

GESTÃO FINANCEIRA DESCENTRALIZADA: uma análise do programa dinheiro direto na escola¹

ANA MARIA DE ALBUQUERQUE MOREIRA

Universidade de Brasília (UnB) | anamaria@fe.unb.br

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar a gestão financeira descentralizada na escola pública como parte de um novo modelo de financiamento de políticas educacionais, que vem se consolidando com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esse modelo é forjado na composição de vetores fundamentais para análise das políticas educacionais, especialmente após as reformas educacionais dos anos 1990: descentralização e focalização. Para desenvolvimento da análise, foram utilizados dados secundários fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atinentes à execução do PDDE no período compreendido entre 2004 e 2011. Observou-se que, como resultado da ampliação da modalidade de transferência direta de recursos financeiros, a escola pública ganha maior centralidade na execução de políticas educacionais e na gestão dos recursos destinados a tais políticas.

Palavras-Chave: Gestão financeira; Descentralização; Focalização.

¹ Texto originalmente apresentado no III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, realizado de 14 a 17 de novembro em Zaragoza, Espanha.

DECENTRALISED FINANCIAL MANAGEMENT: an analysis of direct funding to the school program

Abstract

This article has the aim to analyze the decentralized financial management in the public school as part of a new funding model of educational policies, which has been consolidated with the Direct Funding to the School Program (PDDE). This model is forged in the composition of fundamental vectors for analysis of the educational policies, especially after the educational reforms of the 1990s: decentralization and focus. To the analyses development were used secondary provided by the National Education Development Found (FNDE), related to the execution of the PDDE in the period of 2004-2011. We observed as a result of the mode amplifies of the direct financial resources transfer, the public school achieves more centrality in the educational policies execution and on the management of the resources intended for such policies.

Key Words: Financial management; Decentralization; Focus.

1 INTRODUÇÃO

Instituído em 1995 pelo governo federal, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para escolas públicas. À época de sua criação e até 2003, o programa destinava-se basicamente às unidades escolares de ensino fundamental. A inovação estava em o governo federal utilizar a modalidade de transferência automática e enviar recursos financeiros a serem executados pelas escolas públicas estaduais e municipais, sem a interferência das secretarias de educação. Dessa forma, iniciava-se um processo de ampliação da autonomia da escola, ainda que relativa, para administrar o dinheiro destinado à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. Com os recursos recebidos via PDDE – vale ressaltar que recursos financeiros públicos –, a unidade escolar poderia realizar despesas de dois tipos: de custeio e de capital.

Entre as exigências normatizadas no âmbito do Programa para o recebimento dos recursos financeiros públicos, a escola, uma entidade de direito público, deveria criar uma Unidade Executora (UEX), que se constitui em uma entidade privada sem fins lucrativos com maior flexibilidade legal e administrativa para gerenciamento desses recursos financeiros. No caso de escolas que não formavam uma UEX, os recursos financeiros, à conta do PDDE, eram transferidos por intermédio da secretaria de educação municipal, estadual ou do Distrito Federal. Para definição das despesas a serem realizadas, as decisões da Unidade Executora,

em benefício da unidade escola atendida, deveriam ser tomadas por um colegiado – de modo geral, o Conselho Escolar –, que também era responsável pela análise e aprovação da prestação de contas das despesas realizadas com os recursos do PDDE.

As verbas repassadas às escolas públicas, apesar de não serem vultosas, representavam uma forma descentralizada de administração dos recursos financeiros destinados à educação, com reflexos na gestão escolar².

Passados mais de dez anos da implantação do PDDE, constatamos que o mecanismo de transferência de recursos financeiros a escolas públicas, dentro de programas e ações específicas, ampliou-se, mais fortemente, a partir de 2004. As regras principais – constituição de uma Unidade Executora própria, regras para as despesas entre capital e custeio e aprovação pelo Conselho Escolar – permanecem. O que se observa, de forma mais significativa, ao longo desse período, foi o crescimento das ações que integram o formato de transferência automática para as escolas e o consequente montante de recursos financeiros, que, acompanhando o volume de programas e projetos financiados, também aumentou.

