a partir do saldo existente na conta bancária do PTRF informado pelas unidades educacionais em cumprimento ao Comunicado SME nº 412/2017. Ou seja, os valores que estivessem em caixa em 2016 deveriam ser deduzidos do valor do repasse seguinte. Ao fazer isto, a SME enfrentaria situações em que os recursos do PTRF não estivessem sendo utilizados⁸⁹, por diferentes razões. Entretanto, para escolas que planejam a longo prazo, esta medida é prejudicial, pois o orçamento precisaria ser utilizado em um curto período de tempo, dificultando tanto o planejamento a longo prazo, como para suprir algumas necessidades urgentes com o Projeto Político Pedagógico, ou seja, a escola será, de certa forma, punida por “deixar o dinheiro em caixa” e não poderia planejar-se para realizar uma despesa de maior custo futuramente...

Por meio da entrevista realizada na escola, foi informado pela pessoa encarregada pela prestação de contas do programa da unidade escolar (a vice-diretora), que esta medida deveria ser melhor dialogada com as escolas, pois foi algo arbitrário, definida pelos órgãos centrais da SME sem discussão com a rede municipal. Ela acredita que se houvesse espaço para a escola apresentar um planejamento explicando o motivo do valor não ter sido usado, com estipulação de prazo ou valor mínimo a partir do qual o valor do repasse seguinte fosse deduzido, seria um caminho mais interessante a trilhar, sem comprometer o planejamento de gastos da escola.

No Gráfico 1 abaixo estão expostos os percentuais gastos com o PTRF em todo o período de acordo com as classificações: materiais de consumo (verba de custeio); serviços de terceiros (verba de custeio); tarifas e taxas (verba de custeio); transporte (verba de custeio) e material permanente (verba de capital).

⁸⁹ Esta preocupação se fundamenta, pois a administração educacional da SME considerava que ao início da gestão do ano de 2013, numa só Diretoria de Ensino havia mais de R\$ 1 milhão não utilizados do recurso do PTRF.

Gráfico 1: Percentuais de despesas realizadas pela Escola A com a verba do PTRF



Fonte: Autores com base em dados coletados em campo.

No período foi constatado que o gasto com serviços de terceiros é superior ao gasto com materiais de consumo (materiais para manutenção de prédio e equipamentos, para a aquisição de materiais didáticos, pedagógicos e de expediente), embora se realize um grande esforço por parte da direção escolar, a fim de dispor recursos para o cumprimento do PPP. A despesa mais recorrente dos gastos com a verba de custeio para serviços de terceiros é a assessoria contábil. Segundo a funcionária responsável pelos recursos financeiros da Escola A, isso acontece pois quando chegou na unidade ao final de 2014, já havia um contrato com um contador, que continuou, pois ele faz balancetes etc., o que ela considera um trabalho que demandaria muito tempo para ser feito e atrapalharia o cumprimento de outras demandas escolares. No entanto, reconhece que os valores destinados para a assessoria contábil fazem falta para a escola, que poderia usar estes recursos para outros usos pedagógicos. De acordo com o levantamento de dados da pesquisa, o valor mensal passou de R\$ 150,00 em 2008, quando a escola começa a contratar os serviços contábeis de modo recorrente, para R\$ 442,00 em 2016, constatando que durante este ano a escola gastou R\$ 5.620,00 com este serviço, o que representa mais de 10% do valor do repasse do PTRF.

2.5 Despesas realizadas pela Escola A com o Regime de Adiantamento Bancário

Na Escola A as despesas com o RAB foram realizadas com materiais de consumo (pois como é uma verba destinada às despesas emergenciais, não permite gasto com materiais permanentes) adquiridos em 2007, na forma de materiais de construção, tintas, materiais para

pintura, bem como para a prestação de serviço contratada para realização da pintura em quatro salas que, segundo relatos dos participantes da pesquisa, ficaram em péssimo estado de conservação após uma enchente que atingiu a escola. Além disso, também houve também a contratação de serviço de limpeza da caixa de gordura da cozinha, visando melhores condições de higiene.

Com o RAB, o material de consumo adquirido em 2008 foi o seguinte: material de construção; tintas; materiais para pintura; 1.000 tijolos baianos; 04 m³ de areia; 20 sacos de cimento; 10 sacos de argamassa; 10m³ de piso; 4 barras de cano 4"; 3 latas de massa corrida 18 litros; 2 latas de tinta; 2 vidros de ferro; 2 portas de madeira; 2 jogos de batente; 1 lavabo com duas cubas. Quanto aos serviços de terceiros, foram contratados trabalhadores para realizar a manutenção elétrica com substituição de redes e ramais elétricos, com a finalidade de otimizar o ambiente das salas de aula e dos corredores onde a iluminação estava ruim; para realizar uma reforma para readequação de uma sala para guardar e consertar os materiais pedagógicos; substituição de telas mosquiteiro para cozinha; substituição de batentes de portas nos banheiros dos alunos; conserto de mesas e bancos do refeitório, troca de telas 5/8 onduladas das salas de aula que estavam danificadas, visando garantir a segurança e a preservação do patrimônio público e a colocação de telas na quadra.

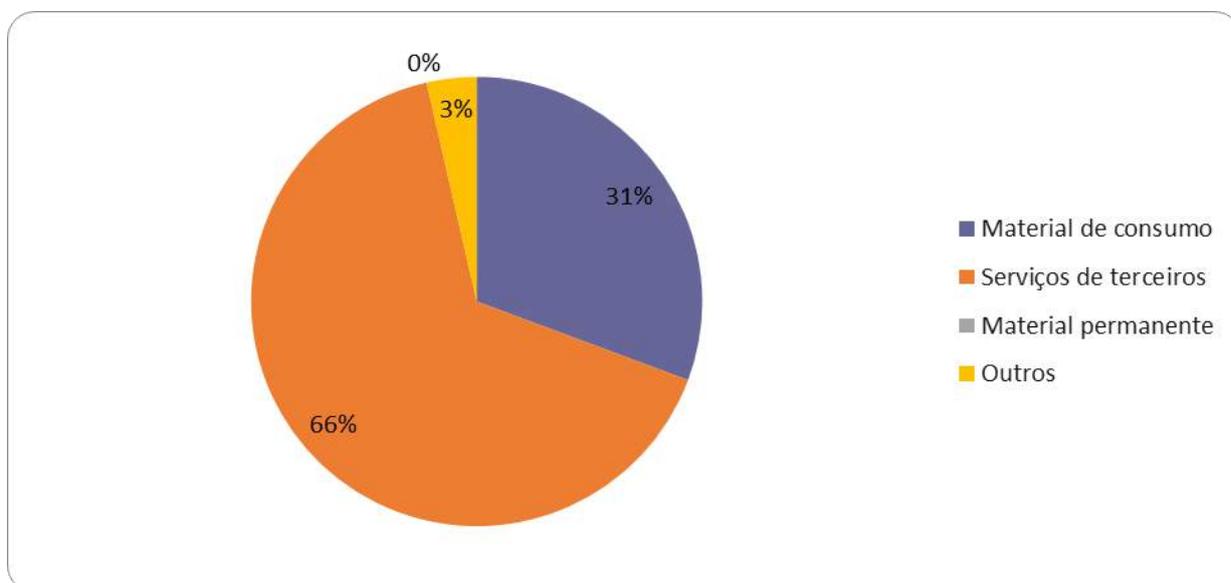
Em 2009, a Escola A, comprou materiais para reparos nos muros; filtros para bebedouros; fechaduras e telas para janelas. Os serviços de terceiros contratados foram o de chaveiro e para substituição de telas das janelas pois estavam deterioradas.

Em 2015, o adiantamento bancário foi usado para aquisição de carimbos para secretaria, pois o PTRF não estava disponível para o saque por conta da mudança de diretoria da APM e se tratava de uma emergência para o funcionamento do expediente escolar. Foram adquiridos também materiais para manutenção da tampa dos reservatórios, materiais para substituição do alambrado da quadra coberta, compra de tubos galvanizados para manutenção da quadra, material elétrico para manutenção da quadra e parque, material para confecção de um portão, material para instalação de rampa de acesso ao portão, material de pintura para o parque, material para reparo em brinquedos do parque, material para reparo na cozinha, compra de lâmpadas e reatores, compra de telhas. Os serviços de terceiros contratados foram para manutenção nas telhas e calhas; reparo na fiação elétrica, na prateleira; para o conserto do ventilador; reparo nos portões e substituição da tampa dos reservatórios; substituição do alambrado da quadra; substituição de tubos galvanizados; revisão elétrica no parque; substituição de telhas, reparos no teto da cozinha; abertura de um vão no muro e confecção e

instalação do portão para o Projeto “Escola Sem Fronteiras”, para acesso ao Instituto Federal, localizado ao lado.

Por fim, em 2016 com o RAB a escola adquiriu material para manutenção de tomadas elétricas e para a manutenção hidráulica. Os serviços contratados foram para realizar a manutenção de grades, portas, tampa para poços; manutenção em azulejos; chaveiro; bebedouro; desentupimento da caixa e troca de telhas. Foi também realizada uma viagem pela equipe escolar, totalizando quatro profissionais, dentre eles o diretor, para um evento da Confederação Nacional das Escolas Associadas à UNESCO no Brasil, no Rio Grande do Norte, a prestação de conta com transporte e alimentação local foram classificados na tabela, como “outros”.

Gráfico 2: Percentuais de despesas da Escola A com Verba de Adiantamento Bancário



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados coletados em campo.

O Gráfico 2 demonstra que em todo o período a maior parte do montante recebido pela escola na forma do Regime de Adiantamento Bancário foi destinado à contratação de serviços de terceiros e material de consumo para manutenção. O que é esperado por se tratar de uma verba destinada às emergências. No entanto, em 2016 houve uma despesa classificada na categoria “Outros”, pois destinou-se a pagamento de diárias e alimentação do diretor e três profissionais da escola em uma viagem de reunião de escolas associadas à UNESCO no Rio Grande do Norte. Destaca-se que este tipo de gasto é cabível de acordo com a legislação do Regime de Adiantamento Bancário. Neste ano, a escola recebeu seis repasses, sendo o sexto

repassse no valor de R\$ 6.189,84 destinado à viagem dos profissionais ao evento. Contudo, não foi utilizado o valor total do repasse, ficando um saldo de R\$ 3.103,89, que foi devolvido para o Recurso do Tesouro Municipal por meio de depósito bancário identificado pelo responsável pelo adiantamento.

De acordo com SILVA (2013), por ser solicitado pelo servidor público e de responsabilidade do mesmo, o adiantamento bancário pode não garantir processos de participação, não sendo usado para fortalecer a gestão democrática e pode favorecer poder de decisão de uma minoria na unidade escolar (em geral o/a diretor/a), haja visto que os documentos não foram encontrados pela pesquisadora, mesmo sendo indicado que estes documentos precisam ficar na escola, afinal fazem parte de sua história e pertencem ao domínio público.

Por fim, esta parte do trabalho buscou analisar de modo abrangente e pormenorizado os recursos financeiros descentralizados recebidos por uma escola de ensino fundamental típica da rede municipal de São Paulo, constatando sua importância para a melhoria do atendimento e salientando que a regularidade e os valores permitem também uma gestão mais participativa em sua utilização.

3- Recursos descentralizados que chegam à escola B provenientes da SEE de São Paulo

A escola estadual analisada nesta pesquisa fica localizada na Zona Sul da cidade de São Paulo, pertence à Diretoria de Ensino Sul 1 e funciona nos períodos da manhã e da tarde, atendendo crianças de 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental I.

O estudo sobre os recursos financeiros descentralizados que a Escola B recebeu foi feito a partir de um levantamento de quais programas e de que maneira estes programas foram disponibilizados e utilizados pela escola entre os anos de 2006 e 2016.

Na Escola B, os documentos que demonstram o que a escola recebeu ao longo do período histórico estudado, foram obtidos principalmente junto à escola. No entanto, com a ausência de alguns documentos, fez-se necessário uma consulta ao portal da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), onde há o registro sobre o quanto a escola recebeu por ano em cada programa.

Após a obtenção dos dados, foi possível registrar que a escola recebeu ao longo do período histórico estudado, os recursos provenientes dos programas: 1) “DMPP” (Despesas

de Miúdos e Pronto Pagamento); 2) Rede de Suprimentos ou “Verba Kalunga”⁹⁰; 3) “PEME” (Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar); 4) “Alimentação”; 5) “Locação de Ônibus”; 6) “Cultura e Currículo”; 7) “Manutenção do Prédio e Equipamentos Escolares”; 8) “Mutirão Higiene e Saúde”; 9) “Pinte na Escola”; 10) “Mutirão Trato na Escola”; 11) “Prestação de Serviços” e 12) “Utensílios de Cozinha”, todos de origem estadual.

Diferentemente da divisão realizada para demonstrar a finalidade e aplicação dos recursos descentralizados da escola da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), nas escolas da rede estadual de ensino, fez-se necessário uma apresentação diferenciada, pois há muito mais programas⁹¹ na rede estadual, além de que as informações referentes a esses programas são mais limitadas. Sendo assim, primeiramente foi elaborado um pequeno texto sobre a finalidade de cada programa, em seguida apresenta-se uma ou mais tabelas e gráficos onde está registrado o levantamento sobre os montantes repassados em cada programa e sua utilização pela escola. Em seguida aos dados apresentados foram realizadas análises e observações acerca do que foi encontrado.

Uma forma de realização de repasses de recursos públicos para entidades no Estado brasileiro é por meio da instituição de um mecanismo denominado Convênio. Este pode ser realizado entre as partes de forma automática ou através de um Termo de Conveniamento submetido a regramento próprio.

Por isso, é por meio de um convênio realizado entre a Associação de Pais e Mestres (APM) de cada escola da rede pública estadual de São Paulo e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), que é estabelecida uma “parceria” que, segundo o governo, busca favorecer a atuação integrada de pais, professores e gestores públicos para o aprimoramento do ensino realizado na escola pública paulista. Para que isso aconteça são repassados às APMs, de forma descentralizada, de forma automática ou segundo demanda, diferentes recursos provenientes da FDE da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP).

As APMs podem receber diversos repasses ao longo do ano, com autorizações distintas, considerando as especificidades de cada repasse, assim como também recebem instruções acerca de como realizar as prestações de contas dos diferentes programas. Vale lembrar que os repasses são controlados separadamente, pois pressupõem gastos distintos.

⁹⁰ Nome escolhido pela pesquisa por ser o fornecedor de materiais para a escola pesquisada.

⁹¹ Para efeito de análise do trabalho, todos os recursos financeiros recebidos pela escola foram considerados “programas”.

Outro ponto importante com relação às despesas pagas com verbas repassadas pela FDE é que todas devem conter uma correspondente Pesquisa Prévia de Preços e as aquisições somente podem ser realizadas com empresas idôneas e que ofereçam o menor preço unitário de cada item. Além disso, a APM deve juntar cópia do extrato bancário, demonstrando os recursos recebidos e os pagamentos realizados no período de utilização da verba. Os convênios podem ser firmados para repassar recursos destinados às necessidades da escola conforme os projetos desenvolvidos pela SEE-SP, tais como os que foram registrados na escola pesquisada, sendo estes:

3.1 Despesas Miúdas e de Pronto Pagamento - DMPP

As “Despesas Miúdas e de Pronto Pagamento” (DMPP) foi criado em 16 de dezembro de 1968, pela Lei nº 10.320 do Governo do Estado de São Paulo. Destina-se não apenas para a área de educação, mas a todas as esferas públicas de atuação do Governo do Estado de São Paulo, tais como saúde, transporte, lazer etc.. O recurso é repassado para as escolas estaduais a fim de suprir as pequenas despesas urgentes, por exemplo, compras de materiais de limpeza e higiene, pequenos consertos, gás e outras aquisições avulsas do interesse da gestão escolar, em quantidade restrita. Pela análise da documentação encontrada na escola, foi identificado que a escola recebeu essa verba pela última vez no primeiro semestre do ano de 2009.

Os recursos do DMPP eram repassados em forma de adiantamento bancário para os responsáveis indicados pelas escolas (em geral o diretor) através de uma conta de adiantamento e todos os pagamentos eram efetuados mediante emissão de cheques nominais e assinados pelos respectivos responsáveis pela movimentação da conta ou cartão compras.

3.2 Rede de Suprimentos ou “Verba Kalunga”

Alguns dos repasses que eram denominados “DMPP”, descrito acima foram substituídos por um saldo virtual a ser gasto em rede de estabelecimentos específicos, determinada pela Rede de Suprimentos da FDE. Essa mudança ocorreu a partir do ano de 2009 em algumas escolas, como foi registrado por Viana em 2010. Segundo a gestão da escola, essa verba funciona como uma espécie de “carrinho de compras”, em que o responsável pela prestação de contas da escola tem uma conta e tem disponível um “saldo virtual” específico para uma lista de despesas possíveis e disponíveis na loja virtual do fornecedor. A prestação de contas é realizada on-line. Segundo os registros da escola

estudada, as despesas com os diferentes materiais ou “Verba Kalunga” foram disponibilizadas pela primeira vez no ano de 2011. A rede de suprimentos ou de fornecedores em que se encontram tais materiais podem mudar de escola para escola no estado de São Paulo.

3.3 Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar (PEME)

O Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar (PEME) é utilizado pelas escolas a fim de complementar a alimentação escolar, a verba recebida pela escola é utilizada para a compra de alimentos hortifruti, ou seja, é destinado à aquisição de alimentos perecíveis (frutas, verduras, legumes, ovo, salsicha) que complementam o cardápio padrão oferecido pelo programa de alimentação escolar paulista.

O programa visou ampliar, a partir do ano de 2009, os resultados esperados pela aprovação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para a compra direta de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural. Os alimentos comprados com recursos do PEME são de responsabilidade da unidade escolar, ou seja, a escola é responsável pelo recebimento, armazenamento, pré-preparo e preparo dos alimentos, bem como a distribuição, higienização, controles, educação alimentar, fiscalização de cantinas e fornecedores para o PEME.

3.4 Verba FDE/APM - “Alimentação”

Na esfera estadual há um programa denominado “Alimentação”. A fim de obter informações e compreender sua funcionalidade fizeram-se necessárias, além de leitura e análise das atas da APM e das prestações de conta encontradas na escola, conversas com funcionários da escola em questão, pois não foi encontrado nenhum documento legal que mencionasse a finalidade de tal programa.

Após esses procedimentos, identificou-se que este foi um programa destinado à aquisição de lanches consumidos pelos alunos durante atividades de excursões escolares, pois percebeu-se que nos mesmos anos em que a escola recebeu a verba para tal programa, também recebeu a verba para o programa “Locação de ônibus”, que será apresentado a seguir.

3.5 Verba FDE/APM – “Locação de ônibus”

Assim como o Programa “Alimentação”, só foi possível entender o Programa “Locação de ônibus” por meio das observações das atas da APM e das prestações de contas, além de que o seu título facilitou o entendimento da sua aplicabilidade, ou seja, sua verba é destinada para a locação de ônibus, para o transporte de alunos de escolas estaduais em visitas monitoradas. A escola recebeu este programa nos anos de 2012 e 2013.

3.6 Verba FDE/APM – “Cultura é currículo”

De acordo com o Portal “Cultura é Currículo”⁹², do governo do estado de São Paulo, o Programa Cultura é Currículo é composto por três projetos. O primeiro: “Lugares de Aprender: a Escola Sai da Escola”, tem como objetivos:

- Proporcionar aos alunos e professores do Ensino Fundamental e Médio da rede estadual o contato direto com diferentes instituições e espaços culturais.
- Produzir e oferecer textos e orientações aos educadores das Diretorias de Ensino, sugerindo novas formas e possibilidades de desenvolvimento dos conteúdos curriculares, por meio de projetos didáticos nos quais a visita a instituições e espaços de cultura está articulada a outras atividades de aprendizagem. (SÃO PAULO. SEE, FDE. 2018)

O segundo projeto é denominado “Escola em Cena” e tem como objetivo dar acesso aos estudantes e professores às produções de teatro, dança e música e o terceiro projeto intitulado “Cinema vai à Escola” fornece às escolas de Ensino Médio um conjunto de filmes de diferentes categorias e gêneros, em DVD, acompanhado de materiais de apoio à prática pedagógica (Portal Cultura é Currículo, FDE. 2018).

3.7 Verba FDE/APM - Manutenção do Prédio e Equipamentos Escolares

Os recursos repassados por meio desse programa para a escola, como o próprio nome indica, visam à manutenção preventiva e a conservação do prédio escolar, sua higienização sanitária, etc. bem como a manutenção e recuperação de equipamentos e despesas com institucionalização da escola (registro do Estado e atas da APM em cartório, reconhecimentos de firma necessários para esse fim, confecção de carimbo do CNPJ da APM etc.).

⁹² Disponível em: http://culturaecurriculo.fde.sp.gov.br/lugares%20de%20aprender/lugares_aprender.aspx/ . Acesso em 08.jan 2019

3.8 Verba FDE/APM – “Mutirão Higiene e Saúde”

O montante do Programa “Mutirão Higiene e Saúde” foi recebido pela escola somente uma vez. Acredita-se que sua execução se deve ao surto da gripe H1N1, já que o ano em que o recurso foi repassado foi 2009. A utilidade da verba também só foi possível identificar por meio das observações de atas, prestações e conversas informais com funcionários da instituição que confirmaram sua aplicação. Os itens que poderiam ser adquiridos com o montante repassado para escola foram diferentes produtos de prevenção de proliferação de doenças, como álcool, detergente, desinfetante, álcool gel, sabonete e papel descartável.

3.9 Verba FDE/APM – “Pinte na Escola”

As informações acerca da finalidade do Programa “Pinte na Escola” foram obtidas em conversas com funcionários da escola. Esse programa, segundo a equipe escolar, foi substituído pelo Programa “Mutirão Trato na Escola” que possui a mesma finalidade, ou seja é destinado para pintura, limpeza e pequenos reparos nas escolas estaduais e as tarefas são realizadas pelos pais e funcionários na forma de mutirão nas escolas estaduais. Os dados acerca desse recurso, como dito, foram obtidos no portal do FDE, por isso, só se sabe o valor repassado pelo programa.

3.10 Verba FDE/APM - “Mutirão Trato na Escola”

Segundo o “Manual para utilização da verba do Programa “Mutirão Trato na Escola 2014”, o programa tem por finalidade permitir um melhor tratamento das instalações físicas das escolas, a fim de conservar o espaço escolar e oferecer condições mais saudáveis à comunidade escolar para o desenvolvimento de suas atividades. (SÃO PAULO, Instrução FDE/DRA nº003/2014).

3.11 “Verba FDE/APM - Prestação de Serviços”

Destinado ao pagamento de Serviços de Terceiros. Assim como o programa “Pinte na Escola”, os documentos de prestação de contas do programa “Prestação de Serviço” não foram encontrados, pois já tinham sido encaminhados para o “arquivo morto” e então através do portal do FDE foi possível encontrar o valor de receita. A partir dos dados foi possível

elaborar uma tabela a fim de demonstrar o valor repassado pelo programa de acordo com o ano.

3.12 Verba FDE/APM- “Utensílios de Cozinha”

Este programa foi destinado à aquisição de utensílios para a cozinha e faz parte do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Possui uma finalidade específica, como o nome sugere, ou seja, a verba foi utilizada para compras de utensílios de cozinha. Com a análise das atas da APM e documentos de prestação de contas da escola, descobriu-se que foram diversos os itens comprados com essa verba, sendo alguns deles: talheres, pratos, copos, jarras, luvas, descascador de legumes, panelas, tábua de corte, panos de prato, lixeiras, facas, escumadeira, escorredor, entre outros.

3.2 Montantes repassados para a Escola B, por programa ao ano

Após o levantamento de quais fontes ou programas de recursos financeiros foram disponibilizados para a Escola B ao longo do período analisado, foi realizada uma investigação acerca da frequência destes programas na instituição e o montante repassado de cada programa em seu respectivo ano. Para a compreensão de como se distribuíram os montantes anuais de cada um deles, fez-se necessário a elaboração de uma tabela em que constam todos os programas recebidos pela escola durante o recorte de 2006 a 2016. Na Tabela 6 a seguir, é possível observar a quantidade de repasses de cada programa e o valor total repassado por esses programas ao longo dos anos. Vale lembrar que em nenhuma das tabelas e gráficos seguintes está sendo considerada a inflação do período, portanto seus valores estão apresentados em Reais (R\$) nominais.

Tabela 6: Montantes dos recursos repassados para a Escola B por ano em R\$ nominais (2006-2016)

Programa	R	2006	R	2007	R	2008	R	2009	R	2010	R	2011	R	2012	R	2013	R	2014	R	2015	R	2016	Total por programa
Alimentação	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	480,00	1	200,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	680,00
Cultura é Currículo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	7.200,00	2	4.800,00	0	0,00	0	0,00	12.000,00
Locação de ônibus	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	1.800,00	1	1.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.800,00
Manutenção do Prédio	3	3.523,20	3	3.837,60	3	6.457,60	3	6.579,20	3	6.441,60	1	2.327,51	2	8.196,00	2	8.184,00	2	7.734,00	2	11.020,00	1	5.667,20	69.967,91
Mutirão Higiene e Saúde	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1.003,50	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.003,50
Mutirão Trato na Escola	0	0,00	0	0,00	1	7.000,00	2	15.800,00		0,00	1	7.900,00	1	7.900,00	0	0,00	1	7.900,00	0	0,00	0	0,00	46.500,00
Pinte na Escola	1	5.700,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5.700,00
Prestação de Serviço	12	12.587,00	12	19.350,00	8	12.468,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	44.405,00
Utensílios de Cozinha	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	4.400,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4.400,00
DMPP	4	5.228,50		0,00	4	6.805,00	1	2.359,00		0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	14.392,50
"Verba Kalunga"	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	7.193,75	4	9.592,02	0	0,00	4	8.071,83	0	0,00	0	0,00	24.857,60
PEME	5	6.485,50	5	8.253,00	5	9.118,00	6	12.088,00	5	10.587,50	5	14.177,80	0	0,00	5	15.728,00	5	20.892,00	0	0,00	9	16.000,00	113.329,80
Total por ano	25	33.524,20	20	31.440,60	21	41.848,60	13	37.829,70	8	17.029	12	31.599,06	11	27.968,02	13	36.712,00	14	49.397,83	2	11.020,00	10	21.667,20	340.036,31

Fonte: autores com base na documentação da Escola B.

*Nota: R = repasse

Na tabela 6 é possível perceber que os programas de origem estadual não são regulares, ou seja, em alguns anos a escola recebe recursos de um determinado programa e em outros não. É possível observar também, que os programas “Manutenção do Prédio” e o PEME são os mais regulares no período. Destaque-se também que há programas que só foram repassados para a escola uma única vez, como o “Utensílios de Cozinha” e “Mutirão Higiene e Saúde” e outros que foram sendo substituídos uns pelos outros, já que possuem a mesma aplicação.

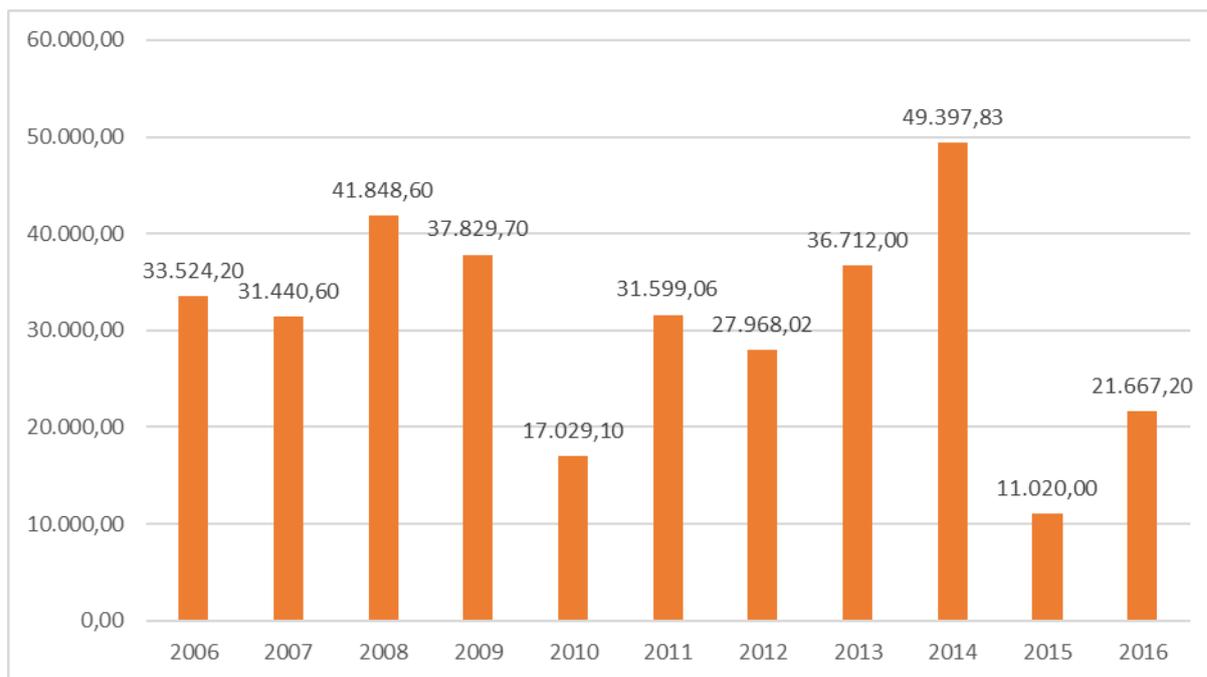
Na tabela 6 nota-se que o ano em que a escola recebeu uma quantidade maior de programas foi o ano de 2013, com um total recebido de 6 programas, sendo eles “Alimentação”, “Cultura é Currículo”, “Locação de ônibus”, mas é importante destacar que esses três programas possuem a mesma finalidade, ou seja, neste ano a escola recebeu R\$ 8.400,00 para realização de excursões escolares, além dos programas “Manutenção do Prédio”, “Utensílios de Cozinha” e o PEME.

Nos anos de 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014 a escola recebeu um total de 5 programas variados. Nos anos de 2010 e 2016 recebeu somente 2 programas, sendo estes “Manutenção do Prédio” e o PEME. O ano de 2015 foi o ano em que só foi encontrado um programa nos documentos de prestação de contas da escola: o programa “Manutenção do Prédio” e quando se acessa o portal do FDE, isso se confirma, ou seja, neste ano só foi enviado um (1) programa de origem estadual para a escola.

Do ponto de vista da gestão dos recursos dos programas e suas prestações de contas por parte das escolas estaduais é notável o número de repasses em alguns anos do período, lembrando que para cada recurso financeiro recebido há necessidade de uma prestação de contas específica. Por exemplo, nos anos de 2006, 2007 e 2008 foram recebidos 25, 20 e 21 repasses respectivamente de diferentes programas, o que equivale à necessidade de duas (2) prestações de contas ao mês, o que toma tempo inestimável do trabalho do gestor ou do responsável pela execução dos recursos (em geral, o diretor). No ano de 2015, aparentemente, foram recebidos somente 2 repasses (provavelmente por extravios de documentação sobre o PEME naquele ano). Enquanto nos demais anos, percebe-se uma variação de 8 a 14 repasses, o que equivale a ao menos 1 prestação de contas ao mês. O que significa um grande esforço da gestão para a realização de prestação de contas.

