

# A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA PARA A ESCOLA<sup>1</sup>

**Adriana Inácio Yanaguita**

UNESP/Marília/Brasil

driyanaguita@yahoo.com.br

**Resumo:** O trabalho apresenta uma análise da política de descentralização da gestão financeira para escola pública brasileira em destaque a partir dos anos 1990, tendo como propósito verificar quais seus impactos para a gestão educacional. O principal instrumento para essa análise é o exame de legislação relacionada à temática e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Entre outros aspectos, destaca-se que a política de descentralização dos recursos educacionais para as escolas públicas, do modo que tem sido executada, não vem priorizando o que se refere à democratização da gestão educacional.

**Palavras-chave:** financiamento da escola; gestão financeira escolar; gestão democrática.

## INTRODUÇÃO: O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

No final da década de 1980, os países da América Latina estavam em déficit econômico e o papel do Estado passava por redefinição como consequência da crise e esgotamento do Estado Keynesiano (SOUZA; FARIA, 2004), também conhecido como *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, o qual por meio dos seus gastos, objetivava ampliar a demanda efetiva, impulsionando o crescimento das atividades econômicas e evitando crises (RAMOS, 2003; GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004).

Não imune ao fracasso de seu propósito, a crise atingiu esse Estado, traduzindo-se no aumento da inflação e do endividamento público, na queda ou no lento crescimento da produção, no aumento do desemprego e constituiu-se num forte apelo à maior penetração das idéias liberais (defesa da propriedade privada, da economia de mercado, *laissez-faire*, etc.), especialmente, de caráter neoclássico (RAMOS, 2003).

A escola neoclássica defende que as forças de mercado são capazes de resolver os desequilíbrios econômicos e condena duramente a intervenção estatal na economia. Esta escola desenvolveu-se em diversos países (Alemanha, Áustria, Suíça, Inglaterra, etc.) após a crise econômica de 1870 e dominou a teoria econômica ocidental até, pelo menos, a prolongada depressão que se iniciou em 1929.

A partir daí, a escola foi perdendo espaço para o pensamento keynesiano, que se tornou hegemônico após a 2ª Guerra Mundial. No entanto, esse intervencionismo estatal defendido pelo keynesianismo – em oposição ao *laissez-faire* – prevaleceu até os anos de 1970, quando começa ser questionado pela crise econômica de diversos países e a teoria neoclássica retoma o seu lugar na política econômica, reaparecendo, com todo vigor, as idéias defendidas Friedrich Hayek e Milton Friedman (AZEVEDO, 1997; ANDERSON, 1998; RAMOS, 2003).

Durante o Consenso de Washington, conferência realizada na capital americana, em novembro 1989, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento.

Por decisão do Congresso norte-americano, as medidas do Consenso de Washington foram adotadas como imposições na negociação das dívidas externas dos países latino-americanos e, posteriormente, tornaram-se modelo do FMI e do Banco Mundial para todo o planeta (CANDELORI, 2002; ATUALIDADES VESTIBULARES, 2004). Difusores das idéias neoliberais, para estes organismos,

O remédio [para evitar e controlar uma crise generalizada das economias de mercado], então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. (ANDERSON, 1998, p. 11).

Assim, as reformas nas estruturas e no aparato de funcionamento do Estado nesses países consolidaram-se nos anos 1990, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, das reformas de sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (SOUZA; FARIA, 2004).

Por conseguinte, no campo educacional, as reformas nos países latino-americanos ocorreram “sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 566) dos organismos internacionais (BID, BIRD, UNESCO, OCDE, UNICEF, PNUD, entre outros), servindo como paradigmas para esses situados às margens das economias centrais.

No bojo de estudos e propostas elaboradas por esses organismos [...], apesar de distintos em termos de prioridades e focos, evidencia-se a defesa: da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades

escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal, [...], também [defende-se] as diferentes formas que a descentralização da educação assumiu na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e da regionalização) (SOUZA; FARIA, 2004, p. 566-567).

No Brasil, ao longo da década de 1990, efetivamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), iniciou-se a reforma do Estado por via dessa descentralização, de cunho neoliberal (PINTO, 2002; GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004; PALMA FILHO, 2005; YANAGUITA, 2008). Esta delimitou as funções do Estado, resultando nos programas de privatização, terceirização e publicização, esta última “implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta e, também, o aumento da governança [para este setor]” (FRANÇA, 2005, p. 21).