Neste sentido, entendemos que o PDDE, hoje, integra um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais, considerando, fundamentalmente, a ampliação e a diversidade de ações do governo federal atendidas por tal mecanismo de repasse de recursos financeiros diretamente às escolas públicas. Se, de 1995 até o ano de 2003, tratávamos de um único PDDE, atualmente, além do formato tradicional, chamado PDDE Universal, há vários tipos desse mesmo programa, cada um associado a um determinado programa de governo: PDE Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Aberta, Educação Integral, PDDE mais Educação, Educação no Campo, Quadras Esportivas (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2012).

Certamente, cresceram também a quantidade de escolas atendidas e, em última instância, o número de estudantes beneficiados com o programa. Com base em dados levantados para as várias destinações do PDDE e valores repassados, este trabalho é conduzido pela proposta de demonstrar a consolidação de um modelo descentralizado de gestão de recursos financeiros e verificar a centralidade da escola nesse processo.

Foram utilizados dados secundários, que são relativos à execução do PDDE nos anos de 2002 a 2011, e foram fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na análise, tais dados foram confrontados com a literatura nas áreas de políticas de financiamento da educação básica e da gestão escolar.

2 Em pesquisa realizada em duas escolas da rede de ensino do Distrito Federal, Moreira (1999) verificou que a autonomia da escola na gestão financeira tratava-se, de fato, de uma autonomia relativa, que permitia a ampliação de espaços de decisão pela gestão, caminhando a passos lentos em direção a uma autonomia construída no cotidiano escolar. Em relação à democratização da gestão, a participação da comunidade escolar, colocada como condição para o recebimento dos recursos financeiros, ocorria mais fortemente na escola na qual essa prática já era anteriormente vivenciada pela Associação de Pais e Mestres. Por parte das equipes gestoras, observou-se uma série de fragilidades, especialmente ligadas ao não tratamento da gestão de recursos financeiros ao longo dos cursos de formação inicial. De modo geral, somente em cursos lato sensu ou strictu sensu essa temática era abordada. Para os gestores das escolas investigadas, o manuseio da documentação relativa ao programa, em especial a de prestação de contas, representava uma séria dificuldade. Verificamos, por fim, a gestão financeira apartada da gestão escolar, caminhando paralelamente a esta e pouco relacionada ao projeto político-pedagógico da escola.

2 PDDE: descentralização da gestão financeira de programas educacionais

O Programa Dinheiro Direto na Escola configura como modalidade de assistência financeira automática, realizada pelo FNDE, autarquia federal responsável pela gestão do programa. Nessa modalidade, é dispensada a celebração de convênio para a assistência financeira³.

De 1995 a 2003, os recursos foram transferidos a escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuíam alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, e a escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos. No período, já se observa a ampliação ano a ano do número de escolas com unidade executora, bem como dos valores repassados. Em 1995, primeiro ano do PDDE, foram transferidos R\$ 229.348.000,00; em 2000, os recursos do programa somavam R\$ 315.634.500,00 e, em 2002, R\$ 316.421.850,00 (FUNDO NACIONAL..., 2012). No período, cresceu o número de escolas com unidade executora própria, a participação de Organizações Não Governamentais (ONG) e o número de alunos contemplados com o programa que, de 28,4 milhões em 1995, passaram a aproximadamente 31 milhões em 2002.

No caso de escolas sem unidade executora própria, os recursos do PDDE foram transferidos por meio das secretarias de educação, estaduais ou municipais. A regra permanece até hoje, mas é sempre mais expressiva a participação das escolas que possuem a própria unidade executora, de modo geral, o Caixa Escolar.

O princípio inicial de repasse de recursos financeiros por aluno matriculado no ensino fundamental foi alterado a partir de 2004, quando outras ações educacionais do Ministério da Educação passaram a ser assistidas por meio do PDDE. Na Tabela 1, que retrata a execução financeira do PDDE para os anos de 2004 e 2005, podemos constatar que, em 2004, além do PDDE, foram incluídos o Programa de Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED) e o Programa Dinheiro Direto na Escola em Situação Emergencial (PDDEE). Em 2005, também foram destinados recursos para o Projeto de Melhoria da Escola (PME) e o Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE).