Numa outra dimensão, para demonstrar o quanto essa instabilidade se reflete nos montantes totais recebidos ao final de cada ano, foi elaborado o gráfico 3 com a somatória de todos os programas em cada ano.

Gráfico 3: Valor total recebido por ano pela Escola B de todos os programas estaduais (R\$ nominais)



Fonte: autores com base na documentação da Escola B

O Gráfico 3 deixa ainda mais claro o quanto os montantes recebidos pela escola B do governo estadual em cada ano variou bastante. É possível perceber, por exemplo, que o ano de 2014 foi aquele em que a escola recebeu o maior montante, num total de R\$ 49.397,83 e o menor valor, curiosamente foi o ano seguinte, 2015, com apenas R\$ 11.020,00 em valores nominais (neste ano a escola recebeu apenas 1 programa de origem estadual, como o que foi ilustrado na tabela 6).

Vale ressaltar que essa instabilidade com relação aos montantes recebidos no ano e até quais programas serão realmente enviados para a escola acaba dificultando o trabalho do administrador dos recursos da escola da rede estadual de ensino, pois dificulta a realização de um planejamento para o uso dos recursos dos programas e conseqüentemente para o ano, já que não pode contar com a sua frequência.

A Tabela 7 apresenta os montantes recebidos de cada programa em toda a série histórica.

Tabela 7: Valor total das receitas recebidas em cada programa pela escola B (2006-2016) em R\$ nominais

Alimentação	680,00
Cultura e currículo	12.000,00
Locação de ônibus	2.800,00
Manutenção do Prédio	69.967,91
Mutirão higiene e saúde	1.003,50
Mutirão Trato na escola	46.500,00
Pinte na escola	5.700,00
Prestação de Serviço	44.405,00
Utensílios de cozinha	4.400,00
DMPP	14.392,50
Kalunga	24.857,60
PEME	113.329,80
Total	340.036,31

Fonte: autores com base na documentação da Escola B

Nela é possível perceber que o programa que repassou o maior montante em todo o período, quando somado os valores nominais de todos os anos, refere-se ao PEME com um total de R\$ 113.329,80, em seguida estão os programas “Manutenção do Prédio”, que repassou R\$ 69.967,91 e o programa “Mutirão Trato na Escola” que enviou um total de R\$ 46.500,00 nominais. Já o menor montante repassado refere-se ao programa “Alimentação” com um montante de apenas R\$ 680,00 (como já mencionado, tal valor seria para cobrir o custo com lanches de alunos em excursões escolares) e o programa “Mutirão Higiene e Saúde” com R\$ 1.003,50 (que foi disponibilizado às escolas para a compra de álcool gel e “dispenser”, papel toalha e higiênico, desinfetante e outros insumos necessários para o combate ao surto de H1N1 ocorrido em 2009).

Procurando entender o quanto esses montantes representam para cada aluno da instituição, foi elaborada a tabela 8 em que consta o total dos montantes repassados para a escola em cada ano do período histórico estudado e a quantidade de alunos matriculados na escola em seu respectivo ano.

Tabela 8: Valor total recebido por aluno a cada ano pelos programas estaduais de descentralização de recursos financeiros (R\$ nominais)

Ano	Total de Recursos	Total de alunos	Total aluno/ano
2006	33.524,20	715	46,89
2007	31.440,60	700	44,92
2008	41.848,60	670	62,46
2009	37.829,70	658	57,49
2010	17.029,10	654	26,04
2011	31.599,06	640	49,37
2012	27.968,02	665	42,06
2013	36.712,00	662	55,46
2014	49.397,83	630	78,41
2015	11.020,00	640	17,22
2016	21.667,20	620	34,95

Fonte: autores com base na documentação da Escola B

Pode-se dizer com os resultados registrados na tabela 8 que o ano de 2014 foi o ano em que a escola recebeu o maior montante por aluno de programas de origem estadual, R\$ 78,41, e o menor valor por aluno corresponde ao ano de 2015, quando a escola recebeu apenas o montante do programa Manutenção do Prédio, com R\$ 17,22 nominais por aluno. Em 2010 é possível perceber que o seu montante total também foi baixo, sendo de apenas R\$ 17.029,10 em valores nominais, neste ano a escola recebeu apenas recursos do programa “PEME” e “Manutenção do Prédio”, consequentemente, neste ano o valor por aluno foi o segundo em uma escala crescente, representando R\$ 26,04 por aluno em valores nominais.

Com a intenção de compreender os tipos de despesa realizadas pela instituição ao longo do período, foi elaborado a tabela 9 e o gráfico 4 que apresentam em que foram aplicados os recursos da escola. Para que fosse possível a organização dessas informações, fez-se necessária uma verificação do tipo de gasto em cada um e em todos os anos por meio de notas fiscais, recibos e prestações de conta utilizados pela escola. Identificou-se quais foram estes gastos em cada ano e depois de somados foram organizados nas seguintes categorias: Materiais de Consumo (materiais utilizados na instituição para fins de consumo, como materiais de construção, produtos de limpeza, materiais de escritório etc.), Serviços de Terceiros (despesas com manutenção de

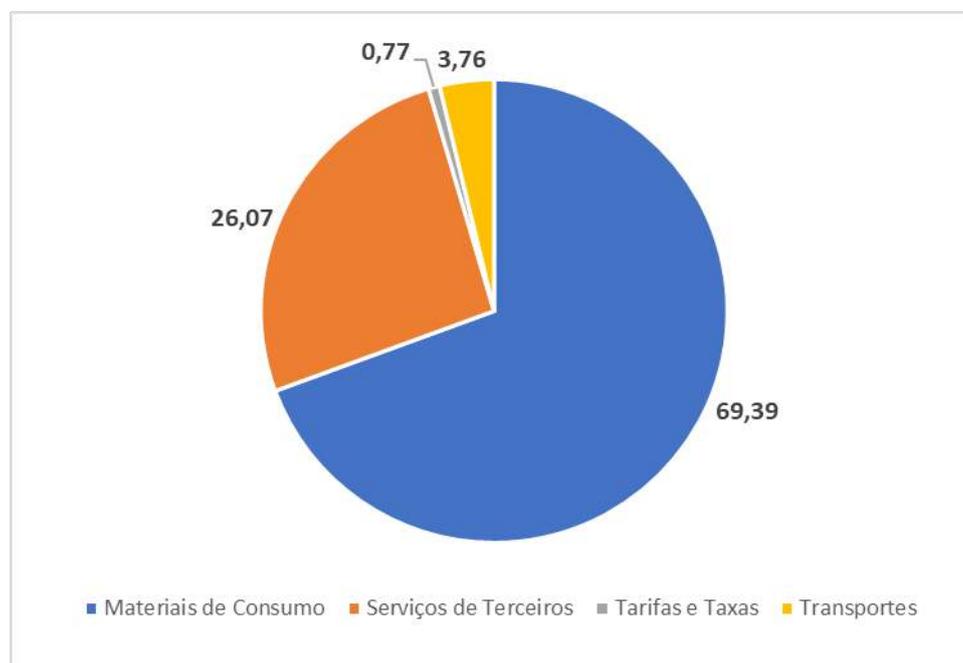
hidráulica, elétrica, alvenaria, telhado, armários entre outras), Tarifas e Taxas (INSS e ISS) e Transportes (excursões escolares, em geral).

Tabela 9: Tipos de despesas realizadas com todos os programas em todos os anos pela Escola B em R\$ nominais

Materiais de consumo	236.023,75
Serviços de Terceiros	88.679,65
Tarifas e taxas	2.632,91
Transportes	12.800,00
Total	340.136,31

Fonte: autores com base na documentação da Escola B

Gráfico 4: Tipos de despesas em percentuais realizadas com todos os programas em todos os anos pela Escola B



Fonte: autores com base na documentação da Escola B

Com relação ao tipo de despesa realizada pela escola ao longo dos anos, verifica-se tanto na tabela 9 como no gráfico 4 que a maior parte se refere à categoria “Materiais de Consumo”. Isso se deve ao fato de que os maiores montantes repassados

para a escola são os dos programas PEME, que destina todo o seu montante para a aquisição de alimentos, e o programa “Manutenção do Prédio”, para o qual foi possível perceber, com a análise de atas e prestação de conta da escola, que boa parte de sua verba foi utilizada para compra de materiais de construção e manutenção do prédio escolar e uma outra para Serviços de Terceiros. O programa “Mutirão Trato na Escola” também contribui para que o destino do montante seja utilizado para Serviço de Terceiros, na forma, principalmente de pintura e limpeza do prédio. É possível perceber também que uma pequena quantia foi utilizada para Transportes (R\$ 12.800,00) e outra menor ainda para Tarifas e Taxas (R\$ 2.632,91). No entanto, é relevante destacar que em nenhum dos programas repassados para a escola foi possível identificar algum que tivesse como finalidade ou o gasto com a formação de professores ou a realização de projetos ou oficinas pedagógicas, aparentemente relegando as questões pedagógicas.

Considerações finais

Ao longo da pesquisa relativa aos documentos que regulam os programas e à forma como eles podem ser utilizados pelas escolas (em geral, apresentados por meio de manuais oficiais) e dos levantamentos em campo (onde foi coletado material de prestação de contas das escolas, balancetes, notas fiscais, extratos bancários etc.), foi possível perceber que os programas que destinam recursos financeiros descentralizados às escolas públicas municipais da Cidade de São Paulo e para as escolas estaduais de São Paulo funcionam de maneira distinta.

Na Escola A, da rede municipal de ensino de São Paulo, existem dois programas de recursos financeiros descentralizados que são mantidos regularmente pela PMSP. O PTRF é destinado às escolas desde 2005 e foi constatado que foi transferido à Escola A durante todos os anos da pesquisa, sendo ele o maior recurso financeiro que a escola recebe. A verba do RAB é mais antiga, aparece de modo intermitente, e deve ser destinada às emergências, porém não foram encontradas todas as prestações de contas na escola quanto ao uso dos recursos financeiros recebidos desta última.

Na Escola B, da rede pública estadual de São Paulo, foi encontrada uma variedade muito maior de programas e procedimentos, em comparação aos da rede municipal de ensino. Pode-se perceber que estes recursos são dinâmicos e inconstantes,

o que de certa forma dificulta a tarefa de discorrer sobre cada um deles na série histórica estudada, devido às constantes alterações e instabilidade entre eles. Entende-se, com maior importância, que essa variação dificulta a gestão financeira escolar, pois há dificuldade de planejar a execução dos gastos da escola com recursos provenientes de programas com valores e frequência de repasses tão instáveis.

Com a análise dos dados de cada escola, foi possível perceber que na Escola B, da rede estadual de São Paulo, o programa que disponibilizou o maior montante durante todo o período investigado, sem levar em conta a inflação anual, refere-se ao PEME, com um total de R\$ 113.329,80 (em valores nominais) e o menor montante refere-se ao programa “Alimentação”, com um total de R\$ 680,00. Já para a Escola A, da rede municipal de São Paulo, o maior montante de todos os repasses recebidos em todo o período foi do PTRF correspondendo ao total de R\$ 368.977,00, enquanto o montante referente ao RAB foi de R\$ 89.965,74.

No ano de 2014, a escola B (estadual) recebeu o maior montante, com um total de R\$ 49.397,83. Naquele ano havia 630 alunos matriculados na instituição, ou seja, este valor corresponde a R\$ 78,41 por aluno. No ano de 2015, no entanto, a escola recebeu o menor valor registrado na série histórica, sendo este de apenas R\$ 11.020,00 (em valores nominais), ressaltando que em 2015 a escola recebeu recursos de apenas um programa de origem estadual. Quando dividido pelo número de matrículas da escola naquele ano (640 alunos), este valor corresponde a R\$ 17,22 por aluno.

O ano em que a escola A, da rede municipal de educação, recebeu o maior montante foi em 2016, com o total de R\$ 76.855,07, que dividido por 468 alunos matriculados no ano, corresponde a R\$ 164,22 por aluno. O menor montante recebido foi em 2011, pois não há dados do recebimento do RAB, apenas do PTRF, no valor de R\$ 12.705,00, o que corresponde à R\$ 20,90 por aluno.

Em todo o período, quando somados os montantes recebidos de todos os programas encontramos para a Escola A (excluindo o PDDE, que não foi objeto deste estudo) o valor de R\$ 458.942,74 nominais, enquanto para a Escola B, estadual, o valor total foi de R\$ 340.036,31. Uma diferença significativa para a gestão das escolas.

Na perspectiva do trabalho da gestão das escolas para com as necessárias prestações de contas de cada programa, quando comparados os números de repasses de recursos financeiros descentralizados em cada uma das escolas estudadas, percebe-se

que na escola municipal, houve necessidade de, em média 3 a 6 (com exceção de 2015 e 2016) prestações num ano, enquanto que para a escola estadual, o menor número de prestações de contas foi de 8 em 2010 (com exceção de 2015), mas chegando a atingir 25 em um mesmo ano (2006). Portanto, tal procedimento exige muito mais dispêndio de trabalho por parte das escolas estaduais do que das escolas municipais de São Paulo. Além disso, é muito diferente se fazer prestações de contas de dois (2) programas como os existentes na rede municipal (não considerando o PDDE) do que com doze (12) programas separados e muito distintos, como os que existem na rede estadual.

O programa mais volumoso de recursos descentralizados que chegam à Escola B (estadual) é o destinado à complementação da merenda dos estudantes, o PEME, enquanto que o recurso mais volumoso recebido pela escola municipal é o PTRF, que se destina para a aquisição de materiais de consumo (pedagógicos, didáticos, expediente, para manutenção, serviços etc.) e aquisição de materiais permanentes (incorporados ao patrimônio da escola).

Para ambas as escolas é de se ressaltar que esses recursos financeiros descentralizados deveriam favorecer melhor o desenvolvimento das atividades pedagógicas no cotidiano escolar, por meio da realização de seus Projetos Políticos Pedagógicos (PPP), mas em ambas se encontrou dificuldades de sua detecção formal a esse respeito. Não que a manutenção, a pintura, os equipamentos, a organização de insumos e de espaços, a disposição de maior quantidade e qualidade de materiais pedagógicos, bem como o asseio dos espaços escolares não favoreçam a realização de um trabalho mais adequado, ampliando as condições de acesso e permanência de modo prazeroso dos alunos nas escolas, mas que todas essas condições deveriam refletir também em processos formativos e de busca de práticas pedagógicas mais interessantes de acordo com o que foi previamente planejado.

Para finalizar, o trabalho afirma a importância dos recursos financeiros descentralizados diretamente para as unidades escolares, pois com eles as escolas podem vir a conquistar maior autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica e assim se organizar para realizar suas próprias demandas pedagógicas e de manutenção cotidiana. No entanto, entende-se que para que isso aconteça, tais recursos precisariam ser incrementados de modo a suprir a maior parte das necessidades específicas de cada escola, além de serem oferecidos com regularidade, transparência e no caso das escolas estaduais com maior agregação de seus programas e com frequência

de repasses mais adequada e racional. Dessa forma, tanto as escolas poderiam realizar um planejamento de uso de tais recursos de forma democrática e participativa, envolvendo toda comunidade, quanto por meio de sua utilização alcançar a plena realização de seu Projeto Político Pedagógico.

Referências

BRASIL. **Lei Federal nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas*. **Relatório Final de Pesquisa Regular** FAPESP, 2012.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. *A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados/MS (2005-2008)*. Tese de Doutorado. FEUSP. São Paulo. 2011.

FERREIRA, Angélica Aparecida. *Programa Cultura é Currículo. Democracia cultural ou proselitismo?* Trabalho de Conclusão de Curso. ECA-USP. 2017.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. *Programa Dinheiro Direto na escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)*. Dissertação de Mestrado. FEURGS. 2017.

PMSP. Procedimentos para aplicação dos repasses referentes ao Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF à Rede Municipal de Ensino de São Paulo. **Manual SME-SP. 2008**. Disponível em <<https://sintec.net.br/particular/nbs9mt2gm7l/arquivos/manualptrf2008.pdf>> Acessado em outubro de 2018.

PMSP. **Decreto nº 40.533/01**, de 05 de fevereiro de 2001. Regulamenta o regime de adiantamento.

PMSP. **Portaria SF nº 015/04**. Dispõe sobre procedimentos para a realização de despesas através do Regime de Adiantamento Bancário.

PMSP. **Lei Municipal nº 13.991**, de 10 de junho de 2005, que institui o Programa de Transferência de Recursos Financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino;

PMSP. **Portaria SME nº 4.554**, de 11 de novembro de 2008, que estabelece procedimentos para transferência e prestação de contas dos recursos destinados à execução do PTRF;

PMSP. **Portaria SF nº 150**, DE 27/07/2015 – Divulga o Manual do Regime de

Adiantamento

SÃO PAULO. Lei nº 10.320 de 16 de dezembro de 1968. Dispõe sobre as Despesas Miúdas e de Pronto Pagamento.

SÃO PAULO. FDE. **Manual de utilização: PEME** – Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar: procedimentos do Adiantamento. 2014. Disponível em <https://www.google.com/search?q=S%C3%83O+PAULO.+FDE.+Manual+de+utiliza%C3%A7%C3%A3o%3A+PEME+%E2%80%93+Programa+de+Enriquecimento+da+Merenda+Escolar%3A+procedimentos+do+Adiantamento.+2014.&aq=schrome.0.69i59.1616j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> Acesso em outubro de 2018.

SÃO PAULO. FDE. **Manual geral para elaborar as prestações de contas das verbas repassadas pela FDE.** convênio FDE /APM 2017 Encontrado em <http://www.fde.sp.gov.br/Resources/Manual.ashx?ID=9aPCaaILvBM=>. Acesso em outubro de 2018.

SÃO PAULO. FDE. **Portal Cultura é Currículo.** Disponível em: <http://culturaecurriculo.fde.sp.gov.br/>. Acesso em 22.set 2020.

SÃO PAULO, Instrução FDE/DRA nº 003/2013. **Manual de Prestação de Contas do Programa Mutirão Trato na Escola,** 2013. Disponível em <http://www.fde.sp.gov.br/Resources/Manual.ashx?ID=at2yUqEL9Ww=> Acesso em outubro de 2018.

SILVA, Teresa Lúcia. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática.** Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos/São Paulo. Dissertação de Mestrado. FEUSP. São Paulo. 2009.

SOUZA, Ângelo. *Análise dos recursos financeiros disponíveis em 13 escola públicas no estado do Paraná.* In: GOUVEA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Thais Moura. (orgs). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil.** Curitiba: ED. da UFPR, 2006. p.249-282.

SOUZA. Nilson Alves de. *Gestão democrática e gestão financeira: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF – da cidade de São Paulo de 2006 a 2010.* Dissertação de Mestrado. FEUSP. São Paulo. 2012.

VIANA. Mariana Peleje. *Gestão financeira escolar como política pública: aplicação de instrumentos para levantamento de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas.* **Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica** FAPESP. 2009.

VIANA. Mariana Peleje. **Gestão de recursos financeiros destinados às escolas públicas de São Paulo:** seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Trabalho de Conclusão de Curso. FEUSP, 2010.

VIANA. Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola**

pública: uma política necessária. Dissertação de mestrado. FEUSP. São Paulo. 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

ZANINI, Adriana da Silva. *A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André.* Dissertação de Mestrado. FEUSP. São Paulo. 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21052013-125553/pt-br.php> Acesso em 01 ago. 2021.

9. Gestão Financeira dos recursos descentralizados para a escola estadual paulista

Lilian Danyi Marques Rampaso

A pesquisa em questão investiga como se deu a gestão financeira dos recursos descentralizados na rede estadual de ensino de São Paulo⁹³. Acredita-se que conhecer quem define e em quais momentos devem ser aplicados os recursos financeiros descentralizados, possibilita a análise dos avanços e retrocessos da gestão democrática na escola.

É sabido que, além das verbas públicas governamentais, a escola conta com a possibilidade de arrecadar recursos próprios junto à comunidade, por meio de festas, campanhas, rifas e doações voluntárias para financiar suas necessidades de modo a complementar a sua receita e sem que haja a burocracia solicitada na prestação de contas da verba pública.

Quando se pensa em recursos financeiros descentralizados que vão complementar (ou não) a receita da escola, pensa-se em política pública. Em que momento essa decisão é tomada na escola? Quem toma a decisão acerca da porcentagem que pode ser gasta na aquisição de materiais, pequenos reparos no prédio escolar e outros serviços?

Considerar como têm sido compostos os montantes dos programas encaminhados à escola e, como esta, ao recebê-los, tem se organizado para aplicá-los, é uma das vertentes que articula o financiamento da educação à gestão da escola.

O presente trabalho busca apresentar alguns resultados de pesquisa (MARQUES, 2009) que trata sobre a “Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)”. Para isso, o artigo traz dados quantitativos sobre os montantes anuais transferidos a cinco escolas públicas da rede estadual paulista, selecionadas a fim de levantar informações sobre os recursos financeiros descentralizados transferidos diretamente à Associação de Pais e Mestres (APM), assim como dos recursos próprios por elas captados. Para em seguida, discutir como se deu a gestão dos recursos financeiros no ano de 2008.

⁹³ Trabalho completo que originou o presente capítulo: MARQUES, Lilian Danyi. Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo). 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10198> Acesso em 01 ago. 2021.

Conhecendo os recursos financeiros descentralizados das escolas estaduais paulistas

Os recursos financeiros descentralizados para as escolas da rede estadual de ensino paulista são financiados por verbas públicas oriundas das receitas do Estado de São Paulo e da União.

As verbas de competência estadual são administradas, conforme o programa em questão, ou pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) ou pelas Coordenadorias de Ensino da Grande São Paulo (COGSP) e Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) e chegam à escola na forma de adiantamento ou transferência direta à Associação de Pais e Mestres (APM). Já os recursos de origem federal são geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo repassado às escolas, também, na forma de programas, como por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). No ano de 2008, de acordo com a pesquisa realizada, os programas recebidos pelas escolas foram:

a. Material de consumo de informática

Esse recurso é destinado à escola com a finalidade de atender despesas com material de consumo de informática para ambiente pedagógico da Unidade Escolar ou para o setor administrativo, tais como: cartuchos, tonner, CD-ROM, devendo cumprir sua finalidade, ou seja, o recurso encaminhado para o ambiente pedagógico não pode ser utilizado na secretaria ou direção da escola, sobretudo, porque a finalidade da verba refere-se a ambientes pedagógicos e vice-versa. Após o recebimento do recurso, a escola tem 30 dias para aplicá-lo em material de consumo em informática.

b. Confeção de provas para avaliação

O recurso foi previsto e executado somente durante o ano de 2008 e tudo indica que sua criação se deu após a apuração de denúncias realizadas em 2007 sobre a cobrança indevida de taxas na escola para a reprodução de avaliações, em que o governo José Serra (2007-2010), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), garantia ter recursos suficientes para essa necessidade e muitos gestores das escolas estaduais alegavam não ter.

Esse recurso foi repassado uma única vez no valor aproximado de R\$ 2,00 por matrícula declarada no Centro de Informações Educacionais (CIE) do mês anterior ao repasse. Depois de recebê-lo, a escola teve de aplicá-lo e prestar contas de sua utilização no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da verba.

c. *Despesas Miúdas de Pronto Pagamento (DMPP)*

O programa Despesas Miúdas de Pronto Pagamento (DMPP) está previsto na Lei nº.10.320/68 que dispõe sobre o regime de adiantamento para o servidor, em seu artigo 40, inciso XX.

Segundo esta legislação, considera-se DMPP gastos com selos postais, telegramas, material e serviços de limpeza, café e lanche, transportes urbanos, encadernações ou outra despesa qualquer de pequeno vulto e de necessidade imediata, desde que devidamente justificada. Embora este recurso permita uma variabilidade de aplicação em comparação a outros recursos, a escola fica condicionada a aplicá-lo seguindo os comunicados enviados pelo Departamento de Finanças da Diretoria de Ensino, já que este é o órgão que verificará a prestação de contas. O prazo de aplicação do DMPP é de 30 dias após o seu recebimento.

Trata-se de uma verba calculada com base no número de matrículas apuradas no CIE do mês anterior ao repasse, na proporção de R\$ 3,50 para as escolas que oferecem Ensino Fundamental ou Médio e de R\$ 4,50 para as escolas que funcionam em tempo integral.

d. *Mutirão Trato na Escola*

Este programa destina-se à manutenção do prédio escolar, para cobrir despesas com aquisição de materiais e serviços para a revitalização e limpeza das UEs. Seu objetivo é permitir um melhor tratamento às instalações físicas das escolas e estimular a preservação deste ambiente.

Os gastos que podem ser realizados com essa verba são, por exemplo, troca de lâmpadas, reatores, torneiras, tubos flexíveis, vasos sanitários, recolocação de pisos e azulejos, substituição de fechaduras, maçanetas, desentupimento de tubulações de esgoto, remoção de materiais inservíveis, troca de vidros quebrados, entre outros, que se caracterizem como serviços e materiais de consumo.

Já a aplicação dos recursos do Mutirão Trato na Escola em materiais

permanentes como, por exemplo, ventiladores, impressoras, entre outros, não são permitidos, assim como a contratação de funcionários, conserto e reparos em equipamentos ou reformas que impliquem na alteração da estrutura do prédio escolar.

O repasse desta verba dá-se, em geral, no mês de janeiro e o seu prazo de aplicação e prestação de contas ocorre em até três meses após o seu recebimento (abril).

e. *Manutenção do Prédio e Equipamentos Escolares*

A verba de Manutenção do Prédio e Equipamentos Escolares foi criada em 2005 pela Lei 11.816/2004 no Programa “Expansão, adequação e manutenção corretiva da rede física escolar”. Esse programa destina-se a pequenos reparos, consertos e manutenção do prédio e equipamentos da escola.

Entende-se por prédio escolar a construção onde está situada a escola, seus ambientes e dependências, bem como os equipamentos que nela constam, como por exemplo, aparelho de som, televisão, computador, entre outros.

O recurso de manutenção do prédio e equipamentos escolares pode ser utilizado com materiais e serviços relacionados à pintura do prédio, conserto ou substituição de esquadrias, batentes, grades, reparos em fechaduras, pisos, telhado, instalações elétricas ou hidráulicas, conserto ou substituição de pias, vasos sanitários, desentupimento de esgoto, manutenção e substituição de quadros negros, murais, consertos de aparelhos de TV, DVD, computador, entre outros.

Para efeito da aplicação desse recurso, não são considerados como gastos legais a execução de obras que impliquem na alteração da estrutura do prédio, instalação de portões eletrônicos, aquisição de material de consumo de limpeza ou informática e de material permanente, despesas com cópias, confecção de carimbos etc..

f. *Transporte Escolar para Campeonato*

Este recurso foi criado em 2003 sendo destinado ao pagamento de transporte de alunos durante a Olimpíada Colegial do estado de São Paulo.

A verba é calculada com base no número de alunos inscritos para os jogos, sendo, no máximo, vinte (20) para as modalidades coletivas, oito (8) para as individuais, com exceção ao Atletismo, que são quinze (15). No ano de 2008, o valor repassado por aluno durante todo o campeonato equivaleu a R\$ 8,00, independentemente de a escola

ter se classificado para a etapa final dos jogos, ou seja, da quantidade de jogos que ela realizou. Ele foi repassado na forma de vale-transporte, já adquiridos pela Diretoria de Ensino.

g. Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE)

O PDDE é um programa federal criado em 1995 com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de Educação Básica do país⁹⁴. O programa engloba ações de melhoria na infraestrutura física e pedagógica das escolas visando contribuir para a elevação da qualidade dos serviços prestados por ela, reforçar a autonomia gerencial dos recursos recebidos pela escola e estimular a participação da comunidade.

O recurso, no contexto da pesquisa (2008), era repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola, conforme o Censo Escolar do ano anterior, sendo transferido diretamente para a conta da Associação de Pais e Mestres.

O dinheiro destina-se à aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da UE; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

Entre os recursos recebidos pela escola pública pertencente à Rede Estadual de Ensino Paulista, o PDDE é a única verba que permite a aquisição de material permanente. As demais concentram-se na aquisição de material de consumo e na prestação de serviços e manutenção do prédio e equipamentos escolares.

Além dos recursos recebidos por meio de programas governamentais, é possível que a escola crie estratégias para a coleta junto à comunidade de recursos financeiros que subsidiem suas necessidades. Sejam elas contribuições em caráter facultativo, aluguel do espaço para cantinas escolares, realização de festas, excursões, doações e promoções diversas, conforme previsto no Estatuto Padrão da APM.

Independentemente do meio utilizado para arrecadação de recursos para a escola, o montante arrecadado deve ser depositado em conta própria da Associação de Pais e Mestres, também chamada de “APM direta”.

⁹⁴ Até o ano de 2008, o PDDE era encaminhado apenas para as escolas que atendiam ao Ensino Fundamental.

Ainda que os recursos coletados junto à comunidade não necessitem de procedimentos burocráticos, como ocorre com as verbas públicas descentralizadas, é de fundamental importância que a escola apresente, em colegiado, o valor arrecadado e a aplicação do dinheiro, de acordo com o plano de aplicação de recursos previstos da APM.

A prestação de contas ocorre no colegiado da escola, em que se apresenta o que foi arrecadado, discute-se a sua aplicação e após ter sido utilizado, coloca-se para apreciação da APM e aprovação de seu Conselho Fiscal.

Quanto as escolas pesquisadas receberam e captaram no período investigado?

Em um breve levantamento sobre o custo nas escolas estaduais paulistas participantes da pesquisa⁹⁵, no período investigado, constatou-se que 87,42% dos

⁹⁵ A Escola 1 é de 1951. Está localizada em uma das principais avenidas da cidade e atende alunos do Ensino Fundamental (6º ao 9 anos) e Ensino Médio, com aproximadamente 1500 discentes, com uma clientela caracterizada como baixa renda segundo o “Plano de Gestão” da escola. Possui dezesseis (16) salas de aula em alvenaria, quatro (4) salas para a administração, sala de professores, sala para materiais de Educação Física, cozinha, despensa da cozinha, depósito, três (3) sanitários para professores e outro para funcionários, almoxarifado, oito (8) sanitários para os alunos, sala de xerox e arquivo, pátio coberto, biblioteca, sala de informática, sala de vídeo, uma (1) quadra coberta e outra descoberta, laboratório e sala para o Programa Escola da Família. As dependências estão divididas em três (3) blocos. 1- prédio, 2 - horta, pomar, zeladoria e 3- estacionamento. Aparentemente, a escola se apresenta em boas condições de uso quanto à estrutura física apresentada;

A Escola 2 foi criada em 1961 e instalada em 1962. Está localizada na região central da cidade com atendimento a alunos do Ensino Fundamental (6º ao 9 anos) e Ensino Médio, com aproximadamente 2000 discentes. A clientela é composta por alunos da periferia e centro da cidade. Conta com vinte e duas (22) salas de aula, secretaria, sala de direção, sala de vice direção, sala de coordenação, sala para reuniões pedagógicas, quatro (4) salas de almoxarifado para arquivo morto, três (3) salas de almoxarifado para materiais de limpeza, cantina, sala para o Projeto Escola da Família, (2) duas cozinhas, sala de Educação Física, seis (6) banheiros, sala de professores, biblioteca, salão de eventos, laboratório de informática, laboratório de química e biologia, laboratório de matemática e física, duas (2) salas de vídeo e retroprojetores, um pátio coberto, dois (2) ambientes externos anexos ao pátio, duas (2) quadras esportivas, sendo uma coberta e um (1) estacionamento. A escola se apresenta em bom estado de conservação quanto ao aspecto físico, no entanto, a instalação hidráulica e elétrica merece reparos constantes.

