

3.2. Gestão financeira descentralizada: planejamento, aplicação e acompanhamento de recursos

João Ferreira de Oliveira – UFG
Karine Nunes de Moraes – UFG
Luiz Fernandes Dourado – UFG

O objetivo deste texto é analisar a importância do planejamento e da gestão financeira, democrática e transparente dos recursos que chegam à unidade escolar. Nesse sentido, serão tratadas questões referentes ao planejamento participativo, à prestação de contas, ao Programa Dinheiro Direto na Escola e a outros programas, projetos e fontes alternativas de financiamento da escola.



A escola é instituição social criada pelos homens, tendo como objetivo a formação humana, a socialização dos saberes construídos historicamente e a construção de novos saberes. Para atingir os objetivos para os quais foi criada, a escola precisa, por meio dos atores nela envolvidos, planejar suas ações e estabelecer prioridades, para que possa desenvolver as ações planejadas e cumprir a finalidade para a qual foi criada.

A educação pode ser entendida como a apropriação da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como *locus* privilegiado de produção sistematizada do saber. Isso significa que a escola precisa ser organizada no sentido de que suas ações, que devem ser eminentemente educativas, atinjam os objetivos da instituição de formar sujeitos concretos, ou seja, sujeitos que tenham condições de participar crítica e criativamente da sociedade em que estão inseridos. Assim, a escola, enquanto instituição dotada de especificidades, que tem como principal objetivo a formação de sujeitos, deve ter a sua gestão pautada nessa especificidade, não devendo perder de vista que a sua administração é dotada de um caráter eminentemente político-pedagógico.

Se o princípio básico da administração ou gestão é a coerência entre meios e fins, a forma de gestão da instituição escolar não deve divergir das finalidades estabelecidas. Isso significa que, se a escola é o espaço privilegiado de formação humana e socialização do saber sistematizado e se a construção desse saber pressupõe a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo, como condição básica para que a formação se concretize, a gestão dessa instituição precisa ser transparente, contando com a participação de todos.

Para que esse processo seja consolidado, é fundamental que sejam criados mecanismos de participação, tornando a gestão mais democrática, que as prioridades sejam estabelecidas pelo conjunto daqueles que participam direta e indiretamente da comunidade local e escolar e que as ações sejam planejadas coletivamente. Isso quer dizer que o coletivo da escola deve participar da definição das prioridades e dos objetivos. Deve discutir como eles serão atingidos, quais os recursos disponíveis para se alcançá-los, como e onde as verbas recebidas pela escola serão aplicadas e o que pode ser feito para a alocação de novas verbas. Nessa perspectiva, o planejamento "é o processo mediante o qual se procura definir claramente o que fazer e como fazer, visando à utilização racional dos recursos disponíveis para que, com eficiência, eficácia, efetividade e humanização, os objetivos pretendidos possam ser atingidos" (...) (PÓLO, 2000, p. 444).

Para que esse processo se efetive, é imprescindível que o estabelecimento das prioridades e o planejamento das ações contem com a participação do público interessado nos seus resultados. No caso da escola, esse público é formado por professores e demais servidores administrativos, pela equipe gestora, pelos alunos, pelos pais e pela comunidade em geral. O planejamento participativo visa não só a democratizar as decisões, mas fundamentalmente a estabelecer o que é prioritário para os atores envolvidos, além de constituir-se em um ato de cidadania, à medida que esse processo possibilita a definição das concepções de homem, de educação e de mundo com as quais a escola deve trabalhar.

Uma das possibilidades de implementação do planejamento participativo na escola é a existência do conselho escolar e seu funcionamento efetivo, tendo em vista que esse deve ser um órgão colegiado e, como tal, deve contar com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, possibilitando, assim, uma melhor aplicação dos recursos financeiros da escola, como também uma gestão mais transparente e democrática.

(DOURADO, L.F. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares. Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006).