Tabela 1 – Dados da execução do PDDE em 2004 e 2005

Ano: 2004			Ano: 2005		
PROGRAMA	DESTINAÇÃO	TOTAL	PROGRAMA	DESTINAÇÃO	TOTAL
PAED	PAED	5.986.039,00	PAED	PAED	6.212.876,50
PDDE	PDDE	309.253.495,00	PDDE	PDDE	302.425.322,80
PDDEE	PDDEE	31.882.313,00	PDDE/PME	PDDEF/PME	17.702.400,00
			PDDEF/PAPE	PDDEF/PAPE	7.594.000,00
TOTAL		347.121.847,00	TOTAL		333.934.599,30

Fonte: FNDE (2012).

3 As demais modalidades de assistência financeira são: direta e voluntária. A esse respeito, ver Cruz (2011).

Nos anos seguintes, a inclusão de programas assistidos pela via da transferência direta de recursos financeiros foi crescente, ampliando o financiamento de ações educacionais por meio do repasse automático de recursos financeiros às escolas públicas. O crescimento da utilização da transferência direta como mecanismo de financiamento de programas federais é comprovado também na Tabela 2, com dados referentes à execução do PDDE em 2007. Observa-se que, nesse ano, já foram bastante ampliadas as finalidades dos recursos do PDDE, para atender escolas incluídas em distintas ações do Ministério da Educação (MEC), como por exemplo, o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), com a finalidade de implementar a informática nas redes públicas, e o programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que tem por objetivo maior o fortalecimento da gestão escolar, com a aplicação de instrumento de planejamento. Também foram inseridas distintas formas de atendimento pelo PDDE das unidades escolares que passaram a integrar o programa Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (FEFS), mais conhecido como Programa Escola Aberta. Dentro de cada programa, ampliam-se e diversificam-se as destinações dos recursos financeiros para atendimento de situações específicas.

Tabela 2 – Dados da execução do PDDE em 2007

PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PAED	PAED	6.663.887,00
PDDE	50% Escola Rural	40.083.311,00
PDDE	PDDE	319.359.835,20
PDDE	PDDE/PROINFO	11.552.500,00
PDDE/FEFS	Escola Nova	1.074.678,00
PDDE/FEFS	FEFS	29.556.660,00
PDDE/FEFS	FEFS/Compl.	13.414.441,00
PDDE/FEFS	UEX Central	727.380,00
PDDE/PDE-ESCOLA	PDDE/PDE	49.503.000,00
PDDE/PME	PDDEF/PME	30.962.680,00
TOTAL		502.898.372,20

Fonte: FNDE (2012).

Em 2009, com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos, o PDDE passou a ser utilizado, também, no repasse de recursos financeiros de programas do governo federal voltados para outras etapas da educação básica: a educação infantil e o ensino médio. Assim, o PDDE universal passou a ter outras destinações, tais como a creche, a escola do campo e o atendimento a escolas em situações emergenciais. Além disso, no âmbito de programas como o Ensino Médio Inovador, os recursos financeiros para adequação das unidades escolares visando a oferta do ensino médio em tempo integral são transferidos diretamente às escolas participantes do programa, por meio do PDDE. Foram inseridos,

ainda, os programas PDDE para a educação integral e o PDDE para a educação especial. Observa-se que, em cada programa, as destinações de recursos diversificam-se conforme as situações e prioridades a serem atendidas. Outros tipos de destinações do PDDE são para programas que atendem especificamente creches, escolas do campo e escolas em situações emergenciais. Também são acrescentados percentuais para escolas em zona rural, ampliação de quadras esportivas, entre outras (Tabela 3). Comparativamente, em 2011, crescem os montantes transferidos à conta de cada tipo de destinação para os diferentes programas financiados via PDDE (Tabela 4).