As reformas educacionais realizadas, tendo a mesma diretriz política, envolveram, fortemente, a autonomização das instituições educacionais (FRANÇA, 2005). Tais reformas contribuíram para a consolidação da divisão de responsabilidades entre as instâncias de governo, incentivando as parcerias com as instituições não-governamentais, empresas privadas e comunidade (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004).

Os impactos sobre os sistemas/redes de ensino das mudanças introduzidas com as novas legislações brasileiras, especialmente a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei 9.424/96 (FUNDEF), a Lei 9.394/96 (LDBEN) e a Medida Provisória nº. 1.784/98 (PDDE), estabeleceram importantes parâmetros para se implementar, com efeito, o gerenciamento da educação coerente com a proposta de descentralização fundamentada no projeto de modernização da gestão pública brasileira (FRANÇA, 2005).

Da análise dessa legislação, percebe-se que o financiamento foi o centro das preocupações dos reformistas por ser considerado uma das principais peças executivas da engrenagem da política educacional. Logo, efetuaram-se significativas mudanças nos padrões de financiamento e/ou de gestão financeira da educação (FRANÇA, 2005; SOUZA, Â., 2006). De acordo com Souza,

[...], no Brasil, a reforma no financiamento da educação teve duas grandes frentes: a) a reconstrução de conceitos e políticas do financiamento dos sistemas de ensino, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei Federal 9.424/96, respectivamente criadora e reguladora do Fundo Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef); b) a construção, incentivo e priorização de mecanismos de financiamento local, articulando – no âmbito da instituição escolar – um modelo de gestão escolar e mecanismos de administração de problemas do campo financeiro, produzindo uma

forma diferente de lidar com essa questão para boa parte das escolas brasileiras (SOUZA, Â., 2006., p. 251-252).

No que se refere aos efeitos da descentralização, a primeira frente, a que se refere Souza (2006), teve como meta, pelo menos em tese, estabelecer uma reorganização dos sistemas de ensino, em regime de **colaboração** dos entes federados, incluindo o financiamento realizado por meio de vinculação e redistribuição de recursos para a educação, daí a instituição do FUNDEF e, mais recentemente, do FUNDEB. Esta política de fundos, por diversas vezes, na prática, foi traduzida como desobrigação do governo federal para com suas responsabilidades educacionais, em especial, com o ensino fundamental (ARELARO, 2004; FRANÇA, 2005).

Já a segunda frente objetivou constituir uma coordenação financeira das unidades escolares em regime **autônomo** (art. 15, da Lei 9.394/96) - o que aqui se constituiu em objeto de estudo e denominou-se de descentralização da gestão financeira para a escola, visto que esta é mais real do que a “autonomia de gestão financeira” (Lei 9.394/96, art. 15) ou simplesmente “autonomia financeira” (POLO, 2001).

## **A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA PARA A ESCOLA: A LEGISLAÇÃO E O PDDE**

Como apontado por Souza e Faria (2004), uma das propostas dos organismos internacionais para a educação nos países da América Latina é a autonomia gerencial para as unidades escolares. Nos anos 1990, essa orientação foi acatada pelo governo brasileiro em sua política educacional, inclusive para o financiamento. Assim, na LDBEN (Lei nº. 9.394/96, art. 15), consta:

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, grifos nosso).

O art. 75, § 3º, dessa mesma lei, reza: “[...], **a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino**, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola” (BRASIL, 1996, grifos nosso).

O Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº. 10.172/2001, capítulo V - Financiamento e Gestão, item 11.2 - Diretrizes), reforça essa descentralização financeira, estabelecendo que:

Deve-se promover a efetiva **desburocratização e descentralização da gestão** nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, 2001, p. 111) grifos do autor).

No mesmo capítulo, item 11.3, denominado Objetivos e Metas do Financiamento, nº 15, a proposta para a educação é “Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos” (BRASIL, 2001, p. 112).

Um pouco mais adiante, no item 11.4, Objetivos e Metas da Gestão, nº 28, propõe-se: “Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica” (BRASIL, 2001, p. 113).