A Escola 3 é de 1963, localizada a 3km do centro da cidade, atendendo exclusivamente alunos do Ensino Fundamental I (1 ao 5º anos) com cerca de 600 discentes, em sua maioria de baixa renda. Ela possui dez (10) salas de aula, cozinha, dois (2) banheiros, quadra esportiva descoberta, zeladoria e um pequeno espaço que é utilizado como estacionamento, sala de direção, coordenação, secretaria e sala de professores ocupam um único local. O terreno em que se localiza a escola possui desníveis em relação à rua. 43 Esta infraestrutura física é inadequada com o pátio em declive oferecendo riscos à integridade física dos alunos.

A Escola 4 é de 1967, estando localizada na periferia da cidade, atendendo cerca de 750 alunos distribuídos no Ensino Fundamental (6º ao 9º anos) e Ensino Médio. A escola possui uma clientela diversificada no que tange ao aspecto econômico. Conta com quinze (15) salas de aula, laboratório de informática, biblioteca, uma (1) quadra esportiva coberta, refeitório, sala de vídeo, zeladoria, sala de direção, sala de coordenação, sala de professores, secretaria e cantina, distribuídos em dois pavimentos – térreo e superior, estando em bom estado de conservação.

recursos que financiam a escola têm sido destinados à remuneração de pessoal, 6,44% a outros insumos (água, energia e telefone), 5,47% à manutenção da escola por meio de recursos descentralizados e menos de 1,00% advindos de recursos próprios. (MARQUES, 2009, p. 93)

De todos os recursos financeiros que custeiam a educação, cerca de 7,00% são administrados diretamente pela escola. E deste montante, tem-se que, aproximadamente 89,45% deles advém de programas governamentais e, aproximadamente, 10,55% da coleta direta junto à comunidade. (MARQUES, 2009, 93).

No quadro a seguir temos os recursos financeiros repassados às escolas estaduais, participantes da pesquisa, no ano de 2009. Observa-se que as verbas de origem estadual foram calculadas com base no número de matrículas totais existentes na escola, ou somente na etapa de escolarização, multiplicadas pelo valor/aluno que o programa define.

Quadro 1: Verbas recebidas pelas escolas pesquisadas em 2009 (continua)

ESCOLA 1						
Verba	Valor/ aluno	Matrículas	Total		Repasses anuais	Total
Mutirão Trato na Escola	-	-	-	X	1	R\$ 7.000,00
DMPP	R\$ 3,50	1484	R\$ 5.194,00	X	4	R\$ 20.776,00
Manutenção	R\$ 3,20	1484	R\$ 4.748,80	X	3	R\$ 14.246,40
Material Pedagógico	R\$ 3,00	1484	R\$ 4.452,00	X	2	R\$ 8.904,00
Informática	R\$ 2,00	1484	R\$ 2.968,00	X	2	R\$ 5.936,00
Manutenção Ensino Médio	R\$ 3,20	767	R\$ 2.454,40	X	1	R\$ 2.454,40
PDDE/MEC 2008	*	*	R\$ 8.200,00		1	R\$ 8.200,00
TOTAL						R\$ 67.516,80
ESCOLA 2						
Verba	Valor/ aluno	Matrículas	Total		Repasses anuais	Total
Mutirão Trato na Escola	-	-	-	X	1	R\$ 7.000,00
DMPP	R\$ 3,50	2277	R\$ 7.969,50	X	4	R\$ 31.878,00
Manutenção	R\$ 3,20	2277	R\$ 7.286,40	X	3	R\$ 21.859,20
Material Pedagógico	R\$ 3,00	2277	R\$ 6.831,00	X	2	R\$ 13.662,00
Informática	R\$ 2,00	2277	R\$ 4.554,00	X	2	R\$ 9.108,00

A Escola 5 é de 1969, situada na região periférica da cidade, oferecendo Ensino Fundamental (1 ao 9º Anos) e Ensino Médio a cerca de 1400 alunos, classificados como de baixa renda. Conta com quatorze (14) salas de aula, sala de professores, sala de secretaria, biblioteca, laboratório de informática, sala de direção, sala de coordenação, sala de vídeo adaptada, sala de Educação Física, almoxarifado, despensa, refeitório, cozinha, sanitários, depósito, zeladoria, pátio coberto, jardins, quadra poliesportiva, áreas livres, local para estacionamento de veículos e cantina. A escola se encontra em ótimo estado de conservação.

Manutenção Ensino Médio	R\$ 3,20	1751	R\$ 5.603,20	X	1	R\$ 5.603,20
PDDE/MEC 2008	*	*	R\$ 6.289,86		1	R\$ 6.289,86
TOTAL						R\$ 95.400,26
ESCOLA 3						
Verba	Valor/ aluno	Matrículas	Total		Repasses anuais	Total
Mutirão Trato na Escola	-	-	-	X	1	R\$ 7.000,00
DMPP	R\$ 3,50	627	R\$ 2.194,50	X	4	R\$ 8.778,00
Manutenção	R\$ 3,20	627	R\$ 2.006,40	X	3	R\$ 6.019,20
Material Pedagógico	R\$ 3,00	0	R\$ 0	X	2	R\$ 0
Informática	R\$ 2,00	627	R\$ 1.254,00	X	2	R\$ 2.508,00
Manutenção Ensino Médio	R\$ 3,20	0	R\$ 0	X	1	R\$ 0
PDDE/MEC 2008	*	*	R\$ 4.760,00		1	R\$ 4.760,00
TOTAL						R\$ 29.065,20
ESCOLA 4						
Verba	Valor/ aluno	Matrículas	Total		Repasses anuais	Total
Mutirão Trato na Escola	-	-	-	X	1	R\$ 7.000,00
DMPP	R\$ 3,50	868	R\$ 3.038,00	X	4	R\$ 12.152,00
Manutenção	R\$ 3,20	868	R\$ 2.777,60	X	3	R\$ 8.332,80
Material Pedagógico	R\$ 3,00	868	R\$ 2.604,00	X	2	R\$ 5.208,00
Informática	R\$ 2,00	868	R\$ 1.736,00	X	2	R\$ 3.472,00
Manutenção Ensino Médio	R\$ 3,20	353	R\$ 1.129,60	X	1	R\$ 1.129,60
PDDE/MEC	*	*	R\$ 4.596,60		1	R\$ 4.596,60
TOTAL						R\$ 41.891,00
ESCOLA 5						
Verba	Valor/ aluno	Matrículas	Total		Repasses anuais	Total
Mutirão Trato na Escola	-	-	-	X	1	R\$ 7.000,00
DMPP	R\$ 3,50	1232	R\$ 4.312,00	X	4	R\$ 17.248,00
Manutenção	R\$ 3,20	1232	R\$ 3.942,40	X	3	R\$ 11.827,20
Material Pedagógico	R\$ 3,00	841	R\$ 2.523,00	X	2	R\$ 5.046,00
Informática	R\$ 2,00	1232	R\$ 2.464,00	X	2	R\$ 4.928,00
Manutenção Ensino Médio	R\$ 3,20	287	R\$ 918,40	X	1	R\$ 918,40
PDDE/MEC	*	*	R\$ 8.632,87		1	R\$ 8.632,87
TOTAL						R\$ 55.600,47

Fonte: MARQUES (2009, p. 90)

*Notas: O critério para cálculo do repasse do PDDE corresponde a um valor fixo e variável, conforme a legislação, multiplicado pelo número de matrículas do ano anterior.

Mesmo tendo sido repassados recursos financeiros para custeio de despesas do dia a dia das escolas, todas elas recorreram à prática de captação de recursos junto à

comunidade para complemento de suas receitas, como o exposto na Tabela 1 a seguir. O que demonstra que são, no mínimo, insuficientes.

Tabela 1: Captação de recursos próprios arrecadados pelas escolas

Escola	Montante Arrecadado
1	R\$ 8.000,00
2	R\$ 18.000,00
3	R\$ 2.200,00
4	R\$ 5.676,30
5	R\$ 4.150,00

Fonte: MARQUES (2009, p. 91)

A sistemática da gestão dos recursos financeiros descentralizados na escola estadual paulista

Os recursos descentralizados de origem estadual chegam às escolas por meio de programas, chamados tecnicamente de “regime de adiantamento ao servidor”. Esta forma de repasse está regulada pela lei 10.320/68 que dispõe sobre os sistemas de controle interno de gestão financeira e orçamentária do Estado.

O “Regime de Adiantamento” consiste na entrega de recursos ao servidor sempre precedida da nota de empenho para o fim de realizar despesas já definidas previamente pela Secretaria da Educação. Esses recursos são calculados com base no número de matrículas efetivadas na escola, sendo repassados diretamente à conta bancária da Associação de Pais e Mestres (APM), somente após ter sido celebrado convênio com a FDE.

Para sua aplicação é necessário que haja a indicação do nome do credor, a especificação da despesa e a pesquisa de preços com, no mínimo, três orçamentos, sendo escolhido o de menor valor, desde que o material contenha a mesma especificação técnica em cada um dos orçamentos realizados.

A transferência desse recurso da FDE ou da COGSP para a APM é feita por ordem bancária, sempre que possível, ou em cheque nominal. Toda escola que receber esse dinheiro fica obrigada a prestar contas de sua aplicação, correndo o risco de não receber verbas posteriores, caso não tenha cumprido o que estabelece a norma.

Para cada recurso encaminhado, a escola recebe uma Instrução Específica sobre

sua utilização. Essa instrução é de acesso exclusivo dos gestores escolares uma vez que se encontram no sistema de informação, chamado Gestão Dinâmica da Administração Escolar (GDAE)⁹⁶, de acesso específico da direção escolar ou pessoa por ela autorizada.

Nessa instrução estão contidos os objetivos e finalidades da verba, o prazo para sua utilização e prestação de contas, os gastos que são ou não permitidos e orientações sobre a realização do processo de prestação de contas. É importante destacar que o repasse de verbas à escola está condicionado à aprovação do processo de prestação de contas por ela apresentado.

Nesse sentido, torna-se imprescindível atender rigorosamente aos prazos estabelecidos para aplicação do recurso recebido e a instrução específica recebida. De modo geral, as verbas públicas repassadas pela FDE e pela COGSP postulam as mesmas exigências quanto à sua aplicação. Antes de qualquer aquisição material ou serviço prestado, obriga a realização de pesquisa cadastral das empresas, candidatas a vender o produto ou de realizar serviços, na Secretaria da Receita Federal do Brasil e no Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (Sintegra).

Essa pesquisa se dá mediante a digitação do CNPJ da empresa no site das entidades acima apontadas. A empresa só poderá ser acionada se, em seu cadastro na Secretaria da Receita Federal, constar “Ativa” e no Sintegra como “habilitado”. Ambos os resultados devem ser impressos e anexados posteriormente ao Processo de Prestação de Contas. A Pesquisa Prévia de Preço (ao menos três orçamentos) é elemento obrigatório para que a unidade escolar possa assegurar o melhor preço do serviço a ser contratado ou do produto a ser adquirido.

Após o uso da verba, é preciso realizar a prestação de contas. O processo deve conter a pesquisa cadastral da empresa, a pesquisa prévia de preços e as notas fiscais originais (1ª via) emitidas em nome e com o CNPJ da APM da escola, constando detalhadamente o material adquirido ou serviço prestado.

É inaceitável qualquer tipo de rasura, emenda ou ressalva. É necessário preencher o relatório de prestação de contas emitido pelo sistema GDAE do Estado de São Paulo, devidamente datado, com nome do Diretor da Escola, nome e assinatura dos Diretores Executivo e Financeiro da APM. É preciso anexar, também, o parecer favorável do Conselho Fiscal da APM e o extrato bancário demonstrando o recebimento

⁹⁶ Disponível em: <<http://portalnet.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em 12.abr 2021.

e compensação da verba repassada.

Alguns serviços que a APM pode contratar exigem a necessidade legal de recolhimento de impostos na fonte (INSS, IRRF, PIS/COFINS/CSLL ou ISS) pagos na rede bancária ou sob a forma de contribuições sociais. Depois de calculados os impostos a serem retidos e as contribuições sociais a serem pagas, é necessário providenciar as emissões das guias correspondentes (DARF, GPS e Guias de Recolhimento de ISS). Cabe ressaltar que o recolhimento de impostos e das contribuições sociais não pode ser deduzido da verba encaminhada, por isso, a direção escolar utiliza recursos próprios para o pagamento de tais despesas (provenientes de contribuições financeiras angariadas pela própria APM).

Uma vez realizada a prestação de contas, a direção da escola deve encaminhá-la à Diretoria de Ensino de sua região, aos cuidados do Departamento de Finanças, para análise dos dados prestados, para em seguida, serem encaminhados à FDE ou à COGSP, dependendo da verba pública em questão, aguardando a sua aprovação.

Afinal, só é permitido um novo repasse de recursos à APM se as prestações de contas de recursos públicos anteriores tiverem sido aprovadas. Esta foi a maneira encontrada para realização de controle dos recursos públicos encaminhados pelas entidades repassadoras.

É importante ressaltar que a APM é uma entidade de natureza social e educativa de direito privado sem fins lucrativos, sendo considerada uma instituição auxiliar da escola responsável pelo gerenciamento dos recursos financeiros, devendo ser constituída de pessoas que representem os diversos interesses dentro da escola. Dentre elas destacam-se pais de alunos, alunos maiores de 18 anos, professores, gestores e funcionários.

Para a administração dos recursos financeiros recebidos pela escola a APM possui os órgãos diretores: Assembleia Geral, Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal.

A Assembleia Geral é o momento criado para a participação maciça dos associados. Nela, são decididos a gestão dos recursos financeiros (o que será adquirido com a verba recebida e a sua prestação de contas) e a composição dos demais órgãos diretores.

O Conselho Deliberativo é responsável pela decisão quanto ao destino da verba recebida. Ele é composto por 30% de professores, 40% de pais de alunos, 20% de alunos maiores de 18 anos e 10% de associados admitidos. Quando não for possível a

participação dos alunos mencionados ou dos associados admitidos, entram representantes da escola (20%) e pais de alunos (10%), respectivamente.

O conselho deve se reunir uma vez por trimestre e, extraordinariamente, sempre que convocado. As decisões do Conselho Deliberativo só serão validadas “*se aprovadas por maioria absoluta (1ª convocação) ou maioria simples (2ª convocação) de seus membros*”, segundo o Estatuto.

A Diretoria Executiva é responsável por elaborar o Plano Anual de Trabalho da APM e zelar pela sua aplicação.

O Conselho Fiscal é o órgão responsável pela fiscalização e controle das ações adotadas pela Associação de Pais e Mestres que dizem respeito à movimentação de dinheiro. Ele é composto por três membros, sendo dois pais de alunos e um representante do quadro administrativo ou docente da escola.

É importante ressaltar que o Diretor da Escola é o presidente nato da APM, uma vez que se torna o responsável legal, representando o Estado na gestão dos recursos financeiros. Aos demais membros, cabe apenas a participação nos órgãos diretores para a definição da aplicação dos recursos e acompanhamento de sua prestação de contas.

Como se deu a gestão dos recursos financeiros descentralizados na escola estadual paulista?

Como vimos, os recursos advindos dos percentuais definidos em lei são repassados às escolas na forma de programas, sejam eles de origem federal ou estadual. Além das verbas públicas governamentais, a escola conta com a possibilidade de arrecadar recursos próprios junto à comunidade, por meio de festas, campanhas, rifas e doações voluntárias para financiar suas necessidades.

Os recursos associados aos programas descentralizados encaminhados à escola possuem destinação própria, obrigando, com isso, o atendimento total aos fins a que se destinam. Com exceção ao “*Programa Dinheiro Direto na escola*” e ao programa de “*Manutenção do prédio da escola e equipamentos escolares*”, os demais têm determinações sobre em que devem ser aplicados os recursos transferidos e que a prestação de contas acontece em até 30 dias após o seu recebimento.

Tal sistemática tem criado duas problemáticas: a primeira refere-se à limitação de uso dos recursos e a segunda ao curtíssimo prazo de sua aplicação.

A limitação quanto ao uso da verba com fins específicos, determinados pelas

normas, tem impactado diretamente na organização da escola na medida em que, muitas vezes, a escola deve adquirir materiais que não precisa no momento.

Uma outra prática comum observada nas escolas pesquisadas foi a de estocar materiais para posterior uso ou recorrer à troca de notas com empresas. O que corresponde dizer que, a despeito de a nota fiscal anexada ao processo de Prestação de Contas ser coerente aos fins para que a verba se destina, algumas vezes ela difere do que se é recebido em termos materiais pela escola.

Sobre isso, destaca-se que a prática de troca de notas é ilegal, com o responsável pela escola incorrendo no risco de sofrer processo criminal por desvio da verba pública. Uma situação não sentida pelo indivíduo praticante de tal ato, que alega se tratar de um uso mais lógico da verba e não um crime.

Se o recurso não tem sido necessário para o que a administração define, o mais justo a se fazer é tentar, de algum modo, explicitar as necessidades sentidas pela escola aos órgãos superiores de administração delas.

Outra situação constatada diz respeito à utilização de recursos recebidos por meio dos programas em valores “quebrados” (por exemplo, o valor recebido pela escola 1, referente a DMPP, foi de R\$ 4.748,80). Quando os entrevistados foram questionados a respeito da administração da despesa de modo a obter a aplicação exata desses valores alegaram a realização de acertos com as empresas prestadoras de serviços ou de venda de materiais, de modo que a nota fiscal apresentasse valor idêntico ao montante recebido. Sobre o valor residual, solicitou-se o repasse em materiais que, nem sempre, estão contidos na especificidade do programa em questão.

O que se tem observado é que se torna necessário para a escola adotar esta medida ao invés de prestar contas do que realmente ela adquire. Quando há sobra de valores correspondentes ao programa encaminhado, a escola tem que justificá-la e proceder à sua devolução. Muitos não o fazem por julgar que “se a escola está devolvendo é porque ela não precisa, então o Estado não vai mandar mais” (conforme relatos de sujeitos entrevistados, participantes da pesquisa).

Isso é revelador de que se criam mitos sobre como ocorre o processo orçamentário e, portanto, o encaminhamento desses recursos para a escola. Como o Estado vai enviar mais ou menos recursos, a fim de arredondar o valor repassado, se os programas se baseiam na quantidade de alunos que a escola atende?

O que pode acontecer é que, sendo a devolução de parte dos recursos uma prática presente na maioria das escolas, a SEE-SP venha a questionar sobre o exagero

do montante encaminhado e, daí sim, a partir disso, reduzir a verba do programa, não para uma escola, mas sim para todas.

As situações descritas quanto à limitação do uso do recurso público não são apenas a expressão de mitos de muitas pessoas que acessam ou trabalham na escola a respeito dos dispositivos legais que determinam a gestão dos recursos financeiros, mas também, da má fé de outros que, por conhecerem o seu funcionamento, recorrem a estratégias de burla.

Outra medida referente à aplicação dos programas recebidos duramente criticada por todos os entrevistados diz respeito ao prazo de aplicação do recurso, estabelecido em 30 dias, que por eles é considerado insuficiente em razão da burocracia exigida (pesquisa de preços em pelo menos três estabelecimentos, aquisição do material mais barato em cada um dos estabelecimentos pesquisados e sua prestação de contas).

Se o problema de aplicação do recurso for apenas a variável de tempo ficaria fácil ao estado criar mecanismos de replanejamento desse recurso de modo que estendesse o seu prazo de aplicação. Cabe, também, observar a necessidade de organização da escola para o recebimento e gestão do recurso em tempo hábil.

Cada programa tem seu período de recebimento na escola, por exemplo, o PDDE geralmente chega em outubro, a DMPP nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro. Ciente disso, a escola deveria, assim como acontece com o orçamento público, estabelecer, no final do ano, as diretrizes para aplicação dos recursos que serão recebidos no ano seguinte a partir de valores encaminhados no ano anterior para efeito de estimativa de receita, deixando, para o momento do recebimento da verba, a confirmação ou adaptação das diretrizes elaboradas. Tomar essa medida facilitaria bastante no momento de aplicação desses recursos.

É sabido também que a SEE-SP enviou o calendário de repasses de recursos para as escolas com a previsão do encaminhamento dos programas somente no ano de 2009. O fato de, em anos anteriores, isso não ter acontecido mostra-se um agente dificultador na gestão da escola, uma vez que ela está subordinada às ações da SEE-SP. Se a escola não sabe quando e quais os montantes das verbas que virão, não terá a possibilidade de se programar na gestão dos recursos. E, em não se programando, aumentam as chances de os recursos não serem suficientes para as suas necessidades.

Ao mesmo tempo em que é possível a escola programar-se considerando os recursos recebidos em anos anteriores, difícil o é quando constatamos que as políticas públicas de elaboração dos programas incorrem a políticas de governo que nem sempre

vingam, como é o caso do programa destinado para a confecção de avaliações escolares, cuja criação se deu em função da exposição na mídia de prática de cobrança de valores em dinheiro a alunos para confecção de tal material.

Constatou-se também que a insuficiência de recursos relatadas em duas escolas estava diretamente relacionada à desorganização quanto ao recebimento dos programas do que necessariamente pelos montantes encaminhados. Quando a escola enfrenta insuficiência de recurso, foi comum observar a utilização de estratégias que visavam complementar a sua receita.

Na tentativa de complementação de sua receita, todas as escolas pesquisadas adotaram estratégias, ora legais, ora estritamente ilegais. Entre as estratégias legais, reguladas pelo Estatuto Padrão da APM, observou-se que ocorreu:

- a) a exploração direta ou locação da cantina;
- b) a exploração publicitária: aluguel de espaço para outdoor;
- c) as parcerias com escolas de informática;

Das três estratégias, a que mais resultou em recursos para a escola foi a exploração da cantina, chegando a quase 70% do total da receita dos recursos próprios. As parcerias com escolas de informática resultaram no fornecimento de cópias para a reprodução de apostilas ou avaliações escolares, uma vez que o programa destinado para essa finalidade não atendeu de maneira satisfatória as necessidades da escola relativa a esses materiais. Já a exploração publicitária se deu apenas em uma das escolas, por esta localizar-se na região central da cidade em ponto estratégico para essa finalidade.

Ainda que parcerias sejam possíveis, o modo como foi celebrada com a escola de informática, não foi adequado. Acertou-se que, em troca da divulgação da escola de informática no espaço escolar, seriam concedidos descontos de 10% a todos os alunos que, porventura, viessem a se matricular.

No entanto, o fato do serviço divulgado não corresponder a uma necessidade apontada no Projeto Político Pedagógico da escola, mas sim ao interesse dos gestores das escolas, que visaram bolsa de estudos integrais a familiares seus, faz desta medida ser equivocada e imoral, pois, de início, a direção relatava as dificuldades que algumas funcionárias da secretaria sofriam no uso de computadores e afirmava a importância da presença de divulgação desses cursos inclusive para os funcionários. Os divulgadores perceberam o interesse da direção e ofereceram duas bolsas de estudos para a escola

presentear a quem ela quisesse.

As diretoras chegaram ao consenso de presentear seus filhos com a bolsa de estudos e ainda pleitear descontos para uma terceira pessoa da família. Ora, se momentos antes foi comentado sobre as dificuldades das funcionárias no uso dos equipamentos de informática não seria mais sensato as bolsas serem concedidas a elas? É claro que essa decisão não deveria ficar a cargo da direção, mas sim de seus colegiados, pois os critérios da escolha de contemplação da bolsa de estudos poderiam ser diferentes dos definidos pela gestão.

Se a escola abriu espaço para a divulgação de um serviço, e em sendo ela uma instituição pública, toda a benfeitoria conquistada na negociação deveria ser revertida única e exclusivamente a ela. Esta postura demonstra que os interesses individuais foram superiores ao coletivo, no instante em que a decisão, desde a entrada dos divulgadores, até a destinação de bolsas de estudos, ficou a cargo da direção escolar, e não de seus órgãos colegiados.

Outras estratégias foram observadas e ocorreram de maneira ilegal. São elas:

- a) Solicitação de contribuição “voluntária”;
- b) Campanhas de arrecadação de dinheiro para grafiteagem, reprodução de avaliações e apostilas;
- c) Retorno da venda de uniforme.

A contribuição voluntária é permitida na escola desde que seja colocada de maneira facultativa, ou seja, doa dinheiro quem quiser. Ainda que a direção, professores e funcionários digam que esta condição é observada, a prática é outra. Em conversa informal com pais de alunos, seja no momento de entrada ou saída de alunos, ou quando estes acessam a secretaria da escola, no período em que se fazia a coleta de dados, ouviam-se relatos de que a escola, em alguns momentos na matrícula ou em reunião de pais, solicitava a contribuição de R\$5,00 para ajudar nas despesas. Ora, se a contribuição é voluntária, por que estabelecer valores e momentos específicos para a sua cobrança? Não é esta uma medida que força a contribuição dos pais?

Essa situação ocorreu, também, quando quatro escolas solicitaram a “doação” de R\$ 0,10 para a reprodução de avaliações dos alunos. Os alunos que não podiam “doar” copiariam a avaliação. Não seria também esta uma medida de estimular um comportamento? Qual aluno vai querer copiar uma avaliação por causa de R\$0,10? Não

seria este um ato antipedagógico, ao diferenciar os modos de realização dessa avaliação?

O dinheiro, quando solicitado à comunidade, ainda que indiretamente indique uma cobrança, não se constitui como contribuição ou doação e sim como taxa, passando a ser ilegal, uma vez que a escola é pública e gratuita. Quando os entrevistados eram questionados a respeito do porquê dessa cobrança, a resposta obtida fazia referência ao sentimento de o ensino ser custeado pelo aluno como sinônimo de que haveria “menor depredação e maior zelo e cuidado da escola” (MARQUES, 2009, p. 127)

Se a escola recorre a medidas de cobrança de taxas aos alunos, ainda que para custear uma avaliação, ou apostila, há prejuízos em seu caráter público. Não é a comunidade que tem que ser acionada para suprir as necessidades financeiras da escola, mas sim ser chamada para compor espaços de discussão que levem essa insuficiência ao conhecimento de órgãos superiores.

É urgente e necessário que as pessoas se apropriem de conhecimentos sobre o financiamento da educação. A escola poderia ser um espaço favorecedor desse conhecimento se abrisse suas portas para a comunidade e instaurasse, em sua gestão, a democracia, valorizando momentos de trocas a respeito dos recursos que financiam a escola. De onde vêm, como são regulados, qual a importância das pessoas na decisão da aplicação desses recursos são temas a discutir com a comunidade. Em outras palavras, a escola tem que ser um ambiente de aprendizagem política.

Identificou-se também a obrigatoriedade do uso do uniforme escolar como sendo uma prática ilegal em duas escolas, pois ela não pode obrigar seus alunos a usarem uniformes se ela própria não estiver com condições para doá-los ou, pelo menos, de financiar os referidos uniformes para os alunos que não tiverem condições de comprá-los. O discurso utilizado no convencimento para a obrigatoriedade do uniforme diz respeito à segurança ou à igualdade no tratamento entre os alunos, na medida em que diferenças sociais apuradas no modo de vestir fossem eliminadas com tal prática.

O fato é que esse discurso foi utilizado no convencimento da população usuária para transformar a venda de uniforme em verdadeiro comércio, seja no retorno de vendas por lojas indicadas, seja no valor a mais que se cobra por cada peça adquirida, o qual é repassado às escolas posteriormente – utilizando desses recursos para custear despesas menores nem sempre atendidas pelas verbas governamentais.

É importante lembrar que a comercialização de uniformes na escola é proibida, assim como o impedimento de entrada do aluno nas dependências escolares por não

portá-lo. Nesses exemplos, mais uma vez notamos a tentativa de forçar um comportamento, no caso, a compra do uniforme.

É importante ressaltar que a receita gerada pelo uso das estratégias mencionadas serviu para financiar algumas necessidades vivenciadas pela escola e que não têm sido cobertas pelas políticas públicas existentes. Sendo elas:

- a) Contratação de serviços de contabilidade;
- b) Pagamento de tarifas bancárias;
- c) Aquisição de uniforme escolar;
- d) Pagamento de funcionários;
- e) Realização de confraternizações.

As despesas com contratação de serviços de contabilidade, pagamento de tarifas bancárias e aquisição de uniforme escolar são legais. No entanto, a contratação de funcionários e a realização de confraternizações são ilegais.

A contratação de funcionários, ainda que permitida no estatuto da APM, deu-se irregularmente em duas escolas, devido à forma como ocorreu a contratação. Em ambas as escolas, as pessoas cumprem funções na secretaria em jornadas de, aproximadamente, 40 horas semanais. A ilegalidade está em não garantir os direitos trabalhistas de piso salarial da função exercida, descanso remunerado, pagamento de 13º salário, férias e encargos sociais exigidos pela legislação trabalhista.

A contratação de serviços de contabilidade na escola foi adotada para realizar a prestação de contas das unidades de acordo com a legislação que regula os programas. Ainda que seja um gasto permitido, é uma ação desnecessária, pois, além da prestação de contas ser um procedimento técnico, com orientações públicas claramente definidas, que exigem apenas conhecê-las, as escolas têm dispensado cerca de R\$ 1.000,00 anuais com o pagamento desses serviços.

A justificativa da contratação desse serviço se fez sobre a prerrogativa de que o processo de prestação de contas é burocrático. Se considerarmos que ele consiste na apresentação das notas fiscais ou dos serviços realizados, juntamente com as pesquisas de preços realizadas em, no mínimo, três estabelecimentos ou empresas, dentre outros detalhes técnicos, podemos inferir que ele não seja de difícil realização. A única dificuldade consiste no cálculo dos impostos e contribuições sociais envolvidas.

Apenas uma das cinco escolas investigadas não utilizou esse serviço e tem

realizado a Prestação de Contas sem que houvesse irregularidades ou dificuldades, o que nos permite inferir que esse passa a ser um gasto desnecessário.

Diante dessas dificuldades, a SEE-SP poderia disponibilizar na Diretoria de Ensino o serviço de consultoria contábil, de modo a auxiliar a escola nos procedimentos exigidos ou, então, promover capacitações. Essas duas medidas deixariam as escolas mais amparadas e, talvez, evitassem que arrecadações indevidas fossem instituídas.