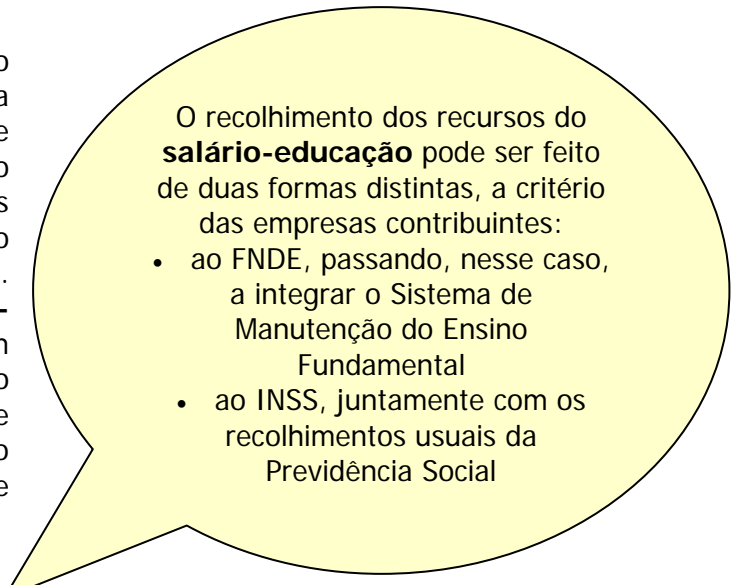
Após destacarmos a importância do planejamento participativo, envolvendo os diferentes segmentos da comunidade local e escolar que têm representação no conselho escolar, vamos apresentar, a seguir, alguns programas federais que direcionam recursos para a escola. Esses programas devem ser gerenciados com ampla participação da comunidade, envolvendo a equipe gestora da escola, o conselho

escolar, o grêmio estudantil e outros. Destacamos, especialmente, a importância do conselho escolar na otimização desses programas nas unidades escolares.

1.1. Programas federais e recursos para a escola

Visando a garantir a universalização do ensino fundamental, o governo criou um fundo monetário para cuidar da manutenção do ensino, chamado Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com responsabilidade sobre as despesas de manutenção da escola, como fonte de arrecadação de recursos e repasse diretamente para os sistemas de ensino, para sua aplicação na educação e para o funcionamento de programas e projetos para a universalização do ensino fundamental. Para a administração desses recursos, a escola teve que criar um conselho representativo para deliberar sobre a aplicação desse fundo nas escolas e para sua prestação de contas.

O FNDE foi criado como fonte adicional ao financiamento do ensino: trata-se de uma contribuição patronal (2,5% da folha de pagamento das empresas) destinada ao ensino fundamental, suplantando os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento desse grau de ensino. Tal contribuição é chamada **salário-educação** e constitui um fundo com recursos consideráveis: cerca de 1,5 bilhão de dólares por ano. Somente são isentos de contribuir para ele os órgãos do próprio poder público e suas autarquias e instituições de ensino públicas e privadas.



O recolhimento dos recursos do **salário-educação** pode ser feito de duas formas distintas, a critério das empresas contribuintes:

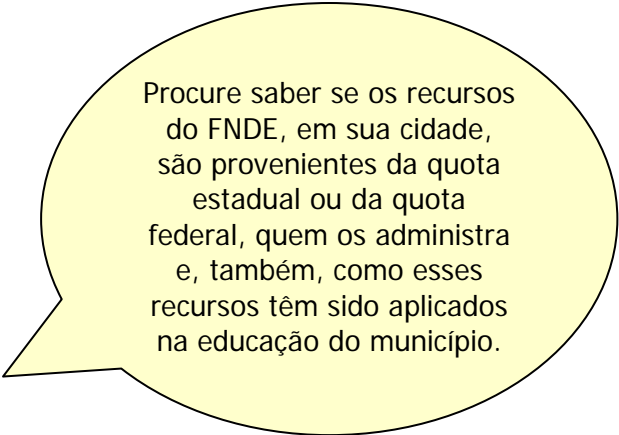
- ao FNDE, passando, nesse caso, a integrar o Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental
- ao INSS, juntamente com os recolhimentos usuais da Previdência Social

Com esses recursos, tanto da quota estadual quanto da quota federal, constroem-se e reformam-se escolas, compram-se equipamentos escolares e treinam-se os professores. O Ministério da Educação não tem qualquer atuação na distribuição da quota estadual e os estados que mais contribuem são os que mais recebem.