Conforme Polo (2001), ambas as leis (LDBEN e PNE)

deixam claro que não se trata de autonomia absoluta, mas na medida exata para que a escola não fique à mercê de procedimentos demorados de liberação de recursos. O importante é que a escola possa responder rapidamente a demandas simples, mas de grandes reflexos no seu funcionamento, 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 certos serviços, fundamentais para que sua proposta pedagógica possa ser cumprida (POLO, 2001, p. 281).

França (2005) destaca que o documento intitulado Desenvolvimento da Educação no Brasil, de 1996, mostra que as orientações dadas pelos organismos internacionais de descentralização financeira para a educação foram incorporadas pelo MEC, em particular no item Políticas e Reformas Educacionais em que se destaca “**a descentralização e autonomia da escola, e, dentre outras incumbências, a de administrar seus recursos materiais e financeiros.**”. Para a autora, esse processo configura as “transformações econômicas, políticas e sociais que vêm ocorrendo no mundo atual, envolvendo mudanças no papel do Estado” (FRANÇA, 2005, p. 76, grifos nosso).

A respeito das mudanças no papel do Estado brasileiro e da descentralização da gestão financeira para escola, Adrião e Peroni (2007) consideram o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o documento impulsionador das principais transformações das políticas sociais. As diretrizes do documento orientam que tais políticas devem ser

transferidas para o setor público não-estatal, para a chamada Terceira Via (GIDDENS, 2001), a qual opera nas práticas sociais pelo Terceiro Setor (MONTAÑO, 2002; PERONI, 2006) ou pelas Organizações Sociais (OS). Estas, de acordo com a definição do MARE (BRASIL, 1997a), são

um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. [...].

As OS tornam mais fácil e direto o controle social, por meio da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil, ao mesmo tempo que favorece seu financiamento via compra de serviços e doações por parte da sociedade.

Não obstante, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

As Organizações Sociais constituem uma inovação institucional, embora não representem uma nova figura jurídica, inserindo-se no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. Estarão, portanto, fora da Administração Pública, como pessoas jurídicas de direito privado. (BRASIL, 1997a, p. 13-14).

Mediante esta definição, entendem-se as estratégias propostas pelo Plano: a retirada do Estado e a presença das Organizações Sociais na execução das políticas sociais, tendo aquele apenas o papel de financiador ou co-financiador, sendo que o que permanece sob sua propriedade (do Estado) passa a ter a lógica de mercado na gestão – instituição de quase-mercados (ADRIÃO; PERONI, 2007).

No campo educacional, para Adrião e Peroni (2007), os sistemas de ensino têm sido induzidos a atuarem nessa direção por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujo escopo é a descentralização financeira.

O PDDE foi criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, sob a designação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Somente com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o Programa assume a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola.

O PDDE tem por finalidade

prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos,

registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O programa engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica.

Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil. (BRASIL, 2010b).

Os recursos do Programa advêm majoritariamente do Salário Educação - contribuição social das empresas destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Os repasses levam em conta as desigualdades regionais, de tal forma que os estados das regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO) recebem valores ligeiramente maiores que os das regiões Sul (S) e Sudeste (SE) e Distrito Federal (DF) (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Peroni em seu texto “O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto de mudanças na configuração do Estado”, caracteriza o PDDE como “[...] o embrião de formação de Organizações Sociais na escola [...]” (PERONI, 2006, p. 289). Isso porque para terem acesso ao Programa, as escolas devem criar uma Unidade Executora (UEX) que, de acordo com a Resolução de 03/97, é uma

entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativo da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução de recursos financeiros recebidos pelo FNDE. (BRASIL, 1997b, p. 11).

Esta Resolução ainda estabelece que a UEX deve

[...] administrar os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, [também os] **advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares**, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997b, p. 11, grifo nosso).

É interessante observar que a UEX deve gerir outros recursos além daqueles que lhe são transferidos pelos entes federados, respondendo a lógica do público não-estatal prescrita no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PERONI, 2006).