Além da contratação de serviço contábil, o recurso próprio tem servido para cobrir despesas com o pagamento das tarifas bancárias decorrentes da movimentação da conta em que os recursos são recebidos. A SEE-SP, ao criar programas, deveria prever os custos com a manutenção de contas ou encaminhar um recurso que permitisse a cobertura de tal despesa.

Estreitar os laços entre a escola e Secretaria da Educação é uma medida que permite a resolução desses pequenos problemas. Se a primeira está subordinada à segunda, o sucesso na gestão, em parte, é ditado pelo relacionamento estabelecido entre essas duas instituições.

Na implementação do Programa “*Mutirão Trato na Escola*”, vemos que a comunicação foi negligenciada, pois além dele ser composto de valor igual para as escolas, independentemente de seu espaço físico, é também um programa que pode estimular uma ação antidemocrática, da maneira como está posto, em escolas que não possuem o hábito de se programar. Isso ocorre em razão do programa ser recebido em janeiro e não contar com a participação de alguns membros da APM em sua aplicação. Afinal, janeiro é um mês em que professores, alunos e pais de alunos estão de férias e, portanto, ausentes da escola. A consequência disso é que apenas os gestores e/ou poucos membros da APM decidirão sobre a sua aplicação.

Diante dos relatos prestados anteriormente, observamos que, para os gestores, a crítica quanto à limitação do uso da verba se coloca como impeditiva de maior mobilidade para a sua administração. Já entre os entrevistados que compunham outros segmentos escolares, soa completo o desconhecimento da vinculação da gestão desses recursos às legislações próprias, quando questionam o porquê de não se aplicar os recursos para finalidades que, em verdade, não correspondem à sua destinação legal.

Não há um entendimento de que os recursos são públicos e que, por esse motivo, devem ser criados mecanismos de controle de sua aplicação, que permitam a sua fiscalização por qualquer cidadão que tenha interesse. Esse controle viria para garantir a transparência na gestão e com isso, evitar o surgimento de corrupções.

A falta desse conhecimento por parte de alguns segmentos da escola se constitui em um retrocesso na busca da gestão democrática, uma vez que tem resultado, quando muito, na tomada de decisão apenas por aqueles que dele têm domínio.

A legislação educacional brasileira coloca a gestão democrática como condição essencial para a construção da cidadania. Para isso, a escola foi organizada de modo a criar órgãos auxiliares que deem conta de garantir esse direito: o Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres. Tais órgãos têm por mérito a obrigatoriedade legal de garantir espaços para a presença de todos os agentes escolares: núcleo de direção, professores, funcionários, pais de alunos, alunos e comunidade. Ter esse espaço garantido em lei não é sinônimo de tê-lo efetivamente concretizado.

A visita às escolas, durante o processo de coleta de dados, nos permitiu identificar que, em todas as pesquisadas, a representação maciça dos membros que integram esses órgãos escolares refere-se a pessoas que, de algum modo, prestam serviços na escola, seja por que seu filho lá estuda, seja por que é parente de alguém da direção.

Na ocasião da entrevista com os gestores, observou-se seu esforço em se criar um discurso coerente ao princípio da gestão democrática dos recursos financeiros que a escola recebe. No entanto, suas posturas e falas estavam repletas de contradições.

Quando se perguntou sobre quem definia o uso dos recursos financeiros e como era definida esta aplicação, obtivemos como resposta que a APM ou os colegiados o faziam em reuniões (conforme previsto em lei). De fato, a APM e o Conselho de escola são instituições com poderes deliberativos e com responsabilidade na gestão dos recursos. Acredita-se que eles representem os diversos segmentos da escola e que a tomada de decisão obtida nas reuniões realizadas é a expressão do regime democrático.

No entanto, notamos que essas representações são meras crenças, no caso das escolas investigadas, quando, na resposta, os entrevistados indicavam a maneira como se dava a organização dessas reuniões na gestão dos recursos financeiros. Um dos gestores entrevistados deu o seguinte depoimento:

Eu chego numa reunião com professores e pergunto o que faremos com a verba x. Mesmo a verba que vem pré-determinada eu consulto os professores, pois eles sabem o que está faltando. Às vezes perguntamos para os alunos. Muitas vezes é definida somente com professores em reuniões pedagógicas. Às vezes, os pais vêm e comentam que está faltando algo, daí a gente tenta atender essa reivindicação. (MARQUES, 2009, p. 131 e 132)

O discurso democrático se desfez quando esse gestor, presidente nato da APM, atribuiu, somente aos professores a função de consulta sobre o que se fará com a verba recebida. Além de somente coletar a opinião quanto ao material que precisa ser adquirido, o fez na ausência de segmentos importantes da escola, como os demais funcionários, alunos e pais de alunos. A estes, a participação foi relegada a papel circunstancial, no momento em que a permitiram somente após cobrança ou reivindicação de algo.

Noutra escola, os entrevistados afirmaram que a gestão dos recursos descentralizados é democrática, no entanto,

às vezes a diretora apresenta o recurso e indica para qual a finalidade ele deve ser destinado. Dependendo de quem dá a sugestão ela aceita ou não. Por mais que haja a consulta entre nós [professores] a decisão final sempre é dela (MARQUES, 2009, p. 132)

O Estado, ao colocar a responsabilidade sobre os acontecimentos escolares nas mãos do diretor, pode incentivar a adoção de posturas individualistas na tomada de decisão.

As situações acima refletem uma postura política e elitista, na medida em que concede os poderes decisórios a gestores, e apenas quando visto como viável, aos professores. Quase nunca a população usuária do serviço educacional tem sua voz privilegiada.

Se considerarmos que vivemos numa sociedade capitalista, em que os valores de uma minoria elitista são os que dominam de maneira hegemônica, notamos que a tradição centralizadora e autoritária tem invadido o espaço escolar.

Por tradição, a escola tem colocado os professores e o núcleo de direção como sendo os agentes decisórios dos processos pedagógicos; aos alunos e seus pais, cabe apenas a função de usuários. Quando se tenta, por uma medida legal, implantar a gestão democrática, esse espaço acaba reforçando os contornos dessa tradição.

Foi muito comum a associação da postura democrática com a concessão de momentos de participação na aplicação dos recursos. A participação não estava atrelada a definição das prioridades, mas sim no aceite das propostas encaminhadas pela direção.

Partindo do pressuposto de que a escola pública é o local onde se busca, de maneira sistematizada e organizada, a apropriação de saberes historicamente produzidos e principalmente, a construção da cidadania por meio de um convívio democrático,

concluimos que o ato de geri-la está diretamente ligado à utilização racional de recursos para a consecução de fins estabelecidos.

É nesse sentido que entendemos, como objeto da ação da gestão escolar, a busca racional do seu objetivo pedagógico, a partir das práticas cotidianas a que Paro (2007) chama de atividades - meio e atividades – fim.

Para Paro (2008, p.72) as atividades - meio são as ações relativas à direção escolar, secretaria e demais atividades de assistência ao escolar, ou seja,

[...] aquelas que, embora se referindo ao processo de ensino- aprendizagem, não o fazem de maneira imediata, colocando-se, antes, como viabilizadoras ou precondições para a realização direta do processo pedagógico escolar que se dá predominantemente em sala de aula.

Na rede de ensino paulista, a direção escolar é o núcleo responsável pela administração da unidade, representado pelo diretor e vice-diretor da escola. A secretaria tem o propósito de organizar e gerir a vida funcional dos trabalhadores da escola e também administrar a vida escolar do aluno, compondo-se de secretário e agentes de organização escolar. Por assistência ao escolar, temos os agentes de serviços escolares, responsáveis pela limpeza e higienização da escola, as merendeiras, pela alimentação, e os inspetores de alunos.

As “atividades-fim”, Paro (2008, p. 75) estabelece como sendo as práticas realizadas no interior das salas de aulas, em que os protagonistas são os professores e alunos, contando também com o suporte do núcleo de coordenação da escola. Em suas palavras, “as atividades-fim da escola referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos”.

É importante fazer essa distinção para demonstrar que a escola não é composta apenas da atividade-fim, pois precisa do subsídio de outras ações para concretizar seus objetivos. Tendo isso como premissa, podemos afirmar que a gestão dos recursos financeiros é, também, pedagógica, na medida que são eles um dos viabilizadores da atividade-fim.

Colocar o poder de decisão nas mãos do diretor, e este tratar a gestão dos recursos financeiros como atividade meramente técnica e burocrática, tem eliminado a possibilidade de se adotar uma gestão pautada em princípios democráticos, negligenciando ensinamentos importantes como, por exemplo, saber planejar, decidir em prol do coletivo, buscar consensos na diferença.

Portanto, deixarmos a tomada de decisão na gestão dos recursos financeiros a uma pequena parcela representativa da escola tem corroborado para a perpetuação do autoritarismo e centralização que marcaram a trajetória histórica brasileira. Essas marcas têm refletido como um retrocesso na busca da gestão democrática.

Discutir o princípio da gestão democrática no uso dos recursos financeiros descentralizados é importante por se constituir em uma outra forma de educar, através da aprendizagem de tomada de decisão, definição de prioridades a serem atendidas, busca de consensos num cenário composto pelas diferenças, enfim, do ato de agir de modo político.

A escola pública está muito distante de adotar, em seu cotidiano, a gestão democrática dos recursos financeiros descentralizados. O desconhecimento do processo orçamentário que regula os programas e dos mecanismos legais que garantem o financiamento da educação, associados à tradição centralizadora e autoritária da escola, constituem-se em fatores impeditivos da participação da comunidade, pais de alunos, alunos e, em alguns casos, professores, na tomada de decisão.

A gestão democrática dos recursos descentralizados só será alcançada quando a administração dos recursos financeiros for concebida como, também, um ato pedagógico.

Considerar a gestão dos recursos financeiros um ato pedagógico alarga a concepção de escola, que, antes, meramente transmissora de saberes historicamente acumulados, passa para uma concepção em que a aprendizagem de valores coletivos de solidariedade e alteridade prevaleçam.

Prevalecer o interesse coletivo sobre o individual numa sociedade capitalista pautada na meritocracia e competição se configura um grande desafio para as escolas públicas que, em sua organização, trazem a marca da centralização e do autoritarismo em suas decisões.

O cidadão não pode mais deixar as decisões escolares a cargo de uma minoria representante do Estado, pois assim o seu interesse dificilmente será considerado. É obrigação do cidadão se apropriar dos direitos que o amparam, das legislações que regulam a educação pública e das práticas que vêm acompanhando as ações escolares ao longo de sua existência, para que possam intervir em esferas cada vez maiores, além da escola (município, estado, país).

A responsabilidade da instauração da gestão democrática não é uma tarefa apenas da sociedade civil. É também responsabilidade do Estado que visa ao bem-estar

de sua população. Nesse sentido, criar espaços para a efetiva participação dos usuários da escola é fundamental, desde o momento de identificar as suas necessidades e, assim, criar políticas públicas de educação mais coerentes a sua realidade.

Democratizar a escola pública assume o sentido de permitir igualitária participação dos membros que a acessam concebendo a gestão dos recursos descentralizados como sendo, também, um ato pedagógico.

Considerações finais

É importante reconhecer as limitações da presente pesquisa, inclusive em relação à quantidade de escolas participantes e complexidade da sistemática orçamentária, e apontar para a necessidade de estudos mais abrangentes e aprofundados, sobre a gestão democrática dos recursos descentralizados.

O estudo buscou verificar quais são os recursos financeiros descentralizados recebidos pelas escolas estaduais no ano de 2008, bem como identificar, na escola, quem define o uso da verba recebida e em que momentos a decisão da aplicação dos recursos financeiros é tomada, para em seguida, identificar as carências da comunidade escolar que não têm sido cobertas pelas verbas públicas.

Constatou-se nessa análise que a tomada de decisão quanto ao uso da verba pública tem se concentrado, quase de modo exclusivo, nas mãos dos gestores da escola, legitimadas em reuniões da APM e nos Conselhos de Escola e que não há planejamento para a gestão dos recursos financeiros descentralizados na escola.

Dessa forma, a pesquisa aponta para a necessidade de a escola estadual criar espaços de participação efetiva da comunidade na gestão dos recursos descentralizados e para a necessidade de se considerar a administração destes recursos uma ação pedagógica, e não apenas técnica.

Referências

ABRANCHES, Mônica. *Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez, 2003.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org). *O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.320/64.*

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

_____. Ministério da Educação (MEC). *Módulo Introdutório/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Secretaria da Educação a Distância – Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006.

BUENO, Belmira Amélia de Barros Oliveira. *Associação de Pais e Mestres na Escola Pública do estado de São Paulo (1931 – 1986)*, 1987. 319 p. Tese (Doutorado em Educação) FEUSP. São Paulo.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Companhia Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. 2ª ed. São Paulo; FUNDAP: Cortez, 2001

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº116, p.245-262, jul.2002.

DAVIES, Nicholas. *Verbas da Educação: o legal x o real*. Rio de Janeiro: EDUFF, 2000.

_____. *Financiamento da Educação: Novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela (org). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

MARQUES, Lilian Danyi. *Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)*. 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10198> Acesso em 01 ago. 2021.

MELO, Maria Teresa Leitão de. *Gestão Educacional – os desafios do cotidiano escolar*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). *Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

MEC. *Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da Educação no Brasil: polêmicas do nosso tempo*. São Paulo: EPU, 1987.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em Educação*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 72, n. 172, p. 262 – 290, set / dez, 1991.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque; RIZZOTTI, José Roberto. *Progestão: como gerenciar os recursos financeiros?* Brasília: CONSED – Conselho Nacional de

Secretários de Educação, 2001. Reimpressão: São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org). *Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Escolar, Democracia e qualidade do Ensino*. São Paulo: Ática, 2007.

_____. *Por dentro da Escola Pública*. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Financiamento da Educação no Brasil; um balanço do governo FHC (1995-2002)*. Educ. Soc. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108 – 135. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> acessado em 10/05/2008.

SÃO PAULO. Parecer CEE N° 67/98, de 18 de março de 1998. Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. Secretaria da Educação/Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Diretrizes e bases da educação nacional: legislação e normas básicas para sua implementação*. São Paulo: 2001. p. 1035

UNESCO. *Equidade e Financiamento da Educação na América Latina*. Brasília: UNESCO, IPE-Buenos Aires, 2002.

10. O que diretores/as de escola têm a dizer sobre os recursos financeiros descentralizados? Estudo de caso em cinco escolas municipais de São Paulo/SP

Mariana Peleje Viana

O presente trabalho⁹⁷ insere-se em pesquisa que investigou os programas que transferem recursos financeiros às escolas públicas de São Paulo de maneira descentralizada (VIANA, 2010, 2015; CAMARGO, 2012), enraizada na discussão teórica acerca do financiamento da educação, na forma de descentralização financeira, autonomia da gestão financeira escolar e de princípios da gestão democrática do ensino público e possibilidades de existência de processos participativos nas tomadas de decisão do âmbito educacional que foquem a melhoria da qualidade da educação pública, utilizando estes referenciais teóricos para embasar a análise dos dados coletados e as comparações realizadas, a fim de contribuir com o debate sobre o aporte adequado dos recursos financeiros destinados à escola pública.

O trabalho inicial se desenvolveu em duas grandes dimensões: teórica e empírica, sendo que na dimensão empírica há duas subdimensões: uma financeiro-legal e outra de verificação em campo, desenvolvendo a pesquisa tanto em caráter quantitativo, quanto qualitativo. A questão central que norteou a dimensão teórica e a dimensão empírica da pesquisa original foi: qual a relação entre os recursos financeiros descentralizados e a gestão democrática da escola? A investigação e a análise dos dados e informações coletadas tiveram como objetivo responder esta questão, de forma a demonstrar que a transferência de recursos financeiros descentralizados é uma política necessária para a escola pública (VIANA, 2015).

Este trabalho apresentará alguns dados da pesquisa empírica desenvolvida em campo, no âmbito de cinco escolas públicas da rede municipal de ensino de São Paulo⁹⁸,

⁹⁷ Trabalho apresentado no IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) – São Paulo/SP, julho/2016. Disponível em: <http://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associação-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em 01 ago. 2021.

⁹⁸ A pesquisa original contou com a colaboração da Diretoria Regional de Educação (DRE), da região onde foi localizada a pesquisa de campo, para a seleção das escolas. Assistentes Técnicos (do Departamento da Associação de Pais e Mestres da DRE) ofereceram sugestões de unidades escolares que correspondiam aos critérios de seleção para pesquisa: que as escolas tivessem a direção (ou a pessoa responsável pela prestação de contas dos recursos financeiros e demais recursos que chegam à escola) disponível para realização de entrevistas e disponibilização dos dados requeridos pela pesquisa; que as

localizadas na periferia da cidade, abrangendo diferentes modalidades de ensino: um Centro de Educação Infantil (CEI); uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI); uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF); um Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA) e uma Escola Municipal de Educação Básica para Surdos (EMEBS).

As pesquisas que deram origem aos estudos realizaram entrevistas com os diretores, coordenadores pedagógicos e membros da Associação de Pais e Mestres (APM) de escolas participantes do estudo, assim como com supervisores, dirigentes e representantes dos departamentos financeiros das Diretorias Regionais de Educação pesquisadas – tanto em âmbito estadual, quanto em âmbito municipal (VIANA, 2010, CAMARGO, 2012). Os instrumentos metodológicos para a realização das entrevistas foram especialmente elaborados, utilizando roteiros de entrevistas divididos em blocos temáticos, com as seguintes categorias de análise: 1) identificação do perfil do entrevistado; 2) os recursos financeiros transferidos à escola; 3) gestão dos recursos financeiros; 3.1) formas de participação da comunidade na gestão escolar; 3.2) provimento do cargo da direção escolar; 3.3) problemas vivenciados pelas escolas e a relação com os recursos financeiros descentralizados; 3.4) relação entre participação e jornada de trabalho, salário e motivação; 3.5) relação entre o Projeto Político Pedagógico (PPP) e as decisões sobre a utilização dos recursos financeiros.

No presente trabalho, será apresentada uma seleção de trechos das entrevistas realizadas em âmbito municipal, mais especificamente com diretores das cinco escolas municipais participantes da pesquisa, porque não seria possível apresentar as demais entrevistas (feitas com os coordenadores pedagógicos e membros da APM, ou ainda com os representantes das DREs) em um único artigo.

Quanto à escolha da apresentação das entrevistas feitas com a direção escolar, salienta-se que a pesquisa teórica partilha de estudos como os de Vitor Paro (2007, 2015) ao conceber a função do diretor sem a dicotomia entre “administrativo” e “pedagógico”, compreendendo o conceito de administração como mediação, em que os fins do ato administrativo são fins pedagógicos e que, portanto, correspondem a meios pedagógicos para atingi-los. Neste sentido, a razão de ser do que é considerado

escolas possuíssem Conselho de Escola (CE) e Associação de Pais e Mestres (APM) nos quais se deliberasse sobre a aplicação dos recursos financeiros; que tivessem um funcionamento pleno de suas instalações; que possibilitassem o acesso a toda documentação e demais fontes de dados que a pesquisa exigisse. Por questão de preservação da imagem das escolas escolhidas e da identidade dos sujeitos contactados, manteremos o anonimato das escolas e dos entrevistados, tratando-os de forma genérica.

administrativo na função do diretor de escola é a articulação com o que é considerado pedagógico, na perspectiva de que o diretor é, antes de um administrador, um educador, tendo a tarefa de tornar seus atos administrativos atos mediadores do próprio objetivo para o qual a sua atividade deve estar orientada, que é o objetivo pedagógico. “É, portanto, o pedagógico que dá a razão de ser ao administrativo, senão este se reduz a mera burocratização, fazendo-se fim em si mesmo e negando os fins educativos a que deve servir” (PARO, 2015, p.25).

O estudo compreende que o papel da direção escolar é estratégico para que a tradicional centralidade de sua função seja deslocada e alargada de maneira a compartilhar suas funções administrativas entre todos os segmentos da escola, correspondendo a uma figura que representa uma entidade coletiva, atuando conforme fins e meios condizentes, pedagógicos e democráticos, buscando a participação de toda a comunidade na gestão escolar.

Espera-se que as entrevistas com os diretores apresentadas neste trabalho possam contribuir não apenas para os estudos sobre as repercussões da transferência de recursos financeiros para as escolas, mas também com os estudos sobre a natureza das atividades da direção escolar – e as possíveis adequações e contradições da prática administrativa diante do caráter político-pedagógico da escola.

O objetivo geral da pesquisa original é o de contribuir para a análise da realidade financeira e gestora da escola pública e de políticas que buscam, através de programas governamentais (federais, estaduais ou municipais), transferir recursos financeiros descentralizados diretamente para as escolas, com vistas a sua autonomia, à gestão democrática e à qualidade da educação.

1. Sobre a realidade financeira das escolas pesquisadas: quanto (R\$) elas recebem anualmente?

A pesquisa empírica verificou que as escolas municipais de São Paulo recebem recursos financeiros descentralizados provenientes de três formas de transferência: a) por meio do *Programa Dinheiro Direto na Escola* (PDDE), de origem federal (BRASIL, 2009; PMSP, 2009); b) por meio do *Programa de Transferência de Recursos Financeiros* (PTRF), de origem municipal (PMSP, 2008, 2014); e c) por meio da chamada *Verba de Adiantamento*, também de origem municipal (PMSP, 1988, 2014).

Antes de apresentar as opiniões dos entrevistados quanto à transferência destes recursos é importante, primeiramente, identificar os montantes anuais totais das escolas participantes do estudo, conforme pesquisa quantitativa⁹⁹ realizada em campo, a qual abrangeu o período de 2007 a 2013¹⁰⁰, a fim de compreendermos os valores transferidos pelos programas a cada escola anualmente, para então conhecer as opiniões dos diretores acerca destes recursos.

Tabela 1: Montantes anuais totais das cinco escolas pesquisadas e valor por aluno/ano (PDDE, PTRF e Verba de Adiantamento), com valores nominais em Reais (R\$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CEI	35.807,0 8	19.440,4 5	30.319,5 0	27.702,0 0	37.981,6 0	22.056,0 0	43.112,0 0
valor aluno/ano	316,88	180,00	280,74	256,50	231,60	128,23	258,16
EMEI	40.072,0 0	36.036,0 0	46.710,0 0	37.990,8 0	37.460,4 0	32.134,2 0	29.112,0 0
valor aluno/ano	77,81	73,10	95,33	87,13	122,82	97,08	89,85
EMEF	79.691,2 0	57.612,4 5	72.083,9 4	58.645,0 0	63.702,3 0	51.374,4 0	64.845,0 0
valor aluno/ano	93,42	73,11	93,98	79,90	93,13	76,22	82,71
CIEJA	15.600,0 0	10.500,0 0	58.645,0 0	64.420,2 0	40.010,2 0	45.648,8 0	60.781,0 0
valor aluno/ano	17,69	10,55	31,02	72,14	45,36	39,76	66,14
EMEBS	68.101,5 6	64.199,1 7	72.794,7 5	55.468,2 0	49.600,20	53.130,6 0	67.836,0 0
valor aluno/ano	273,50	224,47	266,65	190,61	195,28	187,08	244,01

Fonte: VIANA, 2015, p.269.

⁹⁹ A verificação em campo realizada pela pesquisa original constituiu-se não apenas a partir de pesquisa qualitativa (com a realização de entrevistas), mas também de pesquisa quantitativa, em que se objetivou conhecer os montantes dos recursos financeiros que são repassados às escolas públicas de São Paulo e seus destinos (gastos, aplicações), com a coleta de documentos de prestação de contas, extratos bancários, Notas Fiscais, atas das reuniões da APM etc.. Para mais informações quantitativas sobre os recursos financeiros transferidos às cinco escolas municipais pesquisadas ver Viana (2015).

¹⁰⁰ O recorte de 2007 a 2013 foi escolhido tendo em vista que o PTRF foi criado em 2005 e implementado na rede municipal em 2006, portanto, a partir de 2007 acredita-se que seria possível obter dados do programa já consolidado, comparando-os desde seu início até o período da sistematização dos dados da pesquisa, em 2014.

É importante destacar que a Tabela 1 se refere à soma dos repasses anuais do PDDE, PTRF e Verba de Adiantamento, portanto, não visa apresentar as diferenças entre os valores repassados por cada um deles separadamente, tendo como foco apenas o de elucidar o montante total que as cinco escolas pesquisadas geriram anualmente, dentro do período investigado, demonstrando o quanto (em R\$ nominais) as escolas tiveram à disposição para implementar seus projetos pedagógicos, realizar pequenas manutenções e compras de materiais em geral.

A Tabela 1 permite verificar que a EMEF, por exemplo, recebeu, em 2007, o total de R\$ 79.691,20, que foi o maior montante anual encontrado pela verificação em campo, o que representou R\$ 93,42 por aluno/ano (786 alunos, em 2007). Já o maior valor por aluno/ano foi o do CEI, que apesar de receber o equivalente ao montante de R\$ 35.807,09, em 2007, teve valor de R\$ 316,88 por aluno/ano, por exemplo.

Apesar de os valores por aluno/ano destes recursos parecerem valores muito baixos, seu montante anual total corresponde à significativa possibilidade de gastos para as escolas, além de constituir importante oportunidade de organização e de planejamento coletivo, podendo trazer uma maior participação e a gestão democrática dos recursos da escola.

Quanto à utilização geral¹⁰¹ dos recursos transferidos às escolas, as legislações do PDDE e do PTRF preveem gastos com materiais permanentes (bens patrimoniais tanto de caráter pedagógico, quanto de caráter estrutural, como móveis etc.), materiais de consumo (tanto pedagógicos, quanto de expediente e papelaria, ou ainda materiais para manutenção estrutural da escola) e também com serviços de terceiros (tanto pedagógicos e culturais, serviços de transporte para excursão de alunos, quanto serviços elétricos, hidráulicos, de alvenaria, marcenaria, pintura etc., para manutenção e estrutura da escola), dentre outras possibilidades. Os recursos provenientes da Verba de Adiantamento¹⁰² possibilitam apenas a realização de despesas emergenciais, estando mais voltados aos serviços de manutenção e pequenos reparos na estrutura da escola.

¹⁰¹ O programa PDDE possibilita sua utilização voltada para aquisição de material de consumo e permanente, serviços de terceiros, visando a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático (BRASIL, 2009; PMSP, 2009); o programa PTRF também prevê sua utilização voltada para aquisição de material de consumo e permanente, serviços e pagamentos de tarifas bancárias, no desenvolvimento das atividades educacionais e na implementação do Projeto Pedagógico, pequenos investimentos que contribuem supletivamente para garantir o funcionamento da Unidade de Ensino, com o objetivo de garantir maior autonomia às Unidades Educacionais (PMSP, 2008).

¹⁰² A Verba de Adiantamento é uma verba extraordinária de pagamento de despesas públicas expressamente definidas em lei, através da qual se coloca um numerário à disposição de um servidor ou funcionário público, a fim de dar-lhes condições de realizar gastos emergenciais que não possam

Quanto aos destinos e compras feitas pelas escolas com recursos do PDDE e do PTRF, por exemplo, a pesquisa quantitativa identificou que (dentre o período de 2007 a 2013) o CEI destinou uma média de 91% de suas aplicações para despesas de caráter pedagógico. Deste total, 74% com material de consumo (material de papelaria e expediente), 14% com material permanente (material de áudio e multimídia) e 3% com serviços pedagógicos (apresentação teatral na escola).

Já a EMEI, por outro lado, foi a escola que menos destinou recursos para despesas de caráter pedagógico (média de 35% dos gastos) e mais em despesas de caráter de manutenção e estrutura da escola (58% dos gastos em materiais e serviços para reformas, alvenaria e pintura).

Cada escola possui uma necessidade de aplicação por meio da execução de seus recursos financeiros, porém, independentemente do tipo de necessidade da escola (mais voltada às despesas de caráter pedagógico, às despesas com materiais de papelaria e de expediente, ou ainda às reformas estruturais e de conservação predial), a pesquisa original reconhece que as políticas que transferem recursos financeiros descentralizados diretamente às escolas públicas são políticas necessárias para o cotidiano da escola, tanto do ponto de vista operacional, de sua manutenção e infraestrutura, quanto do ponto de vista do desenvolvimento de atividades e projetos pedagógicos. O estudo destaca que estas são categorias de despesas interdependentes, ou seja, o sucesso da conservação predial da escola, os serviços de manutenção nela realizados, assim como a escolha e aquisição de equipamentos e materiais diversos a serem comprados, dependem do trabalho pedagógico, do envolvimento e processos decisórios coletivos, assim como o trabalho pedagógico e as atividades didáticas também dependem de infraestrutura, manutenção predial, materiais, equipamentos e serviços específicos.

Sendo assim, estas políticas devem ser estudadas e aprimoradas para melhor contribuírem para a realidade financeira e gestora da escola, de forma a serem mais divulgadas no âmbito escolar, assim como mais transparentes, ágeis e eficientes, pois possuem grande potencial de atuação na concretude da escola, já que possibilitam a realização de objetivos pedagógicos gerais ou específicos e também a melhoria das condições estruturais da escola, ou seja, as políticas de transferência de recursos financeiros beneficiam a escola tanto do ponto de vista de sua infraestrutura, quanto do ponto de vista de sua autonomia de gestão financeira e pedagógica.

subordinar-se ao processo normal de aplicação (empenho, liquidação, pagamento), de acordo com o disposto no art. 68 da Lei Federal 4.320/64.

Neste sentido, a escuta dos sujeitos que lidam diretamente com os recursos financeiros descentralizados constitui um elemento importante para o conhecimento das necessidades das escolas e para a análise dos efeitos destas políticas na concretude escolar, ajudando a desvelar as dificuldades e as possibilidades do uso destes recursos na prática cotidiana da escola.

2. Opiniões dos diretores entrevistados sobre os recursos financeiros das escolas

Nesta parte será apresentada uma sistematização das entrevistas realizadas com os diretores de cada uma das cinco escolas participantes da pesquisa em campo (VIANA, 2010, 2015), por meio de seis quadros comparativos, de forma a elencar trechos que podem contribuir para uma análise dos impasses e dos avanços das políticas de transferência de recursos financeiros para a escola pública.

Quanto a uma caracterização sucinta do perfil dos entrevistados, foi identificado que todos têm ensino superior completo em pedagogia e são concursados, servidores efetivos da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), tendo atuado na escola pesquisada há mais de nove anos.

O Quadro 1 a seguir permite comparar as opiniões dos entrevistados em relação à (in)suficiência de recursos financeiros nas escolas, buscando identificar se eles consideram que houve falta de recursos para gastos com manutenção ou gastos de caráter pedagógico, questionando sobre suas opiniões quanto à importância e os benefícios que os recursos transferidos têm trazido para a escola.

Quadro 1: Opiniões dos entrevistados sobre a (in)suficiência de recursos financeiros na escola (continua)

Houve insuficiência de recursos na escola? Você considera estes recursos importantes? Quais os benefícios?