Já em relação à quota federal, da qual o MEC pode dispor, de acordo com seus próprios critérios, o bom senso indica que ela deveria ser distribuída para corrigir desequilíbrios regionais, concentrando recursos nos estados e municípios mais pobres. Tal procedimento seria um poderoso instrumento de política educacional. O problema fundamental referente à distribuição dos recursos do FNDE é a demanda por recursos muito superior (cerca de duas a três vezes) à sua disponibilidade.

Por outro lado, a própria flexibilidade na aplicação do recurso desse fundo – assim como o seu volume – torna-o alvo de pressões clientelistas as mais diversas. Deputados e políticos em geral tentam direcionar a aplicação dos recursos de acordo com os seus interesses, o que é feito de duas maneiras: ou obtendo do ministro da Educação boa acolhida para suas propostas, ou incluindo no orçamento da União emendas específicas para beneficiar determinados municípios.

Com a correta utilização do FNDE, eliminadas as pressões políticas sobre o seu uso, há possibilidade de com ele serem feitos investimentos criativos, tanto na construção de escolas como na melhoria dos professores, os quais, na atual situação, estão se tornando o ponto de estrangulamento que impede a melhoria do ensino fundamental no país" (GOLDENBERG, 1993).



Procure saber se os recursos do FNDE, em sua cidade, são provenientes da quota estadual ou da quota federal, quem os administra e, também, como esses recursos têm sido aplicados na educação do município.

O Ministério da Educação, por meio das suas secretarias e do FNDE, tem desenvolvido um conjunto de programas, projetos e ações que visam não só a apoiar a oferta da educação, **direito de todos e dever do Estado**, mas também à melhoria da qualidade educacional, em regime de colaboração com as redes de ensino em âmbito estadual e municipal. Esses projetos e ações abrangem diversas áreas e aspectos que contribuem direta e indiretamente para a formação dos alunos e dos professores em todos os níveis e modalidades, e devem ser gerenciados direta ou indiretamente pela Secretaria de Educação ou pela escola, a partir de normas e procedimentos a serem seguidos.

1.2 O PPDE e o conselho escolar: alternativas de gestão de recursos financeiros

Existe um conjunto de programas do Governo Federal de repasse de verbas para a escola que funciona como uma complementação do investimento na educação. Um dos mais importantes, como vimos, é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

As verbas e os recursos do PDDE são transferidos para as contas bancárias das escolas, sem necessidade de assinatura de convênios anualmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os órgãos colegiados das escolas, como, por exemplo, os conselhos escolares, são os responsáveis pela definição da forma de utilização dos recursos, que deve ser em conformidade com as decisões da comunidade.

A Resolução FNDE/CD/nº. 043, de 11 de novembro de 2005, define, no art. 4º, que as escolas públicas receberão os recursos financeiros do PDDE em parcela única, anual, da seguinte forma:

I – com até 50 (cinquenta) alunos, que não possuem Unidade Executora Própria (UEX), por intermédio da Entidade Executora (EEX); II – acima de 50 (cinquenta) alunos, por intermédio da Unidade Executora Própria (UEX).

As escolas públicas com um número de alunos igual ou superior a 50 estudantes matriculados devem criar conselhos escolares, Associação de Pais e Mestres ou entidades equivalentes para que possam receber os benefícios advindos dos recursos

do PDDE. Assim, apenas as escolas com até 50 alunos, sem unidades executoras próprias, podem receber indiretamente os recursos.

Vale ressaltar que:

As entidades executoras são as prefeituras municipais e secretarias de educação estadual e do Distrito Federal.

As normas do PDDE são definidas por resoluções anuais. Isso significa que podem mudar anualmente.

O fato de a escola não se constituir unidade executora não a impede de criar seus conselhos escolares. O conselho escolar é antes de tudo um mecanismo de luta pela democratização da educação e da escola.

A prestação de contas dos recursos recebidos pela unidade escolar deve-se efetivar da seguinte forma:

- As 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.

Para prestar conta, a unidade escolar deve apresentar à entidade competente, no caso, às prefeituras ou secretarias de educação, a documentação adequada, sobretudo os **balanços financeiro e orçamentário**. De acordo com a Constituição Federal, toda pessoa física ou entidade pública que utilize, guarde, gere ou administre dinheiros, valores e bens públicos deverá prestar contas (art. 70, parágrafo único).