Para Gonçalves, Luz, Cruz (2004), o PDDE está diretamente relacionado com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 1990 e com o conjunto de reformas educacionais para os países latino-americanos, pois responde aos interesses econômicos externos de contenção de recursos financeiros na área social. Para eles o

PDDE é pertinente, [...], aos propósitos da reforma do Estado em curso, por focalizar determinadas ações no âmbito da escola e por ser um programa de caráter suplementar, uma vez que o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo Programa (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004, p. 4).

O PDDE, como um dos principais elementos da descentralização da gestão financeira para a escola, tem implicações diretas para gestão educacional, especificamente à democratização da gestão da escola, à relação público e privado e à relação entre descentralização e centralização (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Com base no estudo de Adrião e Peroni (2007), podem-se destacar algumas dessas implicações: a) a homogeneização/padronização da gestão educacional; b) a secundarização do exercício das práticas democráticas nas decisões; c) a busca da escola junto à sua comunidade para arrecadar recursos próprios; d) a concentração das opções de política escolar nas mãos dos diretores; e) a inviabilização do controle social sobre os recursos descentralizados; e f) a redução da visão no âmbito escolar das conseqüências em longo prazo e de natureza mais geral do Programa.

A homogeneização/padronização da gestão educacional é resultado da generalização das UEx para as diferentes redes e sistemas de ensino - essa generalização pode ser constatada pelo aumento no número de UEx em escolas públicas e organizações não-governamentais existente no Brasil que salta de 11.643, em 1995, para 164.100, em 2009 (BRASIL, 2010b). Padroniza-se, nas escolas, uma forma institucional na qual a gestão dos recursos públicos descentralizados ficam à cargo de uma organização de natureza privada.

No tocante à secundarização do exercício das práticas democráticas nas decisões, compreende-se que tal fato é justificado pela ênfase nos aspectos procedimentais/pragmáticos, isto é, nas tarefas gerenciais (dimensão técnico-operacional), “[...] exigida pela lógica do Programa e reforçada pela preocupação das UEx com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) [...]”, em detrimento “[...] dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 261), o que historicamente constitui-se bandeira de luta da sociedade civil como forma de exercer, democraticamente, controle sobre o Estado (dimensão política).

Este ponto interfere diretamente na fragmentação das dimensões pedagógica e financeira da escola. Tal fragmentação evidencia-se quando as UEx sobrepõem-se aos colegiados escolares, nos casos em que ambas as entidades constituem-se como instituições distintas e nos casos em que os colegiados responsabilizam-se, aos menos formalmente, pelas decisões de natureza político-pedagógicas; e ainda nas ocorrências em que os próprios colegiados assumem o formato de UEx, minimizando as questões político-pedagógicas ou subordinando-as às de ordem financeira (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Cabe destacar que, na esfera dos órgãos de gestão dos sistemas/redes de ensino, também existe este enfoque à prestação de contas, cuja motivação deveria ser o estímulo ao controle do Estado pela sociedade civil e não o medo das exigências do TCU.

No que diz respeito à busca da escola junto à sua comunidade para arrecadar recursos próprios, sabe-se que embora a captação de recursos privados pela escola não seja uma novidade, o PDDE incentiva e legitima essa prática - o financiamento privado na escola pública. Conforme Fonseca,

esta situação pode ser verificada em diferentes programas que repassam dinheiro direto para as escolas. Um estudo realizado no Distrito Federal (Siqueira Júnior, 2002) mostra que não é objetivo desses programas transferir dinheiro suficiente para que as escolas se mantenham totalmente, mas para suprir as suas necessidades mais urgentes. Como as verbas ordinárias do governo também não suprem as necessidades básicas, as escolas devem então realizar alguma forma de arrecadação de dinheiro, o que explica a orientação do Poder Público no sentido de que instituem uma entidade jurídica [como, por exemplo, o Conselho Escolar e a Associação de Pais e Mestres] para administrar as verbas. No caso do Distrito Federal, tendo em vista a proibição de cobrança de taxas, cada escola deve estabelecer estratégias que incentivem a contribuição voluntária dos pais e professores, ou que recolham dos alunos taxas de serviços não-obrigatórios realizados pela escola, como venda de uniformes, livros e realização de festas (FONSECA, 2003, p. 312).