EMEF	<i>Não. Na minha visão, não faltou. [...] Estes recursos são imprescindíveis. Você não consegue ficar sem. Porque imagine uma escola com quase 700 alunos, adolescentes... Você imagina quantas vezes você quebra coisas em banheiro, porta, maçaneta [...] Mas, assim, sem a verba ficaria praticamente impossível você manter a escola em condições de trabalhar. Em princípio a gente entende que o PTRF, principalmente, e o PDDE [...], é prioritariamente para o pedagógico. Então a gente tenta trabalhar neste sentido, de garantir que tenha o recurso pra aula, para as coisas acontecerem, os projetos acontecerem na escola. Mas, vai muito recurso para manter o prédio! Vai muito recurso para manutenção, independentemente de você querer investir no pedagógico. Acho que eles têm ajudado sim, em partes, hoje em dia a gente consegue fazer mais coisas do que antigamente. Eu comecei a trabalhar em 1989, 1990, em escola, a gente não tinha papel almaço para fazer atividade com a criança, era um horror, você não tinha nada mesmo, era giz, lousa e o "gogó". E muita criatividade! Hoje, quem entra hoje, há pouco tempo, acha que é ruim, que não está bom, mas não viveu os anos atrás, porque a gente entrava, via que faltava um monte de coisa e a gente se adaptava a isso,</i>
-------------	--

	<i>dava um jeito, então a gente achava meio que era normal, porque, a realidade era aquela, você começava a trabalhar naquela realidade e ia. Hoje a gente vê que os recursos na escola estão muito facilitados. Quando a gente sabe que a verba tá vindo, a gente já coloca para os professores "Olha, gente, vamos sonhar! Vai pedindo". Sonhar pode, a gente vai tentar ir atendendo. Mas sabe que as pessoas não vão tão além? Elas pedem o "basicão". Aí a gente analisa, se tal coisa dá, se isso já não dá agora, mas talvez pode ser que mais pra frente dê. Normalmente o pessoal faz lista. Já pela área se juntam e planejam.</i>
EMEI	<i>Para pedagógico não faltou. Para o que pode, não. Teve insuficiência quanto à manutenção. Teve, né. Quanto ao telhado, à cobertura que a gente queria fazer pra poder fazer a brinquedoteca, e ainda estamos aguardando. [...] A gente tem o dinheiro, a gente até faria se eles deixassem a gente gastar o dinheiro. Tem o dinheiro, tem o projeto, mas a gente não pode gastar pra isso. Se pensar que antes a gente não tinha recurso nenhum, não, não houve insuficiência. (...) Benefício é a autonomia né. A autonomia porque o Conselho pode decidir uma coisa e você põe em prática. Entendeu? E algumas coisas, quando você depende, por exemplo, da DRE ou da SME, você fica... Tem todo um trâmite burocrático [...]. A gente pediu para cobrir um pedacinho dum telhado, mas aí tem uma fila de processos, a gente tem que ficar na fila, aí depois, quando chega a nossa vez, eles ainda vão ver se aprova, se não aprova... Entendeu? Pra gastar com isso do telhado a gente não pode. Porque é assim, você tem um teto, você só pode gastar R\$ 8 mil por ano em alguma coisa. E pra cobrir o pedaço daquele telhado é mais de R\$ 8 mil. Então eu não vou poder fazer nunca, por isso que eu pedi pra DRE fazer. Se eu pudesse [se referindo à impossibilidade de uso dos recursos financeiros descentralizados do PDDE, PTRF ou da Verba de Adiantamento para reformas acima de R\$ 8 mil reais, no que tange a Lei 8.666/1993, de licitações e contratos] eu já tinha feito há muito tempo. Eu sou um diretor relativamente novo, eu peguei a época das "vacas magras", porque o pessoal reclama aqui que não tinha dinheiro pra nada [...].</i>
CEI	<i>Não faltou. Tudo que a escola precisa, é tudo pedagógico, é tudo para o aluno. Não, não houve falta, se houve, fomos atrás na DRE e conseguimos. Eu acho que é assim, a nível da infraestrutura, o benefício ele tá sendo muito maior [...] Coisas que não dá para fazer na obra de um grande porte, né? [...] A reforma é outra coisa que não tá dentro do tema aqui, né? Mas também é uma coisa que precisa mudar. Mas, dá para usar, agora a gente tem, diante dessa verba, por exemplo, Adiantamento Bancário pra emergência... ah é, eu uso [...] é assim, é pouca, é, mas se eu for comparar, nossa, a gente tá mil vezes melhor, a nível de infraestrutura. De você ter essa autonomia da administração...</i>
CIEJA	<i>Não, tudo que a escola precisou de planejamento ou emergencial [...] foi realizado, então não houve essa falta [...]. Essa casa é uma casa muito antiga, muito antiga mesmo, ela tem mais de cinquenta anos, então assim, precisa fazer uma revisão geral da parte elétrica, então isso eu já solicitei pra DRE, um processo, porque com a verba do PTRF não é o suficiente, eu posso gastar no máximo oito mil reais em elétrica [...] e isso não supriria [...]. Na próxima reunião, de organização, os professores já fizeram as listas [...], as listas já estão lá na minha mesa. É a partir dessas listas que eu posso realizar as compras [...]. Mesmo que não tenham um horário pra se reunir na sexta, aí cada um vai fazendo sua lista e vai deixando na secretaria. Pra isso não falta. Os benefícios? Eu acho que são muitos, né? Ah, eu acho que a escola tem uma autonomia maior, né? Tem uma verba engessada [se referindo as [im]possibilidades legais de uso destes recursos], mas você tem uma autonomia, você decide com o seu público, com a sua comunidade, com os seus professores, a sua equipe. A participação, Né? Os funcionários, né? A gente tava na reunião, aí as funcionárias da terceirizada falaram: olha, a gente também tem uma coisa pra falar, a gente precisa de um varal de pé, pra comprar com o PTRF, até elas entram nessa participação, né? Na hora dessa reunião e dessa tomada de decisões. Porque, olha [...], por exemplo, toda sala tem uma TV [...] novinha, [...] cada sala tem um DVD [...], tem dois Datashow...</i>
EMEBS	<i>Faltar não faltou, só pra pedagógicos específicos de recursos visuais, como livros específicos, que eu tenho que checar antes de comprar pra ver se a SME já não comprou [...]. Ou quando é pra manutenção grande, que eu preciso fazer uma reforma, uma coisa assim maior, aí... falta recursos. Aí eu não consigo. [...] Mas, nossa com essas verbas melhorou muito, com certeza essas verbas e a gente tendo a periodicidade delas e sabendo que você vai conseguir contar, nossa, a diferença é muito grande, porque assim, às vezes acontecia um problema no banheiro, não podia usar, e eu não tenho a verba nesse momento, mas eu sei que daqui há uns dois</i>

meses eu vou receber o PTRF, então eu vou pro meu prestador de serviços e falo “vai e resolve que daqui a pouco eu vou te pagar” e ele sabe que eu vou pagar e ele faz, então eu tenho um prestador que fica comigo o ano inteiro. Eu tenho uma dívida com ele, tenho, mas ele sabe que eu vou pagar.

Fonte: Adaptado com base em VIANA, 2015, p. 278.

É importante observar que os cinco diretores entrevistados afirmam que não houve falta de recursos para despesas de caráter pedagógico, com exemplos sobre a diferente realidade da escola quando não dispunham de recursos financeiros descentralizados, se referindo ao período anterior ao PDDE (criado em 1995) e ao PTRF (criado em 2006), exemplificando sobre os benefícios materiais trazidos por estes recursos, possibilitando a compra de materiais de consumo e permanentes (conforme exemplo da diretora do CIEJA: *TV, DVD, Datashow*), ou mesmo de pequenas reformas.

Porém, os entrevistados comentaram sobre a insuficiência de recursos para gastos com reformas estruturais da escola, que teriam valor maior de R\$ 8 mil reais – que é superior ao limite¹⁰³ permitido pelas leis que regulamentam a Verba de Adiantamento, o PTRF e o PDDE. Neste sentido, tais reformas, em processo normal de aplicação (incluindo os procedimentos de empenho, licitação e pagamento), devem ser feitas pela PMSF, correspondendo à forma centralizada de uso do recurso público em que, portanto, o gasto não é feito em âmbito escolar, mas em âmbito central, a partir da SME (conforme a Lei 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos).

A diretora da EMEF destaca que sem os recursos financeiros descentralizados, já prontamente disponíveis para o gasto da escola, não seria possível realizar despesas emergenciais com manutenção diária, salientando a facilidade e eficiência no uso dos recursos transferidos para sanar despesas operacionais e cotidianas. A diretora compreende que os recursos do PDDE e do PTRF deveriam estar mais voltados para despesas com caráter pedagógico, explicando que a gestão busca “garantir que tenha o recurso para aula, para as coisas acontecerem”, porém, explica que “vai muito recurso para manter o prédio (...), independentemente de você querer investir no pedagógico”, trazendo para a discussão a questão de que as despesas para manutenção e conservação da escola concorrem com as despesas de caráter pedagógico, e, portanto, se houvesse

¹⁰³ Importante destacar que após a realização do presente trabalho, a Lei de licitações nº 8.666/1993 sofreu alterações nos limites dos valores para aquisição pública por meio de licitação. O Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, alterou os valores previstos no art. 23 da Lei nº 8.666/1993, corrigindo os valores considerados para a adoção de cada modalidade de licitação. No caso de contratação de obras e serviços, por exemplo, o teto para dispensa passou para R\$ 33.000,00, e, para aquisições e demais serviços, de até R\$ 17.600,00.

maior investimento em infraestrutura, com recursos centralizados e por parte da PMSP, restariam, com efeito, mais recursos para a implementação de projetos pedagógicos.

As opiniões dos entrevistados confirmam a importância destes recursos para as escolas e os benefícios comentados são, para além de benefícios materiais, os ligados à autonomia de gestão financeira, à possibilidade de participação e tomada de decisões coletivas, na perspectiva do exercício da gestão democrática escolar.

As afirmações nos levam a compreender que a maior necessidade das escolas pesquisadas é de caráter predial e de infraestrutura, por isto os entrevistados afirmam que não houve insuficiência de recursos para a escola, tendo em vista que não é possível gastar com grandes reformas. Todos eles afirmaram que não houve falta de recursos para realizações de despesas de caráter pedagógico ou de pequenas reformas estruturais. A falta está relacionada às reformas que não podem ser realizadas com recursos descentralizados e que, portanto, deveriam ser feitas de maneira centralizada.

A pesquisa indica que se as despesas de infraestrutura fossem feitas de forma centralizada, a escola gastaria menos de seus recursos descentralizados com despesas de manutenção e assim disponibilizaria mais recursos para despesas de caráter pedagógico, o que permitiria organizar e planejar gastos mais elevados para investir em projetos pedagógicos específicos, para além das despesas com papelaria e expediente – chamadas pela diretora da EMEF como “básico”. Neste sentido, o estudo identifica que os recursos transferidos têm suprido a necessidade material da escola, os diretores apontam que os recursos têm sido suficientes para comprar os materiais solicitados pelos professores, beneficiando a operacionalização diária da escola, porém, a pesquisa também verificou que os gastos realizados ainda não estão diretamente ligados à implementação de projetos político-pedagógicos, pois estes não correspondem ainda à prioridade de gastos das escolas pesquisadas. Enquanto houver maior necessidade de uso dos recursos transferidos para a infraestrutura escolar, os projetos pedagógicos continuarão em segundo plano.

Sobre algumas dificuldades das escolas em lidar com a prestação de contas dos recursos, a verificação em campo evidenciou que três, das cinco escolas pesquisadas, contrataram serviços contábeis anualmente para auxiliar com os procedimentos burocráticos de uso dos recursos transferidos. Em relação a isto, o trabalho elencou alguns trechos das entrevistas apresentados no Quadro 2:

Quadro 2: Opiniões dos entrevistados sobre a contratação de serviços contábeis para lidar com a prestação de contas dos recursos (continua)

Dificuldades em lidar com o recurso - necessidade de contratação de serviços contábeis	
EMEF	<i>Indispensável! Porque você veja, a nossa formação é em pedagogia e em alguma outra área da educação, então, a maioria de nós não tem a vivência de empresa, setor de contador, administrativo. Pra gente é um pouco difícil, então se ficar só nas mãos do diretor, vai atrasar declaração, vai perder prazo, vai acontecer algum problema, pagar multa. Então, é indispensável o contador. E hoje, a APM é como uma empresa, você vê, quantas verbas eu te falei? No final das contas, acaba gerenciando um volume grande de recursos e não pode ter erro.</i>
EMEI	<i>Então, na verdade é assim, algumas coisas a gente não consegue fazer. Só o contador que faz. A escola ela sendo uma empresa e tendo CNPJ, algumas coisas só o contador consegue fazer. Ele tem o programa, ele tem a senha, a gente tem que ter o... aquele... tem que ter um número, que até esqueci o nome agora, e o contador tem que assinar e fazer tudo online, e a gente não tem condições de fazer isso. Mesmo que a gente quisesse, se eu me disponibilizasse a fazer eu não conseguiria, porque eu não teria a senha, não teria o acesso. Tanto é que a gente agora é obrigado a ter contrato de contador.</i>
CEI	<i>Posso ser sincera? Eu já falei sobre isso na diretoria, porque eu faço parte de uma comissão financeira, eu já falei, eu acho isso assim, é balela isso, a ... que me perdoa, ela é minha contadora, adoro ela, ela é um show, super prestativa, mas não precisa, eu, no meu parecer, na minha santa visão, não preciso, por que? Eu já falei isso lá no, no, no grupo, se tivesse um contador, só prá isso, tá? E tivesse o programa da diretoria, só para as escolas, porque eu pago quinhentos e vinte pro, todo bimestre. Eu já falei isso, por que que não faz? Ah, porque é muito complicado, bla, bla, bla, desculpa. Acho que tá gastando muito prá nada. Eu acho que assim: uma pessoa, por exemplo, a gente tem lá, assim, a gente tem lá, na DRE, pra ajudar quanto ao PTRF, o PDDE, sobre o Adiantamento, são três pessoas, não é? Já tem um contador, não tem? Contrata outro, prá fazer só isso, entendeu? Só isso. Ah, mas que é o programa, porque o programa é difícil, o programa você tem que pagar. Já parou prá pesquisar? Eu acho que não é isso. E eu tô te falando é no bom senso, até falei isso lá, na reunião. Eu tô te falando do meu bom senso, inclusive nas reuniões eu já falei sobre isso, né? Mas aí eles argumentaram, mas eu ainda acho...</i>
CIEJA	<i>Nós temos, uma contadora, deixa as contas, com a, que é nossa contadora, né? Só que é assim, o que ela faz, ela faz os balancetes, ela faz o balanço anual, ela faz essa questão burocrática da contabilidade, a prestação de conta, as prestações de contas das verbas somos nós que fazemos. Somos nós porque assim, são muitas, são muitos detalhes, por exemplo, teve uma vez que a gente pediu pra ela fazer, mas aí você tem que conferir tudo, aí a gente prefere, eu, né, te a tesoureira, que é a assistente da escola, a gente senta e vai fazendo tudo, porque aí a gente já vai, uma ditando e a outra, né? Naquele momento a gente fecha pra aquilo, conferimos, porque senão tem que arrumar tudo de novo, então, a gente prefere, e mesmo a gente fazendo, e tendo todo o cuidado que precisar, ainda tem uma coisinha ou outra, que a gente precisa arrumar.</i>
EMEBS	<i>É, a gente foi obrigado a contratar, né? Com o próprio recurso pra poder pagar e eu não posso pagar ele todo mês também porque a verba não vem todo mês. Eu acho que podia sim cada setor ter um, porque como são várias escolas que a DRE atende, né? Um contador não dá conta de todas as escolas, mas eu acho que as escolas poderiam se reunir por região e ter um contador que atendesse umas cinco, seis escolas, que ficasse a disposição dessas escolas, por proximidade, aí ajudaria muito, se fizesse toda essa parte burocrática, banco, tudo isso pra gente. Pois é, as vezes eu brinco aqui, eu estudei tanto pra virar "boy", eu perco muito tempo com essas coisas</i>

Fonte VIANA, 2015, p. 283.

Três, dos cinco diretores entrevistados, defendem que esta contratação não é necessária. A pesquisa permite afirmar que esta contratação não é imprescindível, pois: a) as escolas têm gasto parcela considerável de seus recursos financeiros com despesas de contratação de contador, sendo que poderiam direcionar esta parcela às despesas mais diretamente ligadas às necessidades dos alunos e b) porque os procedimentos para uso destes recursos não são tão complexos, sendo que existem manuais e orientações detalhadas que explicam sobre sua movimentação e prestação de contas, além de reuniões oferecidas em âmbito da DRE para auxiliar os diretores neste aspecto. A pesquisa também levantou que existe comunicação com a DRE por telefone, e-mail ou pessoalmente, para o caso de dúvidas, e há três Assistentes Técnicos de Educação (ATEs), no âmbito da DRE, para auxiliarem as escolas no uso dos recursos do PDDE, PTRF e Verba de Adiantamento (eles são os responsáveis por encaminhar cada processo de prestação de contas das escolas aos órgãos centrais, ou seja, à SME, no caso do PTRF e da Verba de Adiantamento, e ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, FNDE, no caso do PDDE).

Os resultados do estudo reafirmam a sugestão trazida por alguns diretores, de que as escolas não gastem recursos descentralizados para contratar contadores, mas que a DRE os contrate (não para cada escola, mas para um conjunto de escolas), de forma centralizada, e disponibilize seus serviços às escolas da rede, auxiliando os ATEs. A pesquisa empírica indica que é importante que os diretores, com função não somente pedagógica, mas também administrativa, lidem com a gestão financeira e a prestação de contas destes recursos de forma a incluir os membros da APM da escola, assim como a comunidade escolar, compartilhando sua função administrativa, divulgando e promovendo conhecimento mínimo sobre os procedimentos de uso de recursos públicos, com vistas ao controle social e a emancipação social dos sujeitos da escola. Atenta-se para o fato de que se a prestação de contas for feita por um técnico, a comunidade escolar perde a oportunidade de conhecer e participar de processos de controle de verbas públicas, que podem e devem ser de seu conhecimento.

A próxima abordagem trata da relação da escola com instâncias superiores na hierarquia da rede municipal de São Paulo, expressas no Quadro 3.

Quadro 3: Opinião dos entrevistados sobre a relação das escolas com os órgãos centrais e intermediários da SME

Orientações e relação com a SME	
EMEF	<i>Aqui a gente não recebe orientação direto de SME, a gente recebe da DRE, mas elas constantemente orientam sim, fazem reunião... Certamente elas tem reunião de SME e depois repassam pra gente as orientações. Elas também ficam aguardando publicar o manual sobre as verbas, pra saber o que mudou, o que não mudou, porque muda pra gente ao mesmo tempo que muda pra elas. Então assim, como agora estamos tendo todas essas verbas do governo federal, então ficou mais distante da DRE, então acho que não depende só de SME. Quando a gente tem dúvida sobre essas verbas federais, todas as vezes que eu precisei entrar em contato com o governo federal, peguei o telefone e eu fui muito bem atendida, eles foram bem prestativos e bem rápidos para resolver.</i>
EMEI	<i>Com a DRE ou com a SME? Porque, no meu caso, com a DRE ela é ótima, é 100%, me dou bem com as pessoas.... Excelente. Agora assim, a SME a gente não tem acesso, eles colocam as leis de cima pra baixo, que a DRE tem que cumprir. Então a gente não pode colocar no mesmo balaio, DRE e SME. Porque eles também estão cumprindo leis que vêm de cima.</i>
CEI	<i>Eu acho que assim a relação a diretoria, com o SME, a gente não tem. Tem. Com o SME é zero, é zero a esquerda, não tem nenhuma. Com a SME não tem nenhuma, tá? Agora, com a diretoria a gente tem. Ela é muito próxima, é uma parceria muito boa, é aquilo que eu falei prá você, não é que eu to puxando a sardinha prá elas não. Mas é assim, a Rosinha sabe, sabe que a gente tá muito junto, na problemática, nos erros, elas ajudam muito. Essa assessoria delas é muito legal. Elas orientam, tal. As vezes elas são até meio extremadas, assim, entendeu? De prazo e tal. É que tem muito diretor..</i>
CIEJA	<i>As meninas da DRE são super atenciosas, tirar todas as dúvidas por telefone ou pessoalmente... Não tenho o que dizer! Quanto à pergunta, ah, eu não sei, acho que, não, a gente, essa pergunta, seria aquela coisa, assim, se teria uma forma mais acessível de juntar tudo num recurso só. Talvez não, porque a gente, hã, a gente até reclama que são muitas verbas, né? Mas por um lado isso facilita também... Organiza e direciona, cada tipo de necessidade, acho que isso prá mim acho que é até um dos fatores positivos, mas não sei, talvez uma maneira mais fácil, mais prática, mais acessível, menos burocrática, e quando eu digo menos burocrática não é na lisura do processo, é na forma, no manuseio, pensar em planilhas em coisas que sejam mais fáceis, mais práticas pro nosso dia a dia, porque assim, o diretor ele não lida só com as verbas, ele tem o dia a dia da escola, tem todas...</i>
EMEBS	<i>Com a SME a gente pouco contato tem, né? Porque o meu contato direto é com a DRE. A prestação de conta é com a DRE. SME quase não nos auxilia. Muitas vezes a gente fica sabendo, quais o SME, quais são os objetivos deles, o que eles pretendem fazer com relação a verba através da DRE, então contato com o SME não existe.</i>

Fonte: VIANA, 2015, p. 285.

A diretora da EMEF comenta sobre a eficiência no atendimento do departamento do FNDE, responsável pelo PDDE, para esclarecimentos de dúvidas quanto ao uso ou à prestação de contas dos recursos provenientes deste programa. Todos os entrevistados salientam o papel do atendimento das ATEs no âmbito de cada escola, responsáveis pelo PDDE, PTRF e Verba de Adiantamento no âmbito da DRE, comentando sobre o auxílio e atenção na orientação sobre estes recursos.

Contudo, todos os entrevistados demonstram, em alguns comentários, distinguir a DRE e a SME como se não houvesse uma relação de intermediação entre elas, pois

afirmam que “a relação é apenas com a DRE” e que “não há comunicação da escola diretamente com a SME”, mas em outros momentos demonstram compreender também que “a DRE repassa as informações que vêm da SME”, em que se pode perceber a falta de noção de intermediação. Assim, a relação entre a escola e a SME parece confusa na compreensão dos diretores entrevistados.

A noção de que “não há comunicação da escola diretamente com a SME” é preocupante e deve ser superada, pois demonstra que o entrevistado identifica a escola como excluída desta relação, sendo que deveria se conceber como parte da Secretaria Municipal de Educação, através da intermediação das diretorias regionais, já que a rede municipal de ensino é uma “rede” e, portanto, conectada, de forma que a escola se compreenda como uma extensão da própria secretaria de educação, como parte dela, interligada aos órgãos centrais e intermediários. Estas percepções indicam relações de hierarquia, notadas nos comentários de que as orientações “vêm de cima”, de que não há diálogo vindo da escola para os órgãos centrais, contradições que devem ser superadas com políticas de descentralização de poder e com o aumento de espaços de debate e decisões coletivas.

A seguir, no Quadro 4, os excertos das transcrições das entrevistas apresentam as opiniões dos diretores entrevistados em relação ao PPP das escolas e o uso dos recursos financeiros descentralizados, buscando identificar se estes recursos estão de fato ligados diretamente à implementação de seus projetos pedagógicos, como sugerem as leis que normatizam o PDDE e o PTRF.

Quadro 4: Opinião dos entrevistados quanto à relação entre os recursos transferidos e o PPP

Há definição no PPP da escola sobre o uso de recursos financeiros?	
EMEF	<i>Normalmente eles já projetam e já pedem o que vão precisar para desenvolver. Não assim em termos de valores, mas "quero um microscópio pra fazer tal coisa", "vamos precisar de tal coisa esse ano", no PAA também aparece, no geral aparece, mas as vezes, a gente começa o PPP no início do ano, por exemplo [...], aí no meio do caminho aparece mais alguma coisa que se encaixa, e entra no projeto e a gente justifica na prestação de contas.</i>
EMEI	<i>Sim. Tem. Com certeza. Escrito no projeto, não. Porque o projeto é uma coisa muito ampla, ele dá diretrizes gerais. Mas assim, as professoras imaginam o projeto, e a gente não fica escrevendo "vai precisar de tanto", "o cobertor é curto e a gente vai puxando conforme a gente precisa", entendeu? Até, por exemplo, o projeto horta, a gente não coloca quanto vai precisar, a gente vai comprando e quando o dinheiro acaba, vai esperando, e vai dando um jeito.</i>
CEI	<i>Não, o PPP é mais abrangente, não tem as despesas, plano de gastos, só as concepções que norteiam a escola.</i>
CIEJA	<i>Não, não chega nesse detalhe, assim, especificamente não, Nas reuniões, com os membros do conselho e da, os membros que constituem a nossa</i>

	<p><i>APM, porque na verdade isso é discutido no conselho, o conselho leva, né? O representante do Conselho leva prá sala de aula, isso é discutido também, Os professores, eles têm uma autonomia muito grande, outro dia um professor foi com a família no Instituto da Física, aqui na USP, aí ele chegou, Dani, eu tenho que levar os meus alunos prá lá, como é que nós vamos fazer? Entendeu, aí eu fui ver quanto custa, o Instituto não dá nota fiscal, porque ele não é obrigado, ele só trabalha com recibo, recibo no CPRF não pode, aí o que que a gente fez...</i></p> <p><i>A gente usou o nosso recurso próprio, é nessa hora, entendeu? E eu também não poderia deixar de concordar com o professor, né? Então a gente vai, então isso é muito discutido, na sala o professor já fala, eu vou ver com a diretora, se a gente vai usar o PTRF, se a gente vai, então... É, no plano anual existe essa previsão, tem, tem, a gente faz essa discussão.</i></p> <p><i>Que é o plano anual de atividade, que é justamente o que vai precisar fazer, né? Na ata, na prestação de contas, prá poder justificar, aí esse já precisa, uma coisa acaba puxando a outra.</i></p>
EMEBS	<p><i>Não, esse específico não, até é uma coisa que eu acho que precisaria mesmo, mas a gente não tem essa parte específica, precisaria sim, pra orientação, isso ajuda.</i></p>

Fonte: VIANA, 2015, p. 287.

Pode-se perceber que, de acordo com as entrevistas, o PPP destas escolas não apresenta detalhes sobre o uso de recursos financeiros para implementá-lo. Contudo, para a aprovação da prestação de contas do PDDE e do PTRF é requerido legalmente que a escola apresente a ata da reunião da APM para a aprovação do chamado “Plano Anual de Atividades”, mencionado pelos entrevistados, o qual passou a ser construído devido à requisição destes programas e não constitui parte do PPP das escolas. A pesquisa tem como pressuposto que o requerimento legal do PAA é um elemento indutor da gestão democrática da escola, pois exige discussão e tomada de decisão coletiva sobre o planejamento pedagógico e financeiro da escola, requerendo a assinatura dos membros da APM. Mesmo que o PAA possa vir a se caracterizar como uma formalidade, já constitui um mecanismo que pode promover um aumento da participação no planejamento orçamentário da escola, no sentido da priorização e implementação de projetos pedagógicos (não apenas de despesas operacionais diárias), em uma perspectiva de gestão democrática e de organização programática do uso dos recursos financeiros da escola.

Em relação às concepções dos entrevistados sobre autonomia escolar, apresentadas no Quadro 5, todos os entrevistados destacaram, entre outras questões, que a partir da transferência dos recursos financeiros descentralizados, a escola passou a ter um nível de autonomia pedagógica e de gestão financeira muito maior, para investir em materiais e serviços conforme suas necessidades:

Quadro 5: Concepções dos entrevistados sobre autonomia escolar e a relação com os recursos transferidos

No que se refere à autonomia escolar, qual das situações seguintes mais se aproxima da realidade vivenciada na escola em que você atua?

- (A) A autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar.
- (B) A escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder.
- (C) A comunidade escolar não implementou ações efetivas na busca da autonomia da escola.
- (D) A autonomia escolar ainda não constitui preocupação central para os segmentos da escola.
- (E) A unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.

Comentários: _____

EMEF	B
EMEI	A
CEI	E
CIEJA	B e E.
EMEBS	A e B. <i>Comentários: Assim, autônoma, autônoma a gente nunca é, né? Porque assim você tem uma legislação que você tem que seguir, você tem a parte legal, então a autonomia é autonomia direcionada, né? Então eu não posso dizer que a escola é totalmente autônoma, a escola tem, busca sim, discute as nossas questões, reivindica as coisas que a gente precisa, tem uma comunidade bastante ativa, né? Mas autonomia total, isso é uma coisa que não existe, né? A autonomia ela tem que ta dentro de algumas diretrizes, se não depois vira bagunça também, né?</i> <i>A gente busca, então a gente segue essa autonomia da administração, porque eu tenho que seguir os parâmetros que eles ditam pra gente, mas na escola a gente tem autonomia de, de, discutir, de ver o que tem pra gente, esse diálogo existe realmente e acho que a gente tem uma comunidade bastante participativa.</i>

Fonte: Adaptado de VIANA, 2015, p.288.

Percebe-se que a questão da autonomia escolar não corresponde a uma perspectiva consolidada entre os entrevistados, porém, há o reconhecimento de sua importância, já que nenhum dos entrevistados pensa que a comunidade escolar não implementou ações efetivas na busca da autonomia da escola ou que a autonomia não constitui preocupação central para os segmentos da escola (não se identificaram com as alternativas C ou D).

Os diretores da EMEF, do CIEJA e da EMEBS acreditam que a escola não é completamente autônoma, mas tem buscado ampliar esta autonomia por meio de incentivo à participação (alternativa B).

Já a diretora do CEI preferiu a alternativa E, que afirma que “a unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas, administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa”. A pesquisa ressalta que foi o CEI que destinou uma média de 91% dos recursos do PDDE e do PTRF (entre 2007 e 2013) para despesas de caráter pedagógico e que priorizou a Verba de Adiantamento para as despesas com manutenção. A diretora do CIEJA também se identificou com esta alternativa, que considera a escola autônoma, sendo que a pesquisa quantitativa identificou que o CIEJA também destinou maior parte de seus gastos para despesas de caráter pedagógico, numa média de 60% (dentro o período investigado), se caracterizando como a segunda escola que mais destinou despesas para este fim, dentre as cinco escolas investigadas. Ou seja, a pesquisa identifica que as escolas que tiveram menos prioridades de gasto com infraestrutura e puderam direcionar maior parte de suas aplicações às despesas de caráter pedagógico têm a percepção de possuírem um maior nível de autonomia escolar.

Neste sentido, o estudo pode constatar que, para os diretores entrevistados, a autonomia escolar está diretamente ligada à possibilidade de realização dos projetos pedagógicos da escola, com disponibilização de recursos e possibilidade de uso prioritário para este fim.

No Quadro 6, verificam-se relatos dos diretores sobre dificuldades com relação à promoção da participação e da gestão democrática nas escolas pesquisadas:

Quadro 6: Opiniões dos entrevistados sobre gestão democrática e participação (continua)

Na escola em que você atua, **a participação da comunidade escolar** (pais, professores, alunos e funcionários) **pode ser avaliada como** A) ótima; B) boa; C) regular; D) fraca; E) inexpressiva.