O conselho escolar deve definir o plano de aplicação da escola, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos pela gestão da escola. Esse processo poderá resultar numa melhoria do uso dos recursos, bem como em um canal de efetiva participação de todos os segmentos no uso de recursos na escola.

- 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 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 de suas escolas, para encaminhamento ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao do repasse

- As escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais deverão apresentar suas prestações de contas de acordo com o estabelecido na cláusula específica do convênio (Brasil, MEC, 2005).

(BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares. DOURADO, L. F. Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006).

1.3. O Fundo de Desenvolvimento da Escola

Este é mais um programa do governo visando à universalização do ensino fundamental e ao desenvolvimento da autonomia da escola. Está sendo desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação – o FUNDESCOLA, Fundo de Fortalecimento da Escola.

O FUNDESCOLA compreende um conjunto de ações no âmbito do ensino público fundamental regular, desenvolvidas em zonas de atendimento prioritário, nos estados do Norte e do Centro-oeste. É financiado através de recursos federais e de empréstimos junto ao Banco Mundial, atuando como marco das políticas nacionais e programas para o ensino fundamental, subsidiando as secretarias de educação de instrumentos e recursos, e viabilizando ações e tomadas de decisão efetivas.

O FUNDESCOLA, atualmente, tem atendido a 80 municípios na região Norte e Centro-oeste. Suas ações agrupam-se em quatro componentes financiáveis, segundo transcrição abaixo:

1. **Padrões mínimos de funcionamento das escolas** – visa a tornar disponíveis insumos e serviços que contribuam para que as escolas participantes do programa alcancem padrões mínimos de funcionamento. Financia obras para a adequação dos prédios escolares; a manutenção, a aquisição de equipamentos e mobiliário; a titulação e o treinamento de professores e membros de equipe escolar.
2. **Processo de desenvolvimento das escolas** – financia a elaboração dos Planos de Desenvolvimento da Escola (PDE) e as ações programadas nos Projetos de Melhoria da Escola (PME). Por esse componente, são custeados a criação de instrumentos, materiais de treinamento e o aperfeiçoamento das habilidades dos membros das escolas, dos técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação para gerenciar o processo de desenvolvimento das escolas.
3. **Planejamento e provisão de vagas** – engloba as atividades de levantamento da demanda e da oferta de vagas e a elaboração de projetos arquitetônicos padronizados para a construção das novas escolas, com a adoção de procedimentos e especificações técnicas adequadas às condições locais, compatíveis com padrões mínimos construtivos de escolas de qualidade.
4. **Gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais** – custeia a implementação de programas a serem desenvolvidos nas escolas que busquem a melhoria da aprendizagem e, conseqüentemente, a elevação dos níveis de rendimento e de promoção dos alunos. Fornece também equipamentos, *softwares*, assistência técnica, treinamento de recursos humanos e capacitação gerencial de diretores das escolas, dirigentes e técnicos das secretarias de educação em favor do fortalecimento das escolas e da integração das instituições responsáveis pelas redes de ensino.

A execução desse programa orienta-se por estratégias básicas, como o fortalecimento da escola através da elaboração do PDE por toda a comunidade escolar, visando ao bom funcionamento da escola e à melhor aprendizagem dos alunos, tendo assegurado o repasse de recursos diretamente das secretarias de educação, através da promoção de uma gestão articulada dos sistemas de ensino público, visto que essas planejam,

executam e acompanham as ações financiadas pelo programa, e a mobilidade na alocação de recursos, obtida pelo modelo de fundo que permite maior flexibilidade e agilidade em favor dos executores.

Para que a escola possa habilitar-se a receber recursos desse fundo, um dos requisitos é a elaboração de um Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que consiste em um documento com o conjunto de ações que a escola se propõe a desenvolver para melhorar as condições de ensino e de seus processos administrativos e pedagógicos.

Referências

A referência bibliográfica do texto encontra-se disponível no *link* **Referências** do menu lateral da Sala Ambiente.