Tabela 3 – Dados da execução do PDDE em 2009

PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PDDE	PDDE CRECHE	13.226.579,80
PDDE	PDDE EMERGENCIAL	18.406.414,15
PDDE	PDDE ENSINO MEDIO	78.149.409,00
PDDE	PDDE ESCOLA DO CAMPO	152.000,00
PDDE	PDDE FUNDAMENTAL	308.817.287,02
PDDE	PDDE MÉDIO INOVADOR	10.970.000,00
PDDE	PDDE PRE-ESCOLAR	48.521.048,00
PDDE	PDDE/EDUCAÇÃO CIENTIFICA	380.000,00
PDDE	PDDE-50% RURAL CRECHE	880.834,03
PDDE	PDDE-50% RURAL FUNDAMENTAL	37.140.782,51
PDDE	PDDE-50% RURAL MEDIO	1.382.696,06
PDDE	PDDE-50% RURAL PRE-ESCOLA	6.711.145,55
PDDE	PDDE-50% URBANA FUND	63.722.027,29
PDDE/FEFS	FEFS ENS MEDIO	406.120,00
PDDE/FEFS	FEFS FUNDAMENTAL	38.191.950,00
PDDE/PDE-ESCOLA	PDE EDUCAÇÃO BÁSICA	370.266.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART FUND.	5.899.810,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART MEDIO	147.786,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART PRE	1.722.180,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART. CRE	1.047.938,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC.PART.EMERG.	228.298,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.FUND.	133.160.503,56
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.MEDIO	3.994.041,07
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT QUAD.AMPLI.	1.850.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT QUAD.COBER.	900.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT QUAD.REFORM	2.298.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT.FUND.COMPL.	16.087.877,69
TOTAL		1.164.660.727,73

Fonte: FNDE (2012).

De acordo com a Tabela 4, no ano de 2011, os recursos totais executados pelo PDDE somaram mais de 1,5 bilhão. A destinação dos recursos mantém a diversificação de ações e se pode constatar que o mecanismo de envio de recursos financeiros às escolas, com finalidades específicas, é cada vez mais utilizado.

No crescimento dos recursos totais destinados ao PDDE, no período compreendido entre 2004 e 2011 (Tabela 5), verifica-se a ampliação desta modalidade de transferência automática de recursos financeiros para a educação básica. No tocante a esse aspecto, Cruz (2011) constatou que, no período entre 1995 e 2006, 60% dos recursos foram aplicados em programas de transferência automática, a exemplo do PDDE. Esse movimento não correu isoladamente, mas está associado, entre outros fatores, à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, que, em suas linhas mestras, deu ênfase à democratização e à descentralização da gestão educacional. Para Cruz (2011), o crescimento das transferências automáticas corresponde a maior democratização na assistência financeira aos Estados, municípios e Distrito Federal, na medida em que, realizadas segundo critérios fundamentados nas prioridades dos sistemas de ensino, contribuem para a redução da assistência financeira segundo critérios político-partidários, o que, de modo geral, acontece nas transferências voluntárias.

Sobre os critérios utilizados para a assistência financeira, Farenzena (2011, p. 105-106) relaciona aqueles aplicados pelo FNDE e que incluem a alocação de recursos do PDDE:

- Critério socioeconômico-demográfico-geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; [...] PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas.
- Critério socioeconômico-vulnerabilidade social: recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social.
- Critério regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- Critério desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB.

A Tabela 4 ilustra a diversidade de destinações dadas aos recursos do PDDE, resultantes da aplicação dos critérios citados, entre outros fatores. Em 2011, foram incluídas no âmbito das transferências automáticas do PDDE creches e unidades escolares com oferta de ensino médio, com recursos distintos para escolas localizadas em zona urbana e em zona rural.