No seu entendimento, **a participação dos alunos nos processos decisórios da escola, incluindo sobre o uso de seus recursos financeiros,**

- (A) é importante, pois pode aumentar a identificação do aluno com os processos e atividades escolares, contribuindo para o seu interesse sobre os saberes científicos e para redução das taxas de evasão.
- (B) é importante, pois constitui-se como um laboratório de aprendizagem da função política da educação e de aprendizado do jogo democrático.
- (C) não é importante, pois ao aluno compete cumprir as deliberações e as normas escolares.
- (D) não é importante, porque a escola não é espaço de formação e atuação política constituindo-se, prioritariamente, em lugar de aprendizagem dos saberes científicos.

Outra concepção. Qual? Comentários: _____

EMEF Alternativas B e B.

A participação é de regular a boa. É que a maioria das mães trabalham, é um pai ou outro que participa, normalmente são as mães que se inteiram da vida escolar, e elas hoje em dia tem uma carga muito pesada, a maioria das nossas mães trabalham fora...

<p>EMEI</p>	<p>Alternativas B e B.</p> <p><i>A participação é boa. Seria ótima, mas eu vou pôr "boa" porque a maioria dos pais não participa muito, falta participação dos pais.</i></p> <p><i>Eu acho que essa é a maior discussão atualmente, porque é difícil trazer a participação. Os pais, assim, vou falar por essa escola, mas acho que se aplica muito para os pais de periferia... Vamos falar pais, pois somos uma EMEI, e as crianças não tem muito poder de decisão, quando se trata de leite, uniforme, eles são super participativos, cobram, participam... mas quando a gente faz reunião pra compra, de CE, não aparece ninguém... Entendeu? [...] Eles até participam quando tem festa junina, não podemos reclamar porque não é de todo ruim, eles participam em peso, isso eles vêm, pra fazer as crianças dançarem e tal. Mas nos colegiados, é muito difícil. Aliás, é difícil até pra conseguir montar o colegiado, tem que ficar uns dez dias no portão, perguntando, correndo atrás, a gente coloca cartaz de assembleia geral e não aparece ninguém, a gente tem que "pegar à laço".</i></p> <p>Escolha da alternativa B também, seguida de comentário: <i>É importante. As crianças participam. Na horta decidiram o que iam plantar [...], pra pintar alguma coisa perguntam a cor, escolhem o vídeo que vai passar no dia do vídeo.... pode parecer que não, mas tem participação das crianças.</i></p>
<p>CEI</p>	<p>Alternativas B e B.</p> <p><i>A participação é boa. Ó, a gente tem agora, esse ano, só esse ano, tá? Eu acho que assim, eu tô aqui há 14 anos, nesse mesmo lugar, e assim, é, os pais participam, mas se você falar... os pais vêm na reunião? É muito pouco. É. É muito difícil. Por que? A reunião, é num horário, a reunião também é feita num horário que pontua todo mundo, isso é uma coisa que pega, então se eu vou fazer uma reunião que pontua a equipe, eu tenho que fazer fora do horário de trabalho, ou é na entrada, ou é na saída. [...] Esta questão da participação, ela é uma construção. [...]</i></p> <p><i>Hoje, vou te falar hoje, eu lembro que nas primeiras reuniões que eu fazia eu falava, os professores falavam, eles (os pais) ficavam mudos. Entrava mudo e saía calado. Hoje, a participação em número de pessoas, ela é pequena ainda, é, mas do que era antes, tá bom. Era menos ainda, então aumentou o número de pessoas, mas o que eu acho mais bárbaro é que as pessoas estão colocando a boca no trombone, elas estão falando, elas estão vivendo, elas estão colocando pra fora, então isso eu acho legal, então o pai tá falando, ele tá tendo poder de voz, o que ele não tinha [...].</i></p>
<p>CIEJA</p>	<p>Alternativas B e B.</p> <p><i>Olha, eu acho que a gente pode por boa, porque eu acho que o ótimo a gente quer sempre alcançar, não é? Ela é muito boa, muito boa, mas acho que, eu acho que a gente ainda tem um caminho aí, a conquistar algumas questões. Por exemplo, por exemplo, a gente tentou fazer este ano, o conselho de escola sempre na sexta-feira, porque a gente viu que a participação foi maior do que quando era cada dia da semana diferente. Então como eles já tem uma noção, por exemplo, sexta-feira é o dia para essas questões... Já separa, entendeu? Quem tá no turno da noite, estuda aqui a noite, faz parte do conselho de manhã, então ele já se organiza pra estar, né? Eles são adultos, então eles conseguem vir fora do horário. Então a gente, são esses caminhos pra, quando a gente fala na comunidade, são os nossos alunos adultos, porque eu até tenho pais que participam, mas é um número reduzido.</i></p> <p><i>Então a gente acho que vai buscando essas coisas menores, sabe? Essas modificações, essas conquistas que são menores, mas é onde a gente consegue...</i></p> <p><i>Escolha da alternativa B, é importante, pois constitui-se como um laboratório de</i></p>

	<i>aprendizagem da função política da educação e de aprendizado do jogo democrático.</i>
EMEBS	<p><i>A participação é, olha, ela poderia ser melhor, porque assim, eu não vou dizer que são todos os pais que participam, eu tenho um grupo que participa, mas pra você conseguir a participação de todos é a coisa, então, ela é boa, ela ótima, infelizmente, eu gostaria que fosse, mas não é, não é.</i></p> <p><i>Trazer essa comunidade, porque assim, nós temos uma dificuldade, que é diferente da dificuldade das outras escolas que assim, a nossa comunidade escolar, os nossos alunos não moram no bairro. Os nossos alunos vêm da zona sul inteira, a zona sul é enorme, né? E como essa é a única escola de surdos que tem na região, então eu recebo alunos de todos os bairros, os mais distantes possíveis, então [...]. Tem alunos que, eles vêm pra escola porque eles têm o transporte escolar gratuito, agora, os pais, você conseguir que os pais venham é muito difícil, também eles moram muito longe. Eu tenho crianças do Grajaú, do Campo Limpo, eu tenho crianças aqui da Paraisópolis, eu tenho criança, é, que mora lá perto da Balsa, próximo a Itanhaém, então, é muito distante, então isso é uma coisa que dificulta sim, né? Depois que a gente teve o TEG, o transporte gratuito, os pais parecem que meio que se desobrigaram, então assim, a escola, o problema não é meu, né? A escola que se vire, o condutor que traga, o dia que não tem o condutor, porque ele faltou, porque ele teve que fazer revisão da vã, alguma coisa assim, os pais não trazem a criança pra escola, eles faltam, né? Então essa é uma coisa que dificulta muito, até pra eu trazer esse pai pra cá, pra dizer, olha, eu tenho o recurso tal, dá pra gente comprar isso, o que que vocês acham, o que que vocês, né? Acaba não tendo esse dialogo porque os pais não vêm, né? A maioria. eles moram longe também, muito longe, mas eles têm a consciência que é importante.</i></p>

Fonte: VIANA, 2015, p.289

Algumas dificuldades na promoção da participação, mencionadas pelos entrevistados, são quanto ao horário das reuniões (com exemplo da EMEBS que realiza aos sábados, a fim de promover maior participação) e quanto à distância da escola dos bairros onde moram os alunos, com o exemplo da EMEBS, que é a única escola para surdos na região (existem seis EMEBS em toda a rede municipal de São Paulo).

Importante ressaltar que todos os entrevistados acreditam que a participação da comunidade escolar nas reuniões é boa (alternativa B) e que citam que as reuniões do CE e da APM ocorrem conjuntamente, comentando que a participação poderia ser maior, mas que, mesmo relativamente pequena, é o espaço que traz voz aos pais e alunos (adultos ou crianças), trazendo exemplos que relacionam a participação nas reuniões com as decisões coletivas sobre o destino dos recursos, o que favorece a aprendizagem da função política da educação e do exercício da cidadania. A escolha da alternativa B (na segunda questão) foi unânime, portanto, todos os entrevistados concordam que a participação dos alunos nos processos decisórios da escola, incluindo sobre o uso de seus recursos financeiros, contribui para a criação de uma cultura democrática.

3. Qual a relação entre gestão democrática da escola, autonomia escolar e os recursos financeiros descentralizados transferidos à escola pública?

As políticas públicas de descentralização de recursos financeiros que permitem a implementação e concretização de ações e projetos pedagógicos de cada escola, definidos coletivamente em âmbito escolar, conferem níveis de autonomia de gestão financeira e pedagógica às unidades educacionais, como previsto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Tais políticas contribuem também para a formação de cidadãos com vistas ao controle social, na medida em que requerem que os sujeitos da própria comunidade escolar tomem conhecimento sobre os recursos públicos que lhes são transferidos, seus procedimentos de utilização, movimentação e de prestação de contas, partindo do princípio de que quando estes processos de gestão e movimentação são feitos no âmbito da escola e a comunidade escolar passa a conhecê-los, a participar deles, é possível que este aprendizado gere uma cultura democrática, um hábito, que praticados na escola podem chegar a ultrapassar os muros escolares e serem levados também para fora da escola, em outras instâncias de participação civil e popular na sociedade.

A LDB preconiza, 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” (BRASIL 1996), respaldando comunidades escolares que venham a se organizar pela defesa e garantia de sua autonomia de gestão financeira. Segundo Polo (2001), a LDB deixa claro que não se trata de uma autonomia absoluta da escola, mas que permita que ela não dependa de procedimentos demorados de liberação de recursos, a fim de que possa responder rapidamente à demandas simples, mas de grandes reflexos no seu funcionamento, assim como a realização de reparos e conservação de suas dependências físicas, de seus móveis e equipamentos, e possa efetuar a compra de determinados bens, inclusive materiais didático-pedagógicos, bem como contratar serviços, fundamentais para o funcionamento da escola e para que sua proposta pedagógica possa ser cumprida.

O princípio constitucional da gestão democrática, mais especificamente expresso nos artigos 14 e 15 da LDB, está fortemente vinculado à participação, portanto, tal princípio democrático deve ser o maior orientador na autonomia da gestão financeira escolar. Assim, compreende-se que para a promoção de uma maior autonomia da

escola, tanto administrativa, pedagógica, quanto de sua gestão financeira, se faz necessária a implementação de políticas públicas educacionais, como mecanismos, ações e medidas concretas que constituam níveis gradativos de descentralização do poder de decisões.

A autonomia escolar também se constitui como uma das metas do Plano Nacional de Educação do decênio 2014 a 2024 (BRASIL, 2014), correspondendo à meta 19, sendo que um dos mecanismos que pode potencialmente promover a gestão democrática e a autonomia escolar é a transferência de recursos financeiros descentralizados, pois constituem políticas capazes de induzir processos de decisão coletiva na escola em relação aos destinos e aplicações no uso destes recursos. Os destinos dos recursos financeiros visam tanto garantir o funcionamento e a conservação estrutural da escola, agilizando despesas que não podem depender de processos longos de licitação, quanto implementar também o PPP da escola, criado e aprovado pela própria comunidade escolar, conforme suas próprias especificidades, conferindo-lhe maior nível de autonomia pedagógica e administrativa.

Se a escola não possuir recursos financeiros públicos para concretizar seus próprios projetos e para garantir o funcionamento mínimo de suas instalações, não há condições objetivas para a promoção de sua autonomia, nem de gestão financeira, nem pedagógica. Esta é uma das principais justificativas ao afirmar que a transferência de recursos financeiros descentralizados diretamente para a escola é necessária, contribuindo fundamentalmente para a melhoria da qualidade do ensino na escola pública (VIANA, 2015; CAMARGO, 2012).

Neste mesmo sentido, a gestão democrática escolar, conforme o conceito de educação discutido por Paulo Freire (1996, 2011), respeita o objetivo de uma educação emancipadora, voltada para sua própria autonomia, para a escuta e valorização das diversas vozes da comunidade escolar, rumo a sua transformação e liberdade, rompendo relações de autoridade. Segundo Freire, a transformação para a liberdade é feita pelo processo de conscientização dos sujeitos, que não é questão simplesmente de estimular o ensino com “sabor político”, ou doar e informar aos “não instruídos” conhecimentos sobre o fato da opressão que sofrem. Na verdade, este processo de conscientização é um processo de ensino-aprendizagem que é dialógico por natureza, que não trata o educando nem a comunidade escolar como meros “receptores” de instruções e normas, não aliena ou exclui educandos e educadores do processo pedagógico.

É a partir desta concepção de educação que se pensa a estrutura escolar: em que seus fins não diferem de seus meios (que são tanto pedagógicos quanto administrativos, ao mesmo tempo), ou seja, “a estrutura da escola não pode ser considerada neutra com relação aos objetivos que se pretende alcançar com a educação (...), é preciso, pois, que a estrutura da escola, tanto em seus aspectos pedagógicos quanto em seus aspectos organizacionais, esteja em perfeita sintonia com os fins educativos” (PARO, 2007, p.112), ou, assim como afirma Paulo Freire em “Pedagogia da Autonomia”, “tão importante quanto o ensino dos conteúdos é a minha coerência na classe (sala de aula). A coerência entre o que digo, o que escrevo e o que faço” (FREIRE, 1996, p.103), ou ainda “o melhor discurso sobre o saber é o exercício de sua prática (...), a minha pura fala sobre os direitos dos educandos a que não corresponda a sua concretização não tem sentido” (FREIRE, 1996, p.95). Assim, compreende-se que as políticas de descentralização de recursos financeiros para a escola correspondem a ações concretas para se “tirar a autonomia do texto da lei” e colocá-la na prática do cotidiano escolar, em busca da coerência entre o que se diz e o que se faz em educação, por meio de financiamento adequado e de participação comunitária.

Considerações finais

Ainda que seja necessário reconhecer as limitações do estudo em questão, inclusive em relação à quantidade de escolas participantes da pesquisa de campo, e apontar para a necessidade de trabalhos mais aprofundados e abrangentes, de forma a configurar observatórios de acompanhamento e monitoramento dos programas e procedimentos que transferem recursos financeiros às escolas públicas.

A análise das entrevistas dos diretores apresentadas deixa claro que os recursos financeiros descentralizados trouxeram grandes avanços para a realidade financeira e gestora das escolas, conforme os benefícios materiais comentados pelos diretores entrevistados e aqueles relacionados à autonomia de gestão financeira escolar e à promoção da participação, possibilitando o desenvolvimento da cultura democrática na escola.

São mencionadas questões importantes quanto às dificuldades em lidar com a prestação de contas que envolvem o uso dos recursos, o que levou à contratação de serviços contábeis. A pesquisa indica que esta contratação não é imprescindível e que limita o contato dos sujeitos das escolas com os procedimentos de uso dos recursos

públicos, o que contrariaria os objetivos legais dos programas e impediria a promoção do controle social na escola.

Identifica-se também que os entrevistados compreendem uma relação desconectada e hierarquizada entre as escolas e a Secretaria Municipal de Educação (SME), a qual deve ser superada com a criação de canais de escuta, com participação e decisões coletivas, a fim de que a gestão democrática seja promovida não apenas no âmbito escolar, mas no âmbito de toda a rede municipal, com meios administrativos que sejam democráticos, condizentes com os fins educativos.

O trabalho indica que é necessária uma revitalização dos PPPs das escolas, associados ao PAA requerido pela prestação de contas dos recursos financeiros, de forma que não sejam projetos “engavetados”, como meros procedimentos burocráticos, mas que possam ser realmente concretizados via recursos financeiros descentralizados. A pesquisa destaca que se não houvesse tamanha necessidade de gastos descentralizados com despesas relacionadas à infraestrutura e manutenção, haveria mais recursos disponíveis para que as escolas pudessem projetar despesas de caráter didático-pedagógico (com o decorrente apontamento de que as necessidades estruturais da escola, as quais exigem maiores recursos, sejam sanadas de forma centralizada).

Espera-se que o artigo possa contribuir com a identificação das dificuldades e dos avanços das escolas públicas na gestão de seus recursos financeiros, revelando também a importância da escuta do que os sujeitos das comunidades escolares têm a dizer sobre estes recursos, buscando conhecer suas impressões e experiências, afirmando que o diálogo se constitui como um elemento fundamental para a formulação e o aprimoramento de políticas públicas de educação, com vistas à gestão democrática de sistemas de ensino.

Referências

BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993*, que institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.394/1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. FNDE/MEC. *Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013*, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo*: montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Relatório de Pesquisa – Auxílio a Projeto n. 2009/07148-8. Fapesp, 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, 50ª ed.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo, SP: Ática, 2007.

_____. *Diretor escolar: educador ou gerente?* São Paulo: Cortez, 2015.

PMSP. *Lei municipal 10.513/1988*, que dispõe sobre o regime de adiantamento, a que se referem os artigos 68 e 69 da lei federal nº 4.320/64, e dá outras providências.

PMSP. SME. Assessoria Técnica e de Planejamento. *Procedimentos para aplicação dos repasses referentes ao Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF*. 2008.

_____. *Manual de Orientações PDDE*. 2009.

_____. *Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014*, que divulga os valores do PTRF para o ano de 2014.

_____. DRE/BT. *Apostila Adiantamento*, 2014.

POLO, José Carlos. Autonomia da Gestão Financeira da Escola. (In): GIÁGIO, Mônica; RODRIGUES, Maristela (orgs). Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

VIANA, Mariana Peleje. *Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo*: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2010.

_____. *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php> Acesso em 04 de 2020.

11. Recursos financeiros transferidos pelo governo federal por meio do PDDE X “contribuições espontâneas” arrecadadas pelas próprias escolas: uma discussão em defesa do caráter público e gratuito da escola pública¹⁰⁴

Mariana Peleje Viana

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995, como parte do conjunto de ações e programas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação (MEC), com o propósito de destinar recursos financeiros diretamente para a gestão da escola pública, por meio da criação de uma Unidade Executora (UEX)¹⁰⁵ na escola, como forma de “normalizar” ou padronizar os diferentes tipos de associação escolar existentes no país.

O objetivo principal deste programa, desde sua implantação (lembrando que no início do programa ele atendia apenas escolas de ensino fundamental), é o de prestar assistência financeira às escolas públicas de todo o país, das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, incluindo escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas, a fim de reduzir a escassez material da escola, permitindo que ela realize pequenas despesas necessárias ao seu funcionamento cotidiano, conferindo a ela um mínimo de autonomia de gestão financeira e uma maior agilidade no uso do recurso público que, no caso do PDDE, tem sua gestão, utilização e prestação de contas feitas pela própria associação escolar, ou seja, de maneira descentralizada.

Os objetivos mais específicos do programa podem ser sintetizados em três: 1 – oferecer assistência financeira para as escolas públicas, focando a melhoria de suas

¹⁰⁴ O presente capítulo está baseado em artigo aprovado para publicação em 2022 na Revista Fineduca, sob o título “Comparando os recursos financeiros do PDDE com as chamadas ‘contribuições espontâneas’ arrecadadas pelas escolas públicas”. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca> Acesso em 01 ago. 2021.

¹⁰⁵ A Unidade Executora Própria (UEX) é uma entidade de direito privado dentro da escola, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos – comumente chamada de Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar ou nome equivalente – composta por professores, diretores, demais servidores da escola, familiares de alunos, dentre outros interessados em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica, constituída para receber e executar os recursos do PDDE, destinados à(s) escola(s) que representa. Ela constitui-se no mecanismo que possibilitou a efetivação da política de descentralização de recursos financeiros e do exercício do controle social das ações implementadas pelo PDDE (BRASIL. MEC/FNDE, 2002, p. 72).

infraestruturas física e didática; 2 – reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico; 3 – elevar os índices de desempenho da educação básica.

O PDDE transfere recursos de capital e custeio¹⁰⁶, destinados à aquisição de material permanente ou de consumo, necessários ao funcionamento da unidade escolar, tais como: benfeitorias no estabelecimento (manutenção, conservação e pequenos reparos), capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

Até 2014, o valor repassado pelo PDDE às escolas era transferido em uma parcela única anual, mas a partir de então o repasse foi dividido em duas parcelas anuais¹⁰⁷, por motivos de “indisponibilidade financeira”¹⁰⁸. Em 2020, excepcionalmente, o repasse foi feito novamente em parcela única, somente no primeiro semestre, como forma de “auxiliar as unidades escolares no enfrentamento do novo coronavírus”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ A “verba de custeio” destina-se a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo, ou seja, aquele que em razão de seu uso corrente, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos, tais como: materiais de expediente, limpeza, construção etc. e contratação de serviços como de manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.. Já a chamada “verba de capital” deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes, ou seja, aqueles que, em razão de seu uso corrente, não perdem a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos, tais como eletrodomésticos, computadores, mobiliário etc. A Lei nº 4.320/64 é referência para a classificação de produtos na categoria de despesa com material permanente ou de consumo, assim como a identificação da categoria econômica em que a despesa se enquadra (capital ou custeio), além da Portaria nº 448/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

¹⁰⁷ No Relatório de Gestão do FNDE de 2014, há referência de que este parcelamento havia sido feito apenas naquele ano, “excepcionalmente”, porém, este procedimento foi mantido até ser regulamentado (em dezembro de 2015, pela Resolução CD/FNDE nº 16/2015). “Excepcionalmente, no exercício de 2014, os recursos do PDDE Básico destinados às escolas públicas estaduais e municipais foram divididos em duas parcelas iguais, sendo a 1ª paga no ano vigente e a 2ª com previsão de pagamento em janeiro de 2015” (BRASIL, 2015, p. 153). A partir de 2016, o valor total dos recursos do PDDE passou a ser transferido às escolas em duas parcelas, sendo uma em cada semestre observando intervalo mínimo de quatro meses entre elas.

¹⁰⁸ Ainda segundo o Relatório de Gestão do FNDE de 2014, “os valores da maioria das ações foram, excepcionalmente, divididos em duas parcelas, com o objetivo de adequar ao fluxo da disponibilidade orçamentária e financeira para o ano de 2014. Destacamos que o início da execução da 1ª parcela do PDDE Básico ocorreu em 30 de abril de 2014 estendendo-se até 31 de dezembro do mesmo exercício. Os recursos da 2ª parcela do PDDE básico e as demais ações constantes do Quadro A.5.2.50 foram empenhados em 2014, mas por indisponibilidade de limite financeiro os recursos não foram liberados no mesmo exercício, ficando a previsão do repasse para o ano de 2015”. (BRASIL, 2015, pág. 152).

¹⁰⁹ Informações sobre a antecipação dos repasses do PDDE em 2020, “para reforçar o combate ao coronavírus”, estão no Boletim Informativo “Dicas PDDE” nº 01, de abril de 2020, Edição 12, Ano 5, disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/boletim-informativo>. Acesso em 21.set 2020.

Os repasses do PDDE são calculados de acordo com o número de matrículas da escola¹¹⁰, a partir da soma de um valor fixo que é definido por tipo de estabelecimento de ensino (rural, urbano, privado de educação especial ou polo presencial da Universidade Aberta do Brasil) com um valor variável (conforme o número de alunos matriculados no estabelecimento, computados pelo Censo Escolar do ano anterior), conforme a seguinte figura:

Figura 1: Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE básico

1. Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00
a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a
b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a
2. Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
d. Alunos público alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a
f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

Fonte: BRASIL, Resolução nº 10/2013. Anexo I.

Para efeito de exemplo, pode-se pensar no caso de uma escola pública urbana, que possuía 400 alunos em 2019, para a qual podemos calcular que o repasse para esta escola para o ano de 2020 seria a soma do valor fixo de R\$ 1.000,00 com o valor per capita/ano de R\$ 20,00, correspondendo à R\$ 1.000,00 mais R\$ 8.000,00 (400 alunos vezes R\$ 20,00), totalizando R\$ 9.000,00 ou R\$ 22,50 por aluno em 2020.

Apesar de ser um valor pequeno por aluno/ano, o PDDE se constituiu como o primeiro e único programa de origem federal que transfere recursos financeiros da União, disponibilizados diretamente para gestão de escolas públicas do país. Vale ressaltar que o programa foi criado sete anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que surgiu em uma conjuntura histórica imersa na luta da sociedade civil pela deliberação de demandas e ações ligadas a concretização dos

¹¹⁰ No caso dos polos presenciais da UAB, considera-se para cálculo do PDDE Básico o número atualizado de alunos matriculados no estabelecimento de ensino, de acordo com dados fornecidos pela CAPES. Caso a escola pública não possua uma UEx, o montante será calculado considerando apenas o valor variável.

direitos sociais, em um contexto de pressões populares e de organizações civis pela autonomia da escola pública.

A autonomia escolar fazia parte do debate político deste cenário e foi regulamentada apenas em 1996 (próximo à criação do PDDE, em 1995), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – mesmo em um contexto político econômico de caráter neoliberal, vivenciado durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 1994 a 2002.

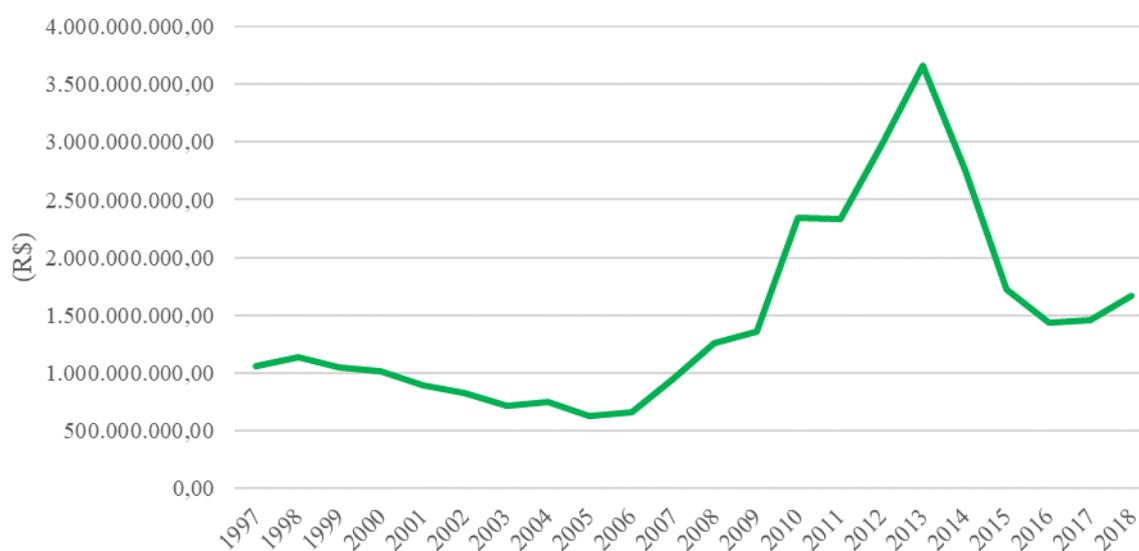
Somente a partir de 2009 é que o PDDE passa a ser destinado a toda a educação básica e, com isto, as escolas de educação infantil e de ensino médio deixaram de ser ignoradas pelo programa, catorze anos após sua criação, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), em concordância também com o contexto de ampliação das políticas voltadas para toda a educação básica – lembrando que ao final de 2006, o próprio Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mas somente em 2009 é que o PDDE foi adequado a toda educação básica.

Os estudos de Viana (2020) demonstram ainda que o PDDE só foi ampliado significativamente, não apenas em termos de maior organização e planejamento de suas ações, mas também em termos orçamentários, a partir de 2006 e 2007, dez anos após sua criação (antes ainda de ser expandido para toda a educação básica, que ocorreu em 2009). Durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, a pesquisa observa um crescimento significativo dos valores executados pelo programa, contando com ações complementares (também chamadas de “ações agregadas” do PDDE), que passaram a integrar o formato de transferência automática do programa para as escolas cadastradas.

Em análise dos documentos de auditoria do FNDE e dos relatórios anuais de gestão desta Autarquia no período de 1997 e 2018 (VIANA, 2020, p.334), Viana destaca que em 1997, por exemplo, o valor executado pelo programa foi da ordem de R\$ 1,0 bilhão de reais, já em 2002, este valor passou para cerca de R\$ 822,1 milhões, ou seja, uma redução de 22,3% em cinco anos, durante o governo FHC (1994 a 2002). Já de 2003 a 2010 (período de oito anos do governo Lula), os valores executados pelo PDDE tiveram um aumento da ordem de 222,8%, passando de R\$ 712,5 milhões em 2003, para R\$ 2,3 bilhões em 2011, atingindo R\$ 3,6 bilhões em 2013, no primeiro

governo de Dilma Rousseff (sucessora de Lula, também do PT, que governou de 2011 a 2014 e de 2015 a 2016, quando sofre o impeachment ou golpe jurídico-legislativo), passando a cair gradativamente a partir de 2015, chegando a R\$ 1,6 bilhão em 2018, já sob o governo de Michel Temer (PMDB). Pode-se visualizar melhor este movimento a partir da série histórica abaixo, baseada nos relatórios anuais do FNDE (com correção monetária conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor para novembro de 2019):

Gráfico 1: Valores totais executados pelo PDDE de 1997 a 2018 (correção monetária para nov/2019 - INPC/IBGE)



Fonte: VIANA, 2020, p. 341.

Assim, o PDDE tem demonstrado sua consistência como uma política pública de educação, a qual tem perdurado por diferentes governos durante mais de vinte anos, tendo sido exponencialmente expandida, apresentado sua relevância dentro do planejamento orçamentário do FNDE e das ações educacionais do governo federal. Entre 1997 e 2017, por exemplo, o PDDE foi repassado a uma média de 123 mil escolas (com e sem UEx)¹¹¹ de todo país – tendo como referência que em 2017, por exemplo, o

¹¹¹ Ressalta-se que escolas com até 50 alunos matriculados não precisam possuir UEx para receber os recursos do PDDE, neste caso, eles são transferidos às chamadas Entidades Executoras (EEx), que são as respectivas secretarias de educação ou prefeituras, responsáveis por realizar a intermediação e prestação de contas dos recursos juntamente com tais escolas. Além disso, o PDDE também pode ser repassado às chamadas Entidades Mantenedoras (EM) de escolas privadas de educação especial. A média de 123 mil escolas beneficiadas pelo PDDE entre 1997 e 2017 representa todas as escolas atendidas pelo Programa, com UEx, EEx ou EM (VIANA, 2020, p.234).

Brasil possuía 184.145 escolas¹¹², isto significa que o Programa atendeu 70,4% das escolas brasileiras (VIANA, 2020, p.335).

Como um programa que destina recursos financeiros diretamente para a escola, o PDDE faz parte do que se chama de política de descentralização de recursos financeiros.

No Brasil, programas de descentralização financeira têm sido implantados desde os anos 1980 (SOUZA, 2006) e mais marcadamente a partir de 1995, com a criação PDDE, passando a garantir, mesmo que precariamente, um pequeno aporte de “recursos transferidos” (de dinheiro destinado à própria escola) para a solução de problemas mais imediatos, que não eram resolvidos a contento pelas administrações públicas.