Souza, Â. (2006), em seu texto “O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado no Paraná”, confirma o fato de que as escolas arrecadam recursos próprios, os quais são constituídos de diversas fontes: cobrança de contribuição dos associados da APM (geralmente dos pais de alunos na hora da (re)matrícula do(s) filho(s), constituindo-se, mesmo que sem aparatos legais, em taxa de matrícula), festas, “bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, venda de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral, dentre outras.” (SOUZA, Â., 2006., p. 256).

Em relação à concentração das opções de política escolar nas mãos dos diretores - que contraria o princípio da gestão democrática de atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a

possibilidade de decidir sobre a destinação e priorização de recursos -, ela decorre da cisão dos Conselhos Escolares (CE) e Associações de Pais e Mestres (APM), gerada pela disputa entre esses mecanismos coletivos de gestão para oficializar qual se transformará em UEx, e da supervalorização da dimensão técnico-operacional acentuada pelo PDDE (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Desse modo, segundo Souza, Â. (2006), na maioria das escolas, os recursos arrecadados pela APM [transformada em UEx], normalmente são administrados pelos dirigentes escolares, “os reais gestores financeiros desses e de todos os recursos financeiros que passam em espécie pela escola.” (SOUZA, Â., 2006, p. 257).

Quanto à inviabilização do controle social sobre os recursos descentralizados, entende-se que tal situação decorre da restrição das informações sobre os gastos apenas às equipes escolares “e, em alguns casos, excetuando-se inclusive desse acesso os funcionários não-docentes.” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 262).

Essa mesma dificuldade encontra-se na esfera dos sistemas ou redes de ensino quando: 1) as poucas informações sobre execução do Programa ficam restritas aos funcionários e técnicos governamentais; e 2) nos casos em que ocorre a sua desvinculação dos Conselhos Municipais/Estaduais de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização de políticas ou programas educacionais (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Por fim, a questão que se refere à redução da visão no âmbito escolar das conseqüências em longo prazo e de natureza mais geral do Programa - como as de cunho político, tal qual a relação público-privado - é conseqüência do olhar otimista dos que estão sujeitos às exigências das respostas urgentes reclamadas pelo cotidiano escolar para os benefícios imediatos das políticas descentralizadoras, caso da autonomia pedagógica (SOUZA, Â., 2006).

De uma perspectiva mais ampla, a relação público-privado traz à tona dois problemas. O primeiro é o de responsabilização em caso de má gestão dos recursos públicos, uma vez que, sendo a UEx uma APM, um representante dos pais, junto ao responsável pela escola, assina os cheques referentes aos gastos do Programa. A pergunta que se levanta é: “Afinal, no âmbito da escola, quem responde por tais recursos: O representante da administração pública, no caso o responsável pela unidade escolar, ou o representante da sociedade civil, pai ou mãe do aluno?” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264).

A segunda dificuldade é a da preservação da natureza pública da escola quando as UEx, sejam elas APMs ou CEs, têm autonomia frente à administração pública da escola,

como entidades de direito privado. Diante disso, como garantir a subordinação por parte das UEx às normas/regras do sistema ou rede pública de ensino? (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Estes problemas e implicações abordadas anteriormente apontam que a descentralização da gestão financeira para a escola constitui-se em grande desafio para uma educação pública de qualidade e para democratização do financiamento e da gestão tanto na esfera local como federal.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA PARA ESCOLA – UM DESAFIO PARA A GESTÃO EDUCACIONAL**

Tendo em vista que o objetivo desse ensaio era analisar a descentralização da gestão financeira para a escola, pelas considerações realizadas referentes ao contexto político-econômico da América Latina e às políticas educacionais dos organismos internacionais para seus países, pode-se considerar que esse processo (de descentralização) efetuou-se no Brasil como resultado das diretrizes neoliberais.

A descentralização da gestão financeira para escola, como uma dessas diretrizes, legalizada pelo LDBEN, PNE e outros documentos, foi concretizada no Brasil por meio do PDDE. Sua implantação, porém, nas unidades escolares não trouxe efetivamente melhoria da gestão da educação pública, mas a institucionalização da Terceira Via, isto é, a redução da participação do Estado na execução das políticas educacionais, compartilhando-as com a sociedade, por meio das Organizações Sociais (OS), sob o argumento a superação da crise do Estado.