Tabela 4 – Dados referentes a execução do PDDE em 2011

PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PDDE	PDDE ACESSIBILIDADE	84.003.000,00
PDDE	PDDE AGUA	1.830.000,00
PDDE	PDDE CRECHE	19.222.227,20
PDDE	PDDE ENS MEDIO	79.294.162,40
PDDE	PDDE ESC CAMPO	74.508.000,00
PDDE	PDDE FUND2010	108.945,40
PDDE	PDDE FUNDAMENTAL	303.124.476,80
PDDE	PDDE PRE-ESCOLAR	51.505.902,60
PDDE	PDDE-50% RURAL CRECHE	1.167.142,91
PDDE	PDDE-50% RURAL FUNDAMENTAL	36.691.824,30
PDDE	PDDE-50% RURAL MEDIO	1.610.195,14
PDDE	PDDE-50% RURAL PRE	7.012.372,65
PDDE	PDDE-50% URBANA FUNDAMENTAL	77.398.755,72
PDDE/FEFS	FEFS ENS MEDIO	8.246.455,00
PDDE/FEFS	FEFS FUNDAMENTAL	25.421.310,00
PDDE/PDE-ESCOLA	PDE EDUCAÇÃO BÁSICA	195.404.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART FUNDAMENTAL	4.186.424,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART MEDIO	6.798,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART PRE	953.998,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART. CRE	647.064,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.FUNDAMENTAL.	523.093.673,76
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.MEDIO	5.779.342,76
TOTAL		1.501.216.070,64

Fonte: FNDE (2012).

Na Tabela 5, encontram-se os valores transferidos pelo PDDE, corrigidos monetariamente nos últimos anos. As correções, especialmente nos últimos anos, eliminaram perdas no poder de compra e de contratação de serviços. Mantendo o ritmo crescente de utilização desse mecanismo de gestão financeira, em 2012, estão previstos R\$ 1,9 bilhão no orçamento do PDDE.

Tabela 5 – Recursos totais do PDDE de 2004 a 2011

ANO	Valores correntes (R\$)	Valores constantes*
2004	347.121.847,00	494.409.656,32
2005	333.934.599,30	468.961.783,85
2006	404.125.729,80	547.595.706,17
2007	502.898.372,20	629.835.441,90
2008	691.170.751,17	797.300.641,61
2009	1.164.660.727,73	1.356.257.279,26
2010	1.427.257.284,92	1.493.534.600,46
2011	1.501.216.070,64	1.501.216.070,64

Fonte: FNDE (2012).

* A preços de 2011, de acordo com a variação do IGP/DI, fonte: FGV-RJ.

3 GESTÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS: novo modelo de financiamento de políticas educacionais

Na leitura e discussão dos dados referentes à execução do PDDE no período de 2002 a 2011, verifica-se que estamos diante de um novo modelo de financiamento de políticas educacionais. Esse modelo é intencionalmente focalizado na escola pública, tanto na execução de programas educacionais específicos, quanto na gestão dos recursos financeiros destinados a estes programas. De acordo com Vieira (2001), o tema da focalização emerge e ganha força a partir das reformas educacionais empreendidas pelo Estado em parceria com organismos internacionais nos anos 1990. A autora destaca, com base em documentos formulados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)⁴, que “a focalização consiste na concepção de programas voltados para o atendimento de demandas de clientelas específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial *per capita*” (VIEIRA, 2001, p. 72). Neste sentido, as diferenças e peculiaridades da população têm possibilidade maior de serem contempladas, superando-se o tratamento homogêneo dado a toda a população em políticas sociais. A racionalização dos gastos, com a maior focalização, envolve a avaliação dos resultados de cada programa e a incorporação de outros atores sociais como executores ou mesmo financiadores dos programas. Na gestão financeira descentralizada, novos atores participam deste processo: representantes da comunidade escolar – professores, pais, alunos e funcionários aprovam o levantamento e a seleção das necessidades prioritárias da escola, dentro do que possibilita o PDDE. Na comprovação das despesas realizadas, esses representantes da comunidade escolar também aprovam a prestação de contas.

De outra parte, Oliveira (2009, p. 15) assevera que “Nas últimas décadas, vive-se nos países latino-americanos, e no