A revisão de literatura de Viana (2020) evidencia que os estudos sobre os recursos transferidos demonstram que estas políticas podem significar um exercício da gestão democrática na escola, possibilitando controle social, maior participação e autonomia escolar, mas, por outro lado, também podem acarretar um aumento da burocracia escolar e esvaziamento do compromisso do Estado para com a manutenção da escola, nos parâmetros que ela necessita.

Em suma, os recursos financeiros transferidos às escolas públicas são recursos provenientes do Estado, arrecadados pelo poder público e repassados pelas diferentes esferas administrativas. São os recursos provenientes dos programas e ações de financiamento da educação, transferidos pelos governos – federal, estadual e municipal – e repassados diretamente às escolas, de acordo com a rede a qual pertencem, seguindo normas de transferência, movimentação, utilização e fiscalização de acordo com legislações específicas.

Em contraste com os “recursos transferidos” pelos governos, tem-se também os chamados “recursos próprios” (SOUZA, 2006), que são aqueles arrecadados pela própria escola, que têm origem privada, angariados mais especificamente por uma associação escolar, geralmente denominada Associação de Pais e Mestres (APM), Associação de Pais e Professores (APP), ou equivalente. Eles podem ser constituídos por diversas fontes, dependendo da criatividade e da capacidade arrecadadora de cada escola, utilizando-se de alternativas de arrecadação como: festas, bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, vendas de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com

¹¹² Conforme informações do Censo Escolar de 2018, disponibilizadas pelo Laboratório de Dados Educacionais da UFPR: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/escolas>. Acesso em 01 out. 2018.

o setor privado da economia local, doações em geral, entre outras. Uma forma de arrecadar recursos para a escola é, também, através da solicitação (ou da cobrança) de uma “contribuição voluntária”, também chamada “contribuição espontânea”, de seus associados, ou mesmo de toda a comunidade escolar, em especial dos familiares das crianças e estudantes.

A questão é que a escola, quando assume a tarefa de arrecadar recursos próprios, geralmente o faz com a intenção de responder a alguma necessidade ainda não solucionada pelos recursos transferidos. Segundo Souza (2006), as necessidades da escola pública não são estranhas à sua função social, são necessidades públicas e sociais, por isso deveriam ser sanadas pelo poder público com ações diretas ou com recursos financeiros transferidos, sem necessitar que a escola financie a si mesma com recursos próprios. Contudo, uma vez evidenciada a falta de recursos transferidos, a escola busca alternativas próprias para sanar suas necessidades, uma prática que apesar de ir contra à gratuidade do ensino público, parece culturalmente legitimada, já que apesar de chamada de “contribuição voluntária” ou “contribuição espontânea”, ela ocorre como uma cobrança, regularmente, endossada por secretarias de educação e equipes gestoras de escolas públicas – especialmente na Região Sul do país (como será evidenciado pelos dados apresentados no presente artigo).

O tema da participação da comunidade escolar nas questões financeiras da escola não é necessariamente novo, já que as primeiras Associações de Pais Mestres (APMs) detectadas no Brasil são da década de 1930. Contudo, devido aos poucos recursos governamentais destinados à educação pública, as APMs já apresentavam, desde sua origem, características essencialmente arrecadadoras (BUENO, 1995).

Desde então, as práticas destas associações estiveram ligadas à “arrecadação local”, estabelecidas seja pela realização de eventos arrecadadores na forma de festas, bingos, rifas etc., seja pelo estabelecimento de uma contribuição financeira por parte das famílias, buscando recursos para realizar despesas das mais simples (desde compra de materiais de papelaria) até as mais estruturais (reformas prediais e serviços de manutenção). A principal discussão é que tais despesas, sejam mais simples ou mais custosas, são obrigações para com a infraestrutura e a manutenção da escola pública e deveriam ser sanadas pelo Estado e não pelas famílias da comunidade escolar, que já são contribuintes, pagando pelos impostos que devem financiar políticas públicas, entre elas, o ensino público.

Por meio das lutas populares que precederam e conquistaram o reconhecimento formal do direito à educação no Brasil, a CF/88 estabelece, em seu artigo 206, nove princípios que norteiam o ensino no país, dentre eles, o princípio do inciso quatro, que indica a gratuidade do ensino público:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988, grifos da autora).

Cabe lembrar que o ensino é custeado pela arrecadação de impostos da população, sendo que a União deve aplicar, 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 a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, conforme o artigo 212 da CF/88.

A discussão sobre a arrecadação de recursos próprios nas escolas públicas é necessária, pois há casos em que esta fonte (as contribuições financeiras da própria comunidade escolar por meio de rifas, sorteios, festas e outros esforços para angariar recursos financeiros para a escola) chega a superar os valores anuais dos recursos transferidos pelos governos (como os valores transferidos pelo PDDE), especificamente nos casos dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, apontando para uma grande preocupação no que tange ao financiamento público da educação nestas localidades e à garantia do direito constitucional pela gratuidade do ensino público, já que, nestes casos, as comunidades escolares são responsabilizadas por custear a maior parte do orçamento gerido pelas escolas públicas.

Este trabalho apresentará dados que demonstram que a região geográfica que mais conta com a arrecadação de recursos próprios no Brasil é a região Sul, com 46,7% dos casos participantes da pesquisa, com destaque para o estado de Santa Catarina, em que 78,0% das escolas respondentes indicaram contar com esta fonte, e para o estado do Paraná, com 48,7%. Estes achados corroboram com estudos como de Viana (2019) e Souza (2009), que também relatam sobre a prevalência dos recursos próprios sobre os recursos transferidos nestas localidades.

Com o intuito de analisar a representatividade dos recursos do PDDE na gestão financeira das escolas do Brasil, comparando esta informação também com a arrecadação de recursos próprios, o trabalho apresentará alguns dos dados de pesquisa de doutorado (VIANA, 2020), que se propôs a realizar uma avaliação do PDDE em âmbito nacional e trouxe análises importantes acerca da discussão sobre os recursos próprios da escola e a luta pela garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade para todos, com enfoque na gestão financeira realizada no âmbito das próprias unidades escolares.

Para a realização da pesquisa, foi construído um formulário *online*, baseado em pesquisas anteriores (VIANA, 2010, 2015) e em entrevistas pré-teste realizadas em campo (VIANA, 2019), a fim de estender a pesquisa à maior quantidade de escolas possível e focar as visões dos usuários desta política (de forma anônima). O trabalho contou com colaboração do FNDE, que enviou a enquete a cerca de 180 mil endereços eletrônicos das escolas cadastradas no Programa, obtendo 1.744 formulários respondidos (em torno de 1,0% de retorno)¹¹³.

O tratamento dos dados comparou as informações trazidas pela amostra da pesquisa com dados nacionais, do Censo Escolar/INEP de 2018, buscando identificar se houve um padrão de opinião entre os participantes e as tendências das respostas ao considerarmos cinco características gerais das escolas: a) dependência administrativa; b) localidade (rural/urbana); c) estado/região; d) etapas e modalidades de ensino; d) quantidade de matrículas.

¹¹³ Foi criado um sítio online com o banco de dados da pesquisa, disponível em: <https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/>, acesso em 01 jan. 2019, onde pode-se acessar a íntegra da enquete online enviada às escolas e às respostas obtidas, disponibilizado para facilitar o acesso e socializar os dados obtidos, de maneira a contribuir para a produção do conhecimento na área, especialmente com outros estudos que também se debruçam sobre o tema da gestão financeira escolar. O sítio online visa colaborar com pesquisadores que se interessem na utilização deste mesmo banco de dados e queiram buscar outros cruzamentos estatísticos possíveis, enfocando regiões ou unidades federativas específicas, por exemplo, conforme seus próprios objetivos de trabalho.

Em que proporção a gestão financeira das escolas públicas depende dos recursos do PDDE? A escola conta com recursos de outras fontes? Em que medida os recursos próprios complementam a gestão financeira escolar? Os respondentes concordam com as solicitações por “contribuições espontâneas”? Estes questionamentos nortearam o presente trabalho.

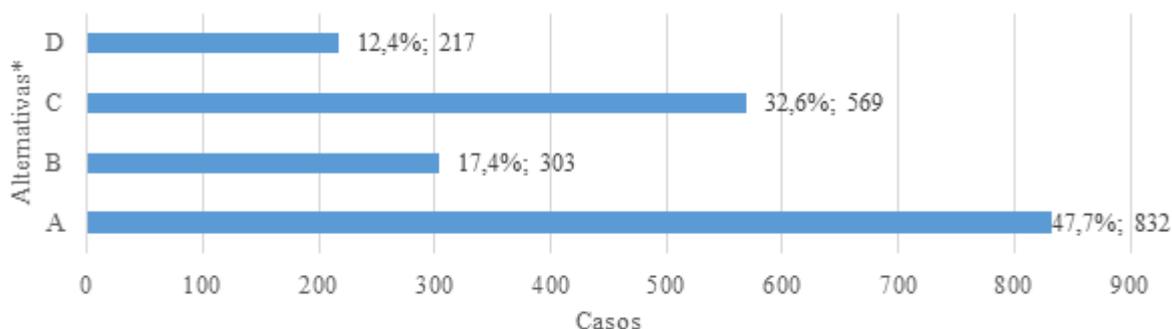
O PDDE diante do total de recursos financeiros geridos pela escola

A enquete buscou identificar se existem outras fontes de recursos financeiros na escola do respondente, para além daqueles provenientes do PDDE e de suas ações agregadas, a fim de compreender sobre a representatividade deste programa perante o montante total de recursos da escola, se ele é a única fonte de recursos (transferidos ou próprios) ou se há outras-

Dentre os 1.744 respondentes, a maioria das escolas afirmou que conta somente com os recursos do PDDE e não recebe recursos de outras fontes (alternativa A, apresentada no gráfico a seguir), representando 47,7% (832 casos) dos participantes da pesquisa. Isso indica que praticamente metade das escolas respondentes da enquete possuem alto nível de dependência dos recursos do PDDE e suas ações agregadas, já que esta é sua única fonte para a realização da gestão financeira escolar.

Apenas 303 casos acusaram que também contam com recursos próprios, o que evidencia que a capacidade de arrecadação de recursos próprios só ocorre em 17,4% das escolas participantes do estudo em todo o país, não se configurando como uma fonte vultosa para a grande maioria delas.

Gráfico 2: Existem outras fontes de recursos financeiros para a escola, além daqueles provenientes do PDDE e suas ações agregadas?



Fonte: VIANA, 2020, p.223.

Notas: *Alternativas:

- a) Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- b) Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- c) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- d) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Destaca-se que 32,6% dos respondentes indicaram contar com recursos de outros procedimentos/programas de governos estaduais e somente 12,4% contam com recursos dos governos municipais, o que indica a necessidade de aprofundamento teórico-metodológico sobre a capacidade econômica e a vontade política dos estados e municípios com relação ao desenvolvimento de programas/procedimentos que destinem recursos financeiros para a promoção da autonomia de gestão, tendo em mente que a ausência de tais políticas pode comprometer não apenas a gestão financeira, mas também a gestão pedagógica e administrativa das escolas municipais e estaduais do Brasil.

Contudo, tendo em vista que este é um processo que começou a surgir, nacionalmente, na década de 90, pode-se dizer que houve um aumento significativo das políticas de transferência de recursos financeiros para a escola desde então, já que após trinta anos de implementação do PDDE, a pesquisa detectou a existência de 43 (quarenta e três) programas/procedimentos (similares ao PDDE) provenientes de governos municipais, assim como 20 (vinte) provenientes de governos estaduais e do Distrito Federal – não foram encontrados programas similares, de origem estadual, no Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima e Sergipe.

Quando cruzamos as informações trazidas pelo gráfico anterior enfocando as respostas dadas apenas pelas escolas municipais, tem-se que 69,3% delas (757 casos, de 1093 participantes) indicam que não possuem outras fontes de recursos financeiros, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas (alternativa A). Esta constatação evidencia a preponderância deste programa no tocante à realidade de gestão financeira na grande maioria das escolas municipais do país – representadas pelos respondentes da enquete, proporcionalmente ao universo nacional –, demonstrando que esta é a rede de ensino que possui o maior nível de dependência do PDDE em comparação às demais.

Chama-se atenção para o fato de que o respondente da enquete poderia escolher mais de uma alternativa, podendo indicar, por exemplo, que para além dos

recursos do PDDE, a sua escola também poderia contar com arrecadação de recursos próprios (alternativa B), o que correspondeu a apenas 17,2% no caso das escolas municipais (188, de 1093 participantes) e 13,9% das escolas estaduais (85, de 610 participantes).

Já a rede privada de educação especial é a que mais indicou arrecadar recursos próprios, com 87,9% dos casos (29 escolas, de 33 participantes) – lembrando que estes casos representam escolas de educação especial sem fins lucrativos, as quais provavelmente possuem maior acompanhamento das famílias quanto ao desenvolvimento das crianças e, conforme as respostas, quase 90% das escolas privadas de educação especial da amostra indicaram contar arrecadações¹¹⁴.

Sobre as escolas das redes estaduais que recebem recursos provenientes “de outros procedimentos(s)/programa(s) do governo estadual” (alternativa C), pode-se destacar os trabalhos de Marques (2009), Viana (2010) e Camargo (2012) que denunciam sobre uma “pulverização” de procedimentos que transferem recursos diretamente para as escolas da rede estadual de São Paulo, chegando a cerca de dez a vinte repasses por ano, provenientes de diversos programas/convênios estaduais.

Viana (2010) e Camargo (2012) trazem dados que indicam que as escolas estaduais de São Paulo lidaram com cerca de 13 repasses por ano (entre 2007 e 2009), para além daqueles provenientes do PDDE, devido a uma excessiva fragmentação de programas e procedimentos para o uso e para a prestação de contas da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. Em 2008, por exemplo, uma das escolas pesquisadas por estes estudos recebeu 24 repasses, para gerir e prestar contas ao longo de um ano. Apesar da grande quantidade de repasses, de diferentes fontes, o montante de recursos transferidos para as escolas estaduais (incluindo outros programas, para além do PDDE) era inferior ao montante de recursos transferidos para as escolas da rede municipal de São Paulo, por exemplo, correspondendo a cerca de R\$ 98,00 por aluno/ano na rede municipal e R\$ 74,00 na rede estadual.

Marques (2009) aborda esta questão ao comentar sobre a própria insuficiência de recursos relatadas nas escolas estaduais em que realizou sua pesquisa de mestrado, também na rede estadual de ensino de São Paulo, afirmando que esta insuficiência

¹¹⁴ Sem perder de vista que muitas escolas de educação especial contam com doações de fundações e agentes do setor privado, além de que a educação inclusiva geralmente envolve um maior envolvimento entre família e escola na troca de informações, acompanhamento e mobilização para a aprendizagem dos alunos, relações estas que podem representar também uma maior contribuição financeira das famílias para com a escola.

estava mais diretamente relacionada à desorganização quanto à frequência e ao recebimento dos programas do que necessariamente pelos montantes encaminhados, sendo que, quando a escola enfrenta insuficiência de recurso, foi comum observar a utilização de estratégias que visavam complementar a sua receita (de várias formas, legais ou não), com grandes esforços para arrecadação de recursos próprios junto à comunidade escolar.

Sendo assim, verificar a existência de recursos de outras fontes, para além do PDDE, é uma questão importante a ser considerada na avaliação do impacto do programa na gestão financeira das escolas e na concretização de seus objetivos, além de abrir novas possibilidades de estudo.

A enquete possibilitou um levantamento dos programas e procedimentos que estabeleceram a gestão financeira das escolas respondentes, em todo o país. Cada indicação foi verificada para a checagem de sua real existência e validação do nome do programa e procedimento informado pela escola respondente. Foi feita uma listagem, apresentada a seguir, a qual pode constituir novas possibilidades de investigação para outras pesquisas, que também se debruçam sobre o tema da gestão financeira escolar e da transferência de recursos descentralizados para a escola pública.

Foi detectado que 20 (vinte) estados do país e o Distrito Federal (todas as unidades federativas, com exceção de seis: Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima e Sergipe) possuem programas ou procedimentos que destinam recursos descentralizados diretamente para a gestão das redes estaduais de ensino – conforme indicação dos respondentes da enquete. São eles, por região:

Norte:

1 Fundo Rotativo da Secretaria de Estado da Educação do Pará (Seduc/PA);

2 Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada (PECGC) da Secretaria Estadual de Educação de Tocantins (Seduc/TO);

Nordeste:

3 Programa Escola Da Hora/educação integral, da Secretaria de Estado de Educação do estado de Alagoas (SEEDUC/AL);

4 Fundo de Assistência Educacional do estado da Bahia (FAED/BA);

5 Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) do governo do estado do Ceará, em convênio com as unidades escolares da Sedec/CE;

6 Fundo Estadual de Educação do Maranhão (FEE/MA);

7 Programa Estadual de Dinheiro Direto na Escola do estado da Paraíba (PEDDE/PB);

8 Cotas de Suprimentos de Informática e Pessoa Física – manutenção e merenda das escolas da Secretaria de Educação de Pernambuco (Seduc/PE);

9 Programa de Autonomia, Cooperação e Transparência das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino do Piauí (PACTUE/PI);

10 Programa de Autogerenciamento da Unidade Escolar do estado do Rio Grande do Norte (PAGUE/RN);

11 Programa RN Literário/Cheque-livro com recursos descentralizados para aquisição de livros em feira de livros, da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Norte (Seduc/RN);

Centro-Oeste:

12 Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola (PROESCOLA) e Merenda Escolar da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduc/GO);

13 Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (DF);

14 Programa de Recursos Descentralizados do estado de Mato Grosso (PROREDE/MT);

15 Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (Seduc/MT);

16 Recursos para Projeto Político Pedagógico (PPP-SEDUC/MT);

17 Verba emergencial da Seduc/MT;

18 Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PDE-Seduc/MS);

Sudeste:

19 Programa Estadual de Dinheiro Direto na Escola do estado de Espírito Santo (PEDDE/ES);

20 Verbas de Manutenção e Custeio para Caixas Escolares, da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG);

21 Verba para Manutenção do Prédio Escolar /Mutirão Trato na Escola, da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) do Estado de São Paulo (FDE/SP);

22 Despesa Miúda de Pronto Pagamento, da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (DMPP/SP);

- 23 Projeto Orçamento Participativo Jovem (para Grêmios estudantis), da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP);
- 24 Cota Extra da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ);
- 25 Verbas de manutenção e complementação da merenda da SEEDUC/RJ; Sul;
- 26 Fundo Rotativo da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná (SEE/PR);
- 27 Cartão de Pagamento do Estado de Santa Catarina (CPESC), aderido pela Secretaria de Estado da Educação (SED/SC);
- 28 Programa de Autonomia Financeira da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PAF-Seduc/RS);
- 29 Programa Nota Fiscal Gaúcha (para entidades da educação) da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul;

Pode-se dizer que as escolas estaduais da região Norte acabam sendo prejudicadas em comparação às escolas estaduais de outros estados e regiões do país, no que tange ao recebimento de outros recursos financeiros descentralizados, já que, segundo os dados obtidos, de sete estados da região Norte, apenas dois contam com outros programas/procedimentos para além do PDDE. Estas são informações obtidas a partir das respostas indicadas pelos participantes da enquete, portanto, há que direcionar outras pesquisas quanto a estes estados para verificar se de fato não existem programas e procedimentos provenientes dos governos estaduais nestas localidades.

Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, a enquete detectou que todos os estados oferecem procedimentos de transferência de recursos financeiros descentralizados para as escolas. Na região Nordeste também, com exceção do estado de Sergipe.

O banco de dados permitiu filtrar também as respostas da dependência administrativa municipal, cruzando as indicações obtidas com o código INEP da escola (campo não-obrigatório da enquete), o que detectou 42 (quarenta e dois) programas e procedimentos provenientes de governos municipais, os quais também podem constituir objetos para outras pesquisas que se interessem sobre o tema:

Norte:

1 Programa de Valorização das Escolas Municipais de Cacoal (PROVENC), da prefeitura municipal de Cacoal/RO;

2 Programa de Apoio Financeiro Municipal (PROAFIM) da prefeitura de Guajará-Mirim/RO;

3 Programa de Repasses Financeiros (PROREFI) às Unidades Escolares da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Pimenta Bueno/RO;

4 Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais (Proafem) da prefeitura de Porto Velho/RO;

5 Programa Dinheiro na Escola (PDE) por convênio entre associações de pais e professores e a prefeitura municipal de Rio Crespo/RO;

6 Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada da prefeitura de Almas/TO;

Nordeste:

7 Programa para a Autonomia Financeira da Escola (PROAFE), da prefeitura de Juazeiro/BA;

8 Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) da prefeitura de Fortaleza/CE;

9 Recursos Oriundos do Orçamento Municipal (ROM) da prefeitura de Natal/RN;

10 Fundo Rotativo da Prefeitura Municipal de Teresina/PI;

11 Suprimentos Individuais para unidades educacionais da Secretaria de Educação e Cultura da prefeitura de Recife/PE;

12 Programa de Manutenção das Escolas Municipais de Mossoró/RN (PROMEM);

13 Programa de Repasse de Recursos Financeiros (Prefin) da prefeitura de Aracajú/SE;

Centro-Oeste:

14 Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais Públicas Municipais (PAFIE) da Prefeitura Municipal de Anápolis/GO;

15 Programa de Autonomia Financeira da Instituição Educacional (PAFIE) da Prefeitura Municipal de Goiânia/GO

16 Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola da prefeitura de Mineiros/GO (PMDDE);

17 Programa Dinheiro Direto na Escola Municipal, da prefeitura de Canarana/MT (PDDE-M);

18 Recurso Municipal da prefeitura de Cuiabá/MT;

19 Programa Dinheiro Direto na Escola Municipal (PDDEM) da prefeitura de Tapurah/MT;

Sudeste:

20 Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) da prefeitura municipal de Boa Esperança/ES;

21 Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) da prefeitura municipal de Pedro Canário/ES;

22 Recurso para Manutenção da Escola/Verba do Caixa Escolar do Município de Contagem/MG;

23 Transferência de Recursos Financeiros aos Caixas Escolares – Projeto Manutenção das Escolas Municipais da prefeitura de Caeté/MG;

24 Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM) da prefeitura de Governador Valadares/MG;

25 Verba de Manutenção das Escolas Municipais da Prefeitura de Vespasiano/MG;

26 Despesa Miúda e de Pronto Pagamento (DMPP) do município de Queimados/RJ;

27 Sistema Descentralizado de Pagamentos (SDP), da prefeitura do Rio de Janeiro/RJ;

28 Atividade Financeira de Gestão Escolar Descentralizada (GFED) da prefeitura de São José do Vale do Rio Preto/RJ;

29 Programa de Recursos Descentralizados (PROREDE) da prefeitura de Guarulhos/SP;

30 Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da Prefeitura de São Paulo/SP;

31 Verba de adiantamento da prefeitura municipal de São Paulo;

32 Termos de colaboração entre as unidades educacionais da rede municipal e a prefeitura de Sertãozinho/SP;

Sul:

33 Programa Fundo Rotativo Municipal da Prefeitura Municipal de Curitiba/PR;

- 34 Termos de Colaboração entre escolas municipais e a prefeitura de Foz do Iguaçu/PR;
- 35 Recursos Financeiros a Título de Subvenção para entidades sem fins lucrativos da Prefeitura Municipal de Morretes/PR;
- 36 Programa Fundo Descentralizado (PFD), da Prefeitura de Piraquara/PR;
- 37 Programa de Adiantamento de Despesas (PAD), da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa/PR;
- 38 Programa de Descentralização Financeira e Escola Aberta (PDEA), da Secretaria Municipal de Educação da prefeitura de Florianópolis/SC;
- 39 Programa de Descentralização Financeira da Prefeitura de Rio do Sul/SC;
- 40 Programas de conveniamento entre escolas municipais e a Secretaria Municipal de Educação do município de Alvorada/RS;
- 41 Programa de Descentralização Financeira da Secretaria Municipal de Educação e Pesquisa da prefeitura de Cachoeirinhas/RS;
- 42 Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais da prefeitura de Ijuí/RS (PROAFEM);

As listagens apresentadas abrem diferentes possibilidades de investigação sobre a capacidade econômica dos estados e municípios listados, a fonte, os critérios de definição de montantes e repasses, a destinação e a possibilidade de gastos, bem como os processos de prestação de contas destes recursos, sejam de origem estadual ou municipal.

Ainda nesta discussão, sobre outras fontes de recursos financeiros para as escolas, foi elaborado o quadro a seguir, com a análise feita por estado e região, conforme as possibilidades de alternativas sobre esta questão da enquete:

Quadro 1: Existem outras fontes de recursos financeiros para a escola, além daqueles provenientes do PDDE e suas ações agregadas? – análise por estado e região (continua)

Un. Fed. / Alternativas*	N. casos	A	%	B	%	C	%	D	%
NORTE									
AC	7	4	57,1%	0	0,0%	2	28,6%	1	14,3%
AM	6	4	66,7%	3	50,0%	1	16,7%	0	0,0%

AP	4	2	50,0%	0	0,0%	1	25,0%	1	25,0%
PA	48	32	66,7%	9	18,8%	8	16,7%	1	2,1%
RO	14	4	28,6%	2	14,3%	0	0,0%	9	64,3%
RR	1	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TO	24	9	37,5%	2	8,3%	11	45,8%	5	20,8%
Total N	104	56	53,8%	16	15,4%	23	22,1%	17	16,3%
NORDESTE									
AL	11	7	63,6%	0	0,0%	3	27,3%	1	9,1%
BA	254	206	81,1%	5	2,0%	41	16,1%	5	2,0%
CE	38	28	73,7%	2	5,3%	5	13,2%	4	10,5%
MA	30	27	90,0%	1	3,3%	2	6,7%	0	0,0%
PB	56	41	73,2%	0	0,0%	18	32,1%	0	0,0%
PE	81	46	56,8%	2	2,5%	29	35,8%	7	8,6%
PI	45	24	53,3%	0	0,0%	18	40,0%	3	6,7%
RN	66	43	65,2%	1	1,5%	15	22,7%	7	10,6%
SE	10	8	80,0%	0	0,0%	1	10,0%	1	10,0%
Total NE	591	430	72,8%	11	1,9%	132	22,3%	28	4,7%
CENTRO-OESTE									
DF	3	0	0,0%	0	0,0%	3	100,0%	0	0,0%
GO	88	39	44,3%	9	10,2%	37	42,0%	9	10,2%
MT	138	26	18,8%	9	6,5%	100	72,5%	10	7,2%
MS	20	9	45,0%	4	20,0%	7	35,0%	1	5,0%
Total CO	249	74	29,7%	22	8,8%	147	59,0%	20	8,0%
SUDESTE									
ES	41	12	29,3%	5	12,2%	20	48,8%	6	14,6%
MG	133	83	62,4%	24	18,0%	13	9,8%	27	20,3%
RJ	47	17	36,2%	2	4,3%	19	40,4%	9	19,1%
SP	256	54	21,1%	72	28,1%	124	48,4%	54	21,1%
Total SE	477	166	34,8%	103	21,6%	176	36,9%	96	20,1%
SUL									
PR	158	60	38,0%	77	48,7%	29	18,4%	42	26,6%

RS	124	38	30,6%	42	33,9%	56	45,2%	9	7,3%
SC	41	8	19,5%	32	78,0%	6	14,6%	5	12,2%
Total S	323	106	32,8%	151	46,7%	91	28,2%	56	17,3%
TOTAL	1744	832	47,7%	303	17,4%	569	32,6%	217	12,4%

Fonte: VIANA, 2020, p.233

Notas: *Alternativas:

- A) Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- B) Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- C) Sim, de outro(s) procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- D) Sim, de outro(s) procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Interessante notar que a maioria das escolas da Região Norte e Nordeste demonstra que não conta com recursos de outras fontes para além do PDDE, já que 53,8% dos respondentes da Região Norte indicaram alternativa A e 72,8% da Região Nordeste também, com destaque para os estados AM, PA e AC (Norte) e SE (Nordeste).

Já na Região Centro-Oeste, apenas 29,7% dos respondentes indicaram a alternativa A, informando que a maioria (59,0%) conta com outros recursos para além do PDDE, provenientes dos governos estaduais (alternativa C), com destaque para o estado de MT.

Neste mesmo sentido, as escolas das Regiões Sul e Sudeste também indicaram, em sua maioria, contar com recursos dos governos estadual ou municipal. A maioria das escolas da Região Sudeste optou pela alternativa C (sobre receber recursos estaduais), representando 36,9% dos casos desta região, com destaque para os estados de ES e SP. Já quanto à Região Sul, 28,2% das escolas indicaram contar com recursos dos governos estaduais.

Em relação a alternativa D, sobre receber recursos dos governos municipais, o quadro anterior demonstra pequena capacidade econômica ou vontade política para transferir recursos financeiros às escolas por parte das prefeituras – especialmente das Regiões Nordeste (apenas 4,7%) e Centro-Oeste (8%). Somente 12,4% dos respondentes afirmaram contar com recursos dos governos municipais, em sua maioria nas Regiões Sudeste (20,1%) e Sul (17,3%), com destaque para os estados de SP e PR.

Sobre a arrecadação de recursos próprios (alternativa B), pode-se constatar que a região que mais indica contar com este tipo de recurso é a Região Sul (46,7%), com

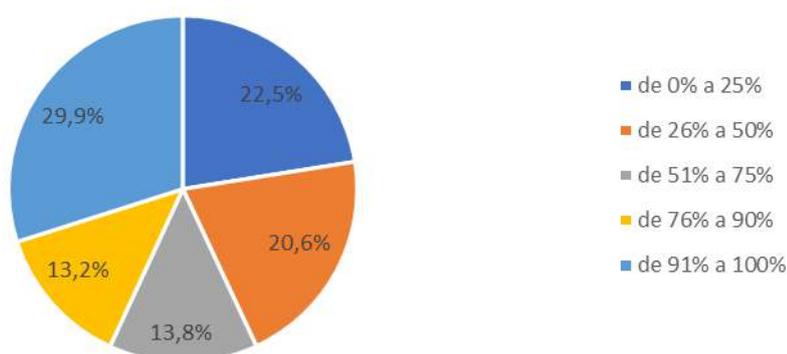
destaque para SC, em que 78,0% das escolas respondentes indicaram contar com esta fonte, e para PR, com 48,7%. Diferentemente de estudos da Região Sudeste, em que representam 21,6%, com destaque para o RJ, com indicação de que apenas 4,3% de suas escolas contam com este tipo de recurso. Além da Região Norte, com 15,4% de indicação pela alternativa B, apenas 1,9% dos casos da Região Nordeste, e 8,8% na Região Centro-Oeste.

Quando a pesquisa enfoca estas análises do ponto de vista da localidade específica (rural ou urbana) das escolas, constata-se que a grande maioria das escolas rurais (mais de 70,0%) indica não contar com recursos de outras fontes, apenas do PDDE, o que aponta para a relevância do programa para a gestão escolar das escolas do campo.

A enquete também perguntou: “Em sua opinião, qual o percentual que o PDDE representa diante do total de recursos administrados pela sua escola, aproximadamente?”.

