



RECURSOS FINANCEIROS DESCENTRALIZADOS PARA ESCOLAS PÚBLICAS DO BRASIL - UMA POLÍTICA NECESSÁRIA!¹

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo²

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) - Brasil
rubensbc@usp.br

Mariana Peleje Viana³

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) - Brasil
marianapv@usp.br

1. Introdução: pressupostos e objetivos dos programas que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas do Brasil

O tema a ser tratado neste artigo 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

¹ 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 (IIPe- Buenos Aires), em parceria com a Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

² Rubens Barbosa de Camargo atualmente é Professor Doutor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) com atuação, ensino e pesquisa sobre temas ligados a gestão democrática de sistemas e de unidades escolares, custos da educação, análise de políticas educacionais e financiamento público da educação. Foi Conselheiro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo (2001 a 2008) e Conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de São Paulo (2004 a 2008), Ex-Secretário Municipal de Educação e Cultura do município de São Carlos/SP (2001) e Ex-Secretário Municipal de Educação do Município de Suzano/SP (2005 e 2006).

³ Mariana Peleje Viana é pedagoga, graduada pela Faculdade de Educação da USP (FEUSP), foi professora da rede pública municipal de São Paulo (2010-2012), mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da FEUSP (2012-2015), com pesquisa na linha “Estado, Sociedade e Educação” e área específica ligada a políticas públicas, financiamento e gestão da Educação no Brasil e em São Paulo.

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 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 centralizados⁴, 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 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

⁴ 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.

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.

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)⁵ e o Conselho de Escola (CE)⁶, 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 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 dos 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

⁵ 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.

⁶ 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.

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.

2. 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) ⁷ .	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.

⁷ 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	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.	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.
Montante	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. Exemplo: A EMEF participante da pesquisa, com 784 alunos, em 2013, recebeu R\$ 15.040,00 do PDDE.	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. Exemplo: a EMEF participante da pesquisa, com 784 alunos em 2013, recebeu o total anual de R\$ 34.305,00 do PTRF.

Fonte: VIANA, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária.** Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 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 única⁸, 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 trimestrais do PTRF, se torna possível realizar um trabalho de planejamento mais participativo na escola, otimizando os gastos e promovendo maior discussão sobre seus destinos, já que a escola pode se programar para utilizá-los três vezes ao ano.

⁸ 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.

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"⁹, 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 infra-estrutura 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 capital¹⁰; b) na manutenção, conservação e pequenos reparos da

⁹ 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 PMSF, 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.

¹⁰ 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 copadora, aparelho de telefone, retroprojeto, gravador, filmadora, máquina fotográfica, aparelhos de TV, de vídeo, de CD, de DVD etc.

unidade escolar¹¹; c) na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola¹²; d) na avaliação de aprendizagem, na implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais¹³; 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 Diversas. Já em relação as despesas de capital¹⁴, 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;

¹¹ 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..

¹² 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, réguas, cartucho para impressora, entre outros, de uso coletivo.

¹³ 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 mini-cursos, inclusive para a formação de professores, entre outras despesas possíveis.

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 privados 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 2014¹⁵, 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.

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 anual¹⁶ 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,

¹⁵ Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1768>>, acessado em setembro de 2014.

¹⁶ 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.

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).

3. Contribuições para a melhora 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

próprios¹⁷). 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).

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

¹⁷ 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.

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.

4. 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).

4.1. 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 seleção¹⁸ 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, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 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

¹⁸ 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).

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 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, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 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%

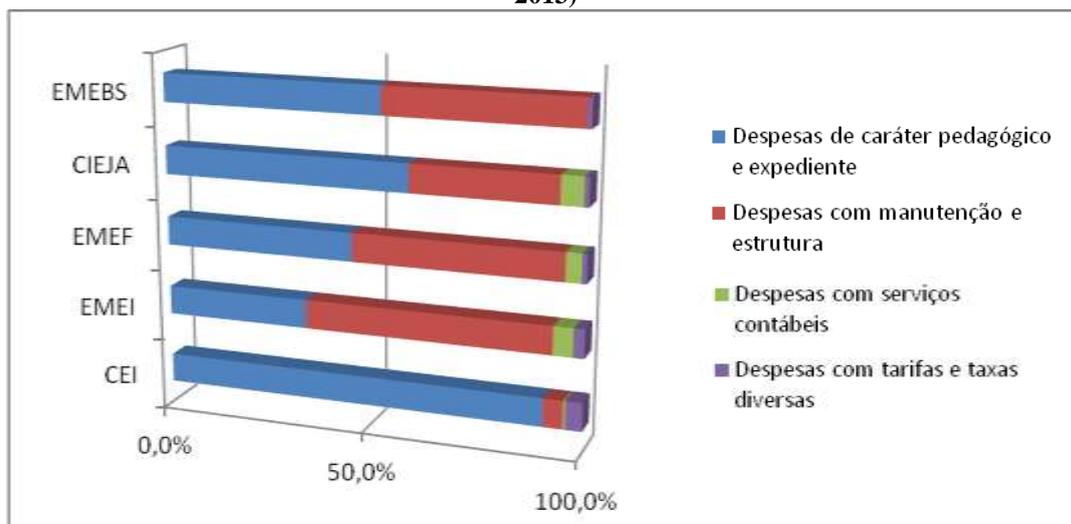
Fonte: VIANA, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015, p.293.

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, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015, p.293.

Na EMEBS não houve despesa com pagamento de contador¹⁹ 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

¹⁹ 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.

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 infra-estrutura, 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 prevêem gastos para a implementação de projetos pedagógicos, porém, os recursos acabam sendo mais direcionados às despesas de expediente e para manutenção da escola 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 BIBLIOGRÁFICAS

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.

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.

_____. *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015, p.293.

ANEXOS

Anexo 4: 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