De acordo com Souza, o montante de recursos arrecadados pela escola junto à sua comunidade é pequeno quando comparado ao montante transferido a ela pelo governo e, portanto, repassar à escola um valor correspondente àquele “[...] não demandaria um esforço do Estado muito mais expressivo do que o atual” (SOUZA, Â., 2006, p. 258). Desta feita,

pode-se concluir que a opção do poder público pela descentralização, nos moldes em que se apresenta atualmente, está mais vinculada a uma dada concepção de administração da educação pública, a partir de uma racionalidade mais política do que pedagógica ou mesmo financeira, uma vez que, para a constituição/manutenção das condições de qualidade, o investimento financeiro não seria tão grande e o retorno pedagógico poderia ser compensador do esforço e maior [...]” (SOUZA, Â., 2006, p. 265).

Para o autor, a descentralização da gestão financeira como se apresenta nas escolas dá indícios de que o Estado não tem a pretensão de tornar a educação um bem público, pois dotar

as escolas de autonomia de gestão financeira “[...] implica recursos públicos em quantidade suficiente para a escola não precisar recorrer a formas de arrecadação própria” (SOUZA, Â., 2006, p. 262).

Cabe ressaltar que esse aumento dos recursos transferidos para escola, a fim de substituir os que por ela são arrecadados, se se realizar, deve atender às expectativas de seus atores, colhidas nos espaços que privilegiam a participação da comunidade e viabilizam formas de democratização da gestão educacional, como os Conselhos Escolares, Conselhos Municipais/Estaduais, Conselhos Regionais de Conselhos Escolares (CRECEs) e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF (CAMARGO; ADRIÃO, 1999; SOUZA, D., 2006; CAMARGO; BASSI, 2007).

O controle público dos Conselhos sobre a totalidade dos recursos presentes na escola e sua discussão junto aos pesquisadores da educação propiciaria uma avaliação da pertinência e da real necessidade de outras fontes de recursos financeiros no interior da escola pública, além dos transferidos pelo Estado, e uma democratização de sua gestão e dos sistemas/redes de ensino.

Talvez uma solução, cuidadosamente avaliada, para suprir o pouco recurso que falta para o Estado eliminar a arrecadação de recursos próprios da escola (SOUZA, Â., 2006) e, por conseguinte para efetivar a autonomia da gestão financeira seria o **regime de adiantamento**, criado por uma “lei de adiantamento exclusiva para as escolas municipais, caracterizada como instrumento legal garantidor da autonomia” (POLO, 2001, p. 290).

O regime de adiantamento, como aponta Polo, está previsto nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/64 e ajusta-se “como uma luva” para a escola, uma vez que esta precisa ter continuamente recursos disponíveis para pequenos gastos, os quais “proporcionam grandes resultados administrativos e pedagógicos” (POLO, 2001, p.288).

Para este autor o disposto no PNE (Lei nº. 10.172/2001, capítulo V - Financiamento e Gestão, item 11.4, Objetivos e Metas da Gestão) está em estrita harmonia com a norma reguladora do regime de adiantamento ao dispor que

[...] a autonomia financeira se dará por meio de repasse às escolas de recursos para **pequenas despesas** de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica. O foco, portanto, não são as grandes despesas, que devem ser realizadas pelo regime normal e de preferência pelos departamentos de suprimentos das Prefeituras. São os pequenos gastos, dos tipos já citados como exemplos [materiais didático-pedagógicos, administrativos, de higiene e limpeza e de conservação do prédio, do mobiliário e dos equipamentos existentes, entre outros], para os quais o regime acaba se tornando um verdadeiro entrave, que devem ser atendidos por recursos repassados à escola, que lá se encontram à disposição do diretor para garantir o bom

funcionamento da unidade escolar e o atendimento às suas necessidades de caráter pedagógico (POLO, 2001, p. 289-290, grifo do autor).

Ressalta-se ainda que dentro da lei de adiantamento, o diretor assumiria as responsabilidades pelo dinheiro, como o pagamento de despesas, e o Conselho Escolar ficaria encarregado de planejar e controlar o uso do dinheiro repassado pela Prefeitura (POLO, 2001).