As respostas, apresentadas no Gráfico 2, demonstram que a maioria das escolas respondentes (29,9%) indicou que o PDDE representa entre 91% a 100% do total dos recursos geridos pela escola. Ao se considerar um tratamento por quartis (e, portanto, somando os percentuais de 76% para cima), encontra-se 43,1% de escolas públicas que só contam com o PDDE, daí a importância do programa.

Gráfico 2: Percentual do PDDE diante do total de recursos administrados pelas escolas públicas



Fonte: VIANA, M.P, 2020, p.244.

Cruzando as respostas dadas na perspectiva da dependência administrativa, reafirma-se que as escolas que mais dependem do programa são escolas municipais (42,0%), que indicaram que o PDDE representa de 91% a 100% do total de recursos

administrados pela escola, enquanto as escolas privadas de educação especial foram as que indicaram menor representatividade do PDDE para com o montante da escola, já que 90,9% delas afirmaram que o programa representa menos de um quarto do montante gerido pela escola.

Já na perspectiva da localidade das escolas, a maioria das escolas que afirmaram depender mais do PDDE é da localidade rural, já que 49,5% das escolas rurais (com UEx) indicaram que o Programa corresponde de 91% a 100% do total de recursos da escola. As escolas urbanas (com UEx própria) são as que indicaram menor representatividade do PDDE perante ao montante de recursos geridos, já que correspondem a maioria (23,1%) dos casos que indicaram pelo quartil de 0% a 25%.

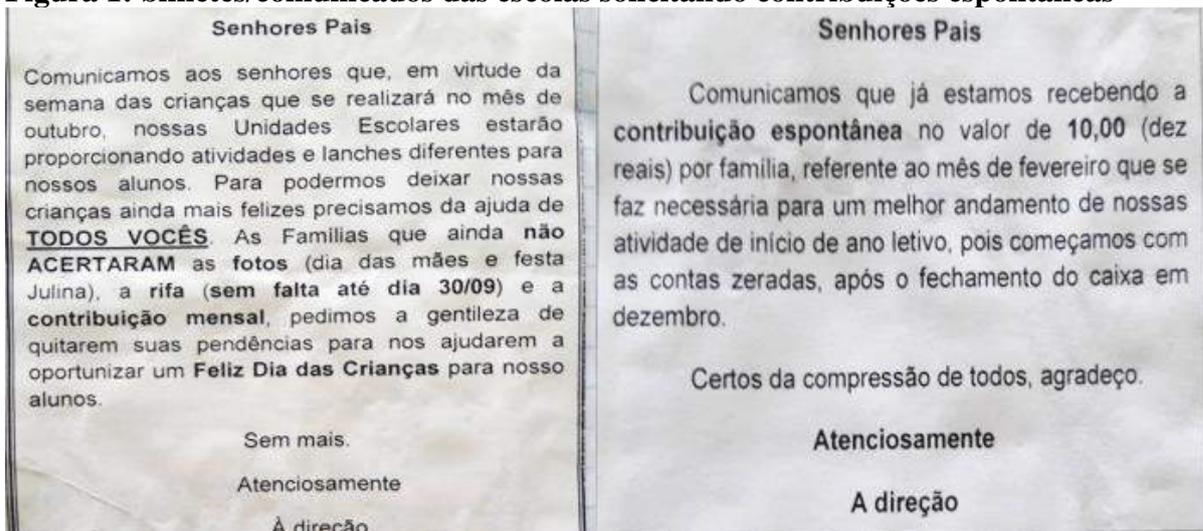
Considerando a unidade federativa e a região geográfica da escola, nota-se que as escolas da Região Nordeste e Norte são as que mais indicaram depender do PDDE, já que 41,5% e 32,7%, respectivamente, afirmaram que o programa corresponde de 91% a 100% do total dos recursos geridos pela escola.

Arrecadações provenientes das associações escolares: os recursos próprios

Ao analisar o recebimento de recursos de outras fontes, para além do PDDE, o estudo procurou realizar uma comparação entre a representatividade dos recursos provenientes do PDDE em relação aos recursos próprios, arrecadados pelas próprias escolas, o que trouxe a necessidade de levantar uma discussão sobre o que significa e como se dá a participação das famílias e da comunidade escolar, em geral, neste processo de arrecadação – especialmente na região sul.

A pesquisa de campo coletou alguns bilhetes/comunicados que foram enviados às famílias das crianças, solicitando por “contribuições espontâneas”, tais como os que estão apresentados na Figura 1:

Figura 1: bilhetes/comunicados das escolas solicitando contribuições espontâneas



Fonte: Registros dos cadernos do Caixa Escolar de escola municipal, coletados pela pesquisa de campo pré-teste (VIANA, 2019).

O sentido dado pela linguagem do bilhete condiciona a “ajuda de todos”, com destaque, como se todas as famílias (referidas como “senhores pais”) pudessem ou devessem ajudar a escola financeiramente, subordinando esta contribuição à felicidade das crianças, ou seja, com um apelo emocional, já que isto proporcionaria “atividades e lanches diferentes” para “deixar nossas crianças ainda mais felizes” e “oportunizar um Feliz Dia das Crianças”.

Além de relacionar a ajuda financeira à felicidade das crianças, o tom do bilhete denota que havia um acordo prévio em contribuir financeiramente com a escola, ao utilizar os termos “as famílias que ainda não acertaram (...) a contribuição mensal, pedimos a gentileza de quitarem suas pendências” (Bilhete 1, grifos da autora), e se direciona especialmente àqueles que não contribuíram até tal momento, para que se deem conta de que “ainda há tempo” de contribuir, sendo que, na verdade, a “contribuição mensal” não é tratada como uma doação, de forma espontânea, pois usa as palavras “quitarem suas pendências”, representando pagar uma dívida, como se a contribuição fosse uma obrigação a ser custeada por parte das famílias.

No segundo bilhete, verifica-se que apesar do termo “contribuição espontânea”, a direção da escola estipula um valor de dez reais por família, especialmente ao mês de início das aulas, fevereiro, “pois começamos com as contas zeradas, após fechamento do caixa em dezembro”, o que pode gerar preocupações por parte das famílias, pois “contas zeradas” parece significar que a escola não possui condições financeiras para operar normalmente caso as famílias não contribuam

financeiramente, sendo esta uma condição “necessária para um melhor atendimento de nossas atividades de início de ano letivo” (Bilhete 2, grifos da autora), como se a escola fosse uma empresa privada, com “fechamento de caixa”, esvaziando seu caráter público e gratuito, tornando suas condições financeiras para um melhor atendimento uma responsabilidade das famílias, e não do Estado.

A Figura 2 é um registro de pagamento individual, colado nos cadernos ou agendas dos alunos, para a “Contribuição Espontânea de Mensalidade de 2018”, que evidencia o caráter de cobrança regular por parte da escola, transmitindo uma sensação de pendência quanto aos meses que não foram preenchidos e de débito, ou dever, em relação aos meses que estão por vir, anotando os valores doados e assinatura do professor que o coletou e repassou para a APP.

Figura 2: Calendário para “contribuição espontânea de mensalidade de 2018”

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
	pg 10,00	pg 10,00 +1,00	pg 10,00
Maió	Junho	Julho	Agosto
10,00	10,00	11,00	10,00
Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro

Fonte: Registro das agendas e cadernos das crianças, coletados pela pesquisa de campo pré-teste (VIANA, 2019).

Quais as consequências do desenvolvimento da cultura de cobrança por recursos próprios, tanto para a instituição escolar, quanto para as famílias e toda a comunidade da escola?

A pesquisa indica que as consequências giram em torno de quatro problemáticas centrais: 1) a destituição do caráter público da escola e abertura para iniciativa e arrecadações privadas, o que pode afetar a cultura organizacional da escola pública e o próprio financiamento do sistema de educação em âmbito municipal, estadual e/ou federal; 2) a falta de transparência e controle quanto à prestação de contas destes recursos; 3) a estigmatização das associações escolares, podendo representar constrangimento e exclusão de membros da escola em processos participativos; 4) dispêndio de tempo e energia que poderiam ser voltados para outras questões da escola.

Lembra-se que 46,7% das escolas da Região Sul afirmaram contar com recursos provenientes de arrecadações, sendo que as escolas de Santa Catarina representam 78,0% desta parcela. Um percentual alto em comparação aos demais estados e demais regiões geográficas, que demonstra, nestes casos, a destituição do caráter público da escola pública e contraria a própria constituição federal, que prevê a gratuidade do ensino público.

Para as famílias e comunidades escolares, as consequências seriam principalmente quanto à própria compreensão cultural, ou a noção social, sobre o papel da escola pública e sobre quem deve ser seu provedor (que deveria ser exclusivamente o Estado, com recursos provenientes dos impostos, já pagos pelas famílias), além do prejuízo à própria renda familiar, com uma despesa que não deveria fazer parte de seus gastos regulares.

Além disso, outra preocupação que envolve os recursos próprios é que sua arrecadação depende de dispêndio significativo de energia e tempo para realização de festas, rifas e ações que buscam angariar recursos financeiros, mas que requerem grande nível de esforço e organização por parte da escola, inclusive de responsabilidade pela prestação de contas destes recursos, já que são doações, mas não requerem os mesmos critérios de utilização e fiscalização que demandariam os recursos governamentais.

A arrecadação de recursos próprios abre brechas para uma “maior liberdade” quanto ao uso e a prestação de contas dos recursos arrecadados, uma maior “agilidade” para a realização de gastos, já que não requer necessariamente passar por decisão coletiva ou pela realização de três orçamentos etc., abrindo a possibilidade para que a pessoa responsável (geralmente a direção da escola) efetue a compra de materiais, equipamentos e serviços sem o mesmo rigor burocrático que exigem os recursos governamentais.

No entanto, esta “facilidade” quanto ao uso dos recursos próprios deveria implicar preocupação quanto à falta de transparência e organização da escola em relação às formas de recebimento, registro, controle e prestação de contas das arrecadações, que podem abrir precedentes para fraudes e desvios. Cabe à sociedade civil a cobrança pela transparência destes processos junto aos entes governamentais, visando a construção de legislação específica para regulamentar a prestação de contas dos recursos próprios.

Finalmente, mas não menos importante, deve-se levar em conta o constrangimento das famílias e das crianças durante o processo de arrecadação, pois elas acabam sendo expostas perante os demais colegas e a comunidade escolar, sobre

possuir ou não condições de doar algum valor (ainda que simbólico, segundo alguns) para a escola, o que constitui embaraço também aos professores que precisam repassar estes bilhetes, coletar e até cobrar pelo valor a ser doado, lidando com esta situação em meio as diferentes atividades pedagógicas com as crianças.

As observações de campo em escolas catarinenses, durante a pesquisa pré-teste e as análises das atas das reuniões quanto à composição das APPs, levaram a entender que como esta associação acaba discutindo praticamente apenas as questões financeiras na escola, ela se torna estigmatizada, contando com maior participação de professores do que de pais de alunos, por exemplo, ou apenas pessoas que quando cobradas a ajudarem financeiramente terão condições de contribuir, o que pode significar que famílias mais pobres acabam ficando de fora dos processos de decisão da APP, por receio de terem que participar financeiramente. Ou seja, as análises levam a perceber que quanto mais dedicadas à arrecadação de recursos próprios, mais as APPs assumem um caráter financeiro e arrecadador em detrimento ao pedagógico e participativo, tal como BUENO (1995) já havia identificado nas APMs, diferentemente do que poderia ocorrer se estes estigmas não afastassem a comunidade escolar da própria participação na gestão dos recursos da escola.

Tais apontamentos configuram-se em um alerta principalmente para as escolas que contam grandemente com os recursos próprios para sua gestão financeira, pois a fonte destes recursos é instável e a frequência também pode ser irregular, já que dependem essencialmente da situação econômica dos membros da comunidade da escola, podendo cair drasticamente em períodos de maior desemprego e crises econômicas – o que foi observado durante a pandemia do coronavírus Covid-19, por exemplo, em que a arrecadação de recursos próprios caiu bruscamente e as escolas, apesar de fechadas, continuaram tendo necessidade de recursos financeiros para concluir obras anteriores, despesas de manutenção (com internet e computadores), armazenamento de dados em plataformas virtuais de ensino, materiais de papelaria como pastas e etiquetas para kits de atividades impressas (a serem entregues aos alunos sem condição de acesso à internet para fazer as atividades à distância) etc..

A enquete também contou com outra questão que complementa estas discussões, ao perguntar se o respondente concordaria com a seguinte afirmação: “Arrecadar recursos financeiros por meio de doações, festas, rifas etc. causa constrangimento à comunidade escolar e exige grandes esforços de tempo e energia por parte da escola”. Foram detectados 404 casos que concordam com tal afirmação, ou

seja, 23,1% dos participantes do estudo compreendem que a arrecadação de recursos financeiros na escola pode causar constrangimento – sendo a maioria deles as escolas municipais (51,0%), seguidas das estaduais (44,6%), mas somente 4,5% das escolas privadas de educação especial.

Além disso, a maioria que optou por esta alternativa era de escola urbana (80,0% destes respondentes), o que significa que mesmo sendo as escolas urbanas as que arrecadam mais recursos próprios, 80,0% delas sente-se constrangida e concorda que esta ação demanda esforços e dispêndio de tempo por parte da escola.

A Região Sul, que foi constatada como a região mais arrecadadora, contou com o total de 323 participantes na enquete, dos quais 120 optaram por esta alternativa. Ou seja, mesmo sendo a região mais arrecadadora, foi detectado que parcela significativa (37,2%) dos respondentes concorda que arrecadar recursos financeiros por meio de doações, festas, rifas etc. causa constrangimento e exige grandes esforços por parte da escola. Santa Catarina, por exemplo, que é o estado com escolas com maior poder arrecadador, contou com 41 respondentes e demonstra que 16 deles (39,0%) admitem esta situação.

A enquete também questionou: “sua escola solicita a colaboração das famílias dos/as alunos/as com o pagamento de contribuições espontâneas?”, oferecendo algumas alternativas com relação à frequência destas solicitações.

Foi constatado que a grande maioria respondeu não solicitar recursos financeiros às famílias (81,9%, ou 1428 casos), sendo que 100,0% das escolas de educação indígena e 93,7% das escolas de educação no campo indicaram não realizar tal solicitação – o que reafirma a preponderância do PDDE para estes casos. Na perspectiva da dependência administrativa, apenas 7,0% das escolas municipais e 2,8% das escolas estaduais afirmaram que solicitam “contribuições espontâneas” mensalmente e com sugestão de valor.

A última questão a ser analisada é sobre a posição do respondente, favorável ou contrária, em relação à solicitação da escola por contribuições espontâneas. Ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão, sendo que 50,2% (873 casos) indicaram ser “a favor”, concorrendo muito proximamente com os 49,6% (862 casos) que indicaram ser “contra” – o que reflete a complexidade e parcialidade que envolvem esta discussão. Apenas 0,2% (3 casos) indicaram “parcialmente/depende” e 0,1% (1 caso) indicou “indiferente”.

Considerando a localidade das escolas respondentes desta questão, destaca-se que as escolas rurais sem UEx são as que mais se posicionaram contra a arrecadação de recursos próprios (72,0%, ou 18 casos, do total de 25 respondentes). Esta análise também pode ser feita sob a perspectiva da região geográfica e das unidades federativas, demonstrando que as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte foram as que mais se posicionaram contra a solicitação por contribuições financeiras à comunidade escolar, representando 65,9%, 53,2% e 50,0%, respectivamente. Já as Regiões Sul e Sudeste se posicionaram majoritariamente a favor, representando 75,8% e 55,4%.

Presume-se que este posicionamento ocorreu devido à escassez de recursos financeiros, especialmente quanto às escolas com menor número de matrículas, o que pode levar as unidades escolares a concordarem com tal solicitação por uma questão de necessidade – para ajudar a sanar suas demandas materiais –, do que de um posicionamento ligado à contrariedade do caráter gratuito (constitucional) que deveria prevalecer nas escolas.

Estes fatores se somam à reflexão sobre o nível de dependência das escolas pelo PDDE e fazem refletir sobre a indispensabilidade e o aprimoramento deste programa para a gestão financeira das escolas públicas de todo país.

Considerações finais

O trabalho demonstra que quase metade das escolas participantes do estudo, em âmbito nacional, depende em grande nível do PDDE, pois este programa se constituiu como a única fonte de recursos em 47,7% dos casos, mesmo detectando a existência de outros programas estaduais ou municipais (observados mais nos casos das Regiões Centro-Oeste e Sudeste).

A pesquisa também constatou que a grande maioria das escolas do país não solicita por “contribuições espontâneas” (81,9%), com exceção apenas da Região Sul, que foi a que mais indicou contar com recursos próprios, com 43,3% dos casos, em contraste com a Região Nordeste, em que apenas 6,4% dos casos apontaram contar com tal solicitação – sem perder de vista as disparidades socioeconômicas que marcam tais regiões. Apesar disso, parece não haver consenso quanto às opiniões sobre serem contrários ou favoráveis a estas solicitações.

Conclui-se que a arrecadação de recursos próprios auxilia de maneira suplementar a gestão financeira da escola e só poderia ser bem-vinda se fosse de fato espontânea e esporádica, se não representasse constrangimento para a comunidade escolar, não afastasse as famílias mais pobres dos processos participativos e decisórios quanto à gestão financeira da escola, não concorresse com o tempo que poderia ser dispendido para atividades pedagógicas e, finalmente, não se tornasse um hábito tão frequente a ponto de representar mais valor para a gestão financeira da escola do que os recursos transferidos pelos governos. Aponta-se, portanto, para a necessidade de regulamentação específica quanto à arrecadação, gestão e prestação de contas dos recursos próprios, para que as problemáticas encontradas não prejudiquem a gestão escolar.

No caso da região Sul, os recursos próprios correspondem a parcela significativa do montante anual das escolas, chegando a exceder os recursos transferidos pelo PDDE, contudo, esta prática depende das condições socioeconômicas de cada localidade e se demonstra insuficiente nas demais regiões do país.

No estado de Santa Catarina, as cobranças e doações das famílias para as escolas públicas também parecem ser legitimadas histórica e culturalmente, ou até incentivadas pelos governantes, o que aponta para a necessidade de estudos sociológicos que analisem estas relações com maior profundidade. No que tange ao respeito à gratuidade do ensino público, são práticas que devem ser questionadas e problematizadas, especialmente pelo fato de que podem abrir precedentes para que os governos (municipais e/ou estaduais) se eximam de sua responsabilidade em custear a gestão financeira da escola pública, se acomodando com a capacidade de arrecadação das comunidades escolares e outorgando esta responsabilidade de financiamento às próprias famílias, professores, alunos e funcionários das escolas.

Ao considerar a insuficiência de recursos governamentais para atender às necessidades da escola, é de se compreender que a gestão busque por recursos próprios, até por permitirem maior liberdade na escolha das compras e serviços a serem adquiridos, sendo independentes das regulamentações de um programa governamental. Contudo, é necessário regular e moderar esta prática, pois é uma ação contrária à gratuidade do ensino público e que pode trazer consequências ainda mais custosas para a comunidade escolar, ou até a omissão do Estado em garantir este direito.

A pesquisa detectou uma queda brusca dos montantes destinados ao PDDE pelo governo federal, desde 2013, e aponta para a necessidade de aumento destes valores,

baseado em reformulação dos critérios de cálculo dos repasses do Programa, conforme aspectos socioeconômicos, tendo em vista sua preponderância para escolas de educação indígena e do campo, com destaque para os estados AM, PA e AC (Norte) e SE (Nordeste).

O estudo espera colaborar com o debate sobre a superação da desigualdade educacional no Brasil, assim como sua relação com o papel redistributivo do governo federal e o pacto federativo entre União, estados e municípios na oferta da educação básica, com qualidade socialmente referenciada, sublinhando a importância de recursos financeiros descentralizados, suficientes e adequados, para que as escolas públicas realizem sua gestão de forma autônoma e democrática.

Referências

BRASIL, **Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013.**

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.**

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2002.** Brasília, 2003.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2015.** Brasília: FNDE, 2016.

BRASIL. MF/STN. **Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002.**

BUENO, Belmira Oliveira. Financiamento da educação e associações de pais e mestres. **Revista da ANDE.** n.15, p.11-16, 1995.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo: montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução.** Relatório de Pesquisa – Auxílio a Projeto n. 2009/07148-8. Fapesp, 2012.

MARQUES, Lilian Danyi. **Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo).** Dissertação (Mestrado em Educação - Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Thaís Moura. (orgs). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil.** Curitiba: ED. da UFPR, 2006. p.249-282.

VIANA, Mariana Peleje. **Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução.** Trabalho de

Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2010.

VIANA, Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária.** Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php> Acesso em 04 dez. 2020.

VIANA, Mariana Peleje. Gestão financeira escolar: montantes, gastos e o que diretores, coordenadores e estudantes têm a dizer sobre isso. **Revista Educação Online**, Rio de Janeiro, n. 32, set-dez 2019, p. 131-155. Disponível em: <http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/681> Acesso em 01 ago. 2021.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional.** Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339> Acesso em 04 dez. 2020.

Biografia resumida dos/as autores/as e organizadores/as

1- Adriana Zanini da Silva é doutora em Educação pela Universidade Nove de Julho e mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, cuja dissertação “A descentralização de recursos financeiros e organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André” foi apresentada em 2013. Parte das informações apresentadas na dissertação deram origem ao artigo deste livro. Anteriormente, cursou especialização em Gestão Educacional pela Universidade Federal do ABC (2007-2009), em Currículo e Práticas Educativas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (200-2001) e em Metodologia do Ensino Superior (1994-1995) no Centro Universitário Fundação Santo André (1994-1995). É graduada em Pedagogia também pelo Centro Universitário Fundação Santo André (1990-1993). Atualmente é docente na rede pública municipal de Santo André e atua na formação continuada de educadores da rede privada e pública. E-mail: azaninidasilva@yahoo.com.br

2- Alessandra Rodrigues dos Santos é mestre em Educação pela Universidade de São Paulo na área de Estado, Sociedade e Educação, tendo apresentado no ano de 2014 a dissertação “O Programa Mais Educação, uma proposta de tempo integral?”, cuja pesquisa proporcionou os dados apresentados no artigo deste livro. Possui a graduação em Pedagogia e especialização em Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Foi coordenadora pedagógica e diretora em Centros de Educação Infantil. Também atua como docente em cursos de formação inicial e continuada para educadores/as, professores/as, gestores/as e lideranças no contexto da educação escolar e educação popular em diferentes regiões do Brasil. Atuou na área da Educação Integral e Tempo Integral e coordenou a área de Educação de Adultos do Instituto Paulo Freire. Atualmente é professora titular na Rede Estadual Paulista na Educação Básica e assessora em projetos educacionais. E-mail: aleducacao@gmail.com

3- Andréa Barbosa Gouveia é graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (1995), mestre (2002) e doutora (2008) em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Educação, na área de concentração Estado, Sociedade e Educação. Foi coordenadora do Grupo de Trabalho Estado e Educação da

ANPED no período de 2010-2012, vice-presidente Sul da diretoria da ANPED na gestão 2013-2015 e Presidente da ANPED - gestão 2015-2017 e 2017-2019. Atualmente é professora da Universidade Federal do Paraná onde atua no Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais (NUPE). A tese “Partidos Políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)” deu origem ao trabalho apresentado neste livro. E-mail: andreabg@ufpr.br

4 - Clarissa dos Santos Bitencourth é graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2015-2019). Participou como Bolsista no Programa de Iniciação à Docência (PIBID FEUSP) em 2017. Integrou o Centro de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (CEPPPE-FEUSP), seu trabalho de pesquisa de Iniciação Científica é intitulado "Gestão financeira escolar como política pública: investigação sobre procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes destinados às Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal da Cidade de São Paulo (2007 a 2016)", foi orientada pelo Professor Rubens Barbosa de Camargo. Seu foco de estudos aborda os seguintes temas: gestão democrática de unidades escolares, recursos descentralizados destinados às escolas, autonomia escolar, políticas educacionais e financiamento da educação. E-mail: csbithencourt@gmail.com

5 - Fabrício Aarão Freire Carvalho é graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (UFPA/2003), foi bolsista de Iniciação Científica (2000 a 2003 - PROINT e PIBIC/CNPq). Possui Mestrado em Educação pela UFPA (2006), DOUTORADO em Educação pela USP (2012) e Pós-Doutorado em Educação pela UFPR (2019). Atualmente é Professor Associado I do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica da Universidade Federal do Pará (NEB/UFPA). Vem desenvolvendo atividades de ensino em cursos de Graduação (Licenciaturas) e Pós-Graduação. É professor/Orientador do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) e Coordenador do mesmo Programa (2019-2021). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas para a Educação Básica (GEPPEB). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em docência nas séries iniciais do Ensino Fundamental e Superior e em Orientação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Política Educacional, Legislação do Ensino, Financiamento da Educação, FUNDEF e FUNDEB e Políticas de Valorização Docente da Educação Básica e Processos de Privatização da Educação Básica. Professor Associado da ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração Educacional e Vice-Diretor da seção Pará no biênio 2019 a 2021. Professor Associado da FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação; Professor Associado da ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. E-mail: fafc33@gmail.com

6 - Fernanda Dayane Bezerra Gomes é graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2015-2019). Integrou o Centro de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (CEPPPE-FEUSP), seu trabalho de pesquisa de Iniciação Científica é intitulado “Gestão financeira escolar como política pública: investigação sobre procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes destinados às Escolas de Ensino Fundamental da Rede estadual de São Paulo (2007 a 2016)”, foi orientada pelo Professor Rubens Barbosa de Camargo. Seu foco de estudos aborda os seguintes temas: gestão democrática de sistemas e unidades escolares, recursos descentralizados destinados às escolas, autonomia escolar, políticas educacionais, financiamento da educação e administração educacional. E-mail: fernanda.8022@gmail.com

7 - Lilian Danyi Marques é licenciada em Educação Física pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2003), com especialização em Gestão Escolar pela UNICID (2007) e mestre em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009). Cursando especialização em Gestão Pública Municipal na UNIFESP. É atualmente professora de Educação Física da Fundação Instituto Educacional de Barueri atuando no Ensino Médio e no ensino superior pelo Mackenzie. Os temas recorrentes à sua formação são: Legislação Educacional, Políticas Públicas de Educação, Metodologia de Ensino de Educação Física e Gestão Educacional. E-mail: lilian.danyi@gmail.com

8- Mariana Peleje Viana é graduada em Pedagogia pela USP (2010), mestre em educação pela USP (2015), na área de concentração Estado, Sociedade e Educação, é doutora em educação pela UFPR (2020), na linha de políticas educacionais e atualmente é professora na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Integrou o Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da UFPR (2016-2020). Especialista em Assuntos Educacionais na rede municipal de ensino de São Bento do Sul/SC (2020), também atuou como professora de educação infantil e ensino fundamental na rede municipal de ensino da cidade de São Paulo (2010-2012), além de ter sido integrante do Centro de Pesquisa em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) da Faculdade de Educação da USP (2007 a 2015). Seu trabalho de pesquisa foca estudos sobre políticas públicas educacionais, financiamento da educação, descentralização de recursos financeiros destinados à escola pública, gestão democrática de redes de ensino, participação e autonomia escolar. Sua dissertação de mestrado, “Recursos financeiros descentralizados: uma política necessária”, e sua tese de doutorado, “O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional” deram origem aos seus artigos deste livro. E-mail: marianapviana@gmail.com

9- Mary Sylvia Miguel Falcão possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Viçosa (1986) e mestrado pelo programa Educação: História, Política e Sociedade na área de Educação e Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Doutora em Educação pelo Programa Educação, Estado e Sociedade da Faculdade de Educação da USP (2011), defendeu a tese: “A gestão democrática dos recursos financeiros das escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008”, de onde o presente artigo é derivado. Atuou como superintendente de ensino na Secretaria Municipal de Educação de Dourados. É docente da Universidade Estadual do Paraná - Campus de Paranaguá/PR. E-mail: mayfalcao@yahoo.com.br

10 - Pablo Aguiar Castro Batista é mestre em Gestão e Currículo da Escola Básica pela Universidade Federal do Pará (UFPA). MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Administração - Habilitação em Empreendedorismo pela Faculdade Ideal (FACI). Atuou como Professor da Especialização da FACI, como Professor Consultor Efetivo na ASSOBE/UNIP, como Professor de Nível Técnico na Escola Estadual de Ensino Médio e Profissional Irmã Albertina Leitão/EEEMPIAL e no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Ministrou cursos de curta duração na Escola de Governança do Estado do Pará (EGPA), no SENAC e na FACI. Foi Coordenador Administrativo Financeiro na Escola de Trabalho e Produção do Pará (ETPP) e exerceu atividades de Serviços Técnicos Especializados na Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA), em especial, à Análise de Prestação de Contas de Recursos Federais no Estado referente ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). E-mail: admpabloaguiar@yahoo.com.br

11- Rubens Barbosa de Camargo possui graduação em Licenciatura em Física pela Universidade de São Paulo (1981), Mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1989), Doutorado (1997) e Livre Docência (2018) em Educação pela Universidade de São Paulo (1997). Foi professor da educação básica na rede pública e privada em São Paulo (1978 a 1993). É professor e pesquisador da Educação Superior. Iniciou como Professor Assistente e Professor Adjunto do Departamento de Educação (DEd) do Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) (1993-1998). Desde 1998 é docente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação (EDA) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp). É ex-Presidente da Comissão de Graduação da Feusp, foi vice-chefe e Chefe do EDA da Feusp. Trabalha com pesquisa educacional nos seguintes temas: política educacional, financiamento da educação, gestão democrática. Foi Conselheiro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo/SP (2001 a 2008) e Conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e Fundeb (CACS) (2001) em São Carlos/SP e em São Paulo/SP. Atuou no Núcleo

de Ação Educativa 3 da gestão da Secretaria Municipal de Educação do Município (SME) de São Paulo de 1989 a 1992 (Prefeita Luiza Erundina). Foi Secretário de Educação e Cultura de São Carlos/SP (2001) e Secretário de Educação de Suzano/SP (2005 e 2006). Ex-presidente da Fineduca (2017-2019). E-mail: rubensbc@usp.br

12 - Ydeliz Coelho de Souza Sanches graduou-se em História pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) em 1993 e licenciou-se em História pela Faculdade de Educação (USP) no ano seguinte. Concluiu a graduação em Pedagogia pela Faculdade de Educação (FE-USP) no ano de 2002. Posteriormente, apresentou sua dissertação de mestrado intitulada “A formação do aluno para a participação: uma utopia da escola pública?” (2006) e defendeu a tese “A gestão do Centro Educacional Unificado (CEU) da cidade de São Paulo” (2014). O mestrado e o doutorado foram desenvolvidos na área de Estado, Sociedade e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Atuou como professora de História em escolas particulares, estaduais e municipais na cidade de São Paulo no período de 1992 a 2003, ano em que foi eleita coordenadora pedagógica em uma escola municipal. Em 2005, assumiu o cargo de diretora de escola, na rede municipal de ensino da cidade de São Paulo, no qual continua atuando. Temas discutidos em sua área de atuação: gestão democrática da educação, protagonismo de crianças e adolescentes e cidadania ativa. E-mail: ydeliz1971@gmail.com