Considerando esta proposta de Polo (2001), a figura do diretor como aquele que responde pelo uso do dinheiro é questionável por um lado, visto que o diretor poderia acabar centralizando toda a gestão dos recursos financeiros em si, impedindo a prática da participação local, ou seja, da comunidade escolar. Por outro, no entanto, com o pleno funcionamento do Conselho Escolar, o que Polo (2001) propõe poderia ser uma alternativa, até mesmo resposta, à tão desejada gestão democrática da escola pública e à qualidade da educação. Não obstante, cabe analisar e avaliar a proposta por meio de estudos e pesquisas.

Conclui-se, por conseguinte, que a descentralização da gestão financeira para a escola, e sua real autonomia alcançada de forma democrática, ainda constituem-se em grandes desafios para a gestão educacional.

## NOTA

1. Este trabalho é uma parte da pesquisa “Financiamento da educação no Brasil a partir dos anos 1990: impactos no padrão de gestão da escola pública de educação básica”, vinculada ao Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação (CEPAE), UNESP/Marília.

## REFERÊNCIAS

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. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000100013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000100013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 25 ago. 2009.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.

ARELARO, L. R. G. **Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação - O Caso FUNDEB: Justiça Social, Equívoco Político ou Estratégia Neoliberal?** (Um Ensaio). 2004. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ATUALIDADES VESTIBULARES. **O que é consenso de Washington?**. Editora Abril, 2004 <<http://www.arturbruno.com.br/atualidades/mundo/texto.asp?id=990>>. Acesso em: 29 jun. 2008.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em 22 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em 21 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos\\_avulsos/miolo\\_PNE.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf)>. Acesso em 21 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado PDRAE**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. 5. ed. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997a. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2). Disponível em:

<[http://pgpe.planejamento.gov.br/Docs/Caderno\\_MARE\\_02.pdf](http://pgpe.planejamento.gov.br/Docs/Caderno_MARE_02.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 03**, de 04 de março de 1997. Brasília: FNDE, 1997b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Missão e objetivos**, 2010a. Disponível em:

<[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao\\_objetivos.html#topo](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao_objetivos.html#topo)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Programa Dinheiro Direto na Escola**, 2010b. Disponível em:

<[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao\\_objetivos.html#topo](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao_objetivos.html#topo)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

CAMARGO, R. B.; ADRIÃO, T. **CRECE**: uma proposta para a democratização educacional, 1999, mimeo.

\_\_\_\_\_.; BASSI, M. E. Controle social, financiamento da educação e gestão democrática: aspectos em discussão. **Cadernos Anpae**, n. 4, v. 1, p. 262, 2007.

CANDELORI, R. **Atualidades: o Consenso de Washington e o neoliberalismo. Folha de S. Paulo**, 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>>. Acesso em 29 jun. 2008.

FONSECA, M. O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a04v2361.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2010.

FRANÇA, M. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GONÇALVES; F. W. de A. S.; LUZ, L. X.; CRUZ, R. E. O Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) como política educacional do estado contemporâneo. **Série-Estudos: periódicos do mestrado em educação da UCDB**, Campo Grande, n. 18, p. 127-142, dez. 2004.

MIRANDA, M. G. de. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PALMA FILHO, J. C. **Política educacional brasileira**: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos. São Paulo: Cte, 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. **Eccos**: revista científica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2006.

PERONI, V. M. V. O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto de mudanças na configuração do Estado. In: GOUVEIA, A. B.; \_\_\_\_\_.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 283-294.

POLO, J. C. Autonomia de gestão financeira da escola. In: GIÁCIO, M.; RODRIGUES, M. (Orgs.). **Guia de consulta para o programa de apoio dos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. p. 280-293.

RAMOS, A. M. P. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

ROMÃO, José Estáquio. Financiamento da educação no Brasil: marchas e contramarchas. **Eccos**: revista científica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 361-384, jul./dez. 2006.

SIQUEIRA JÚNIOR, A. A. **Autonomia financeira nas escolas públicas do Distrito Federal**: explicações e implicações nos documentos e na fala dos gestores. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

SOUZA, Â. R. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, A. B; \_\_\_\_\_.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 249-267.

SOUZA, D. B. de. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

\_\_\_\_\_.; 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.

YANAGUITA, A. I. **A produção e circulação de saberes sobre o financiamento da educação no Brasil (1991-2005)**. 2008. 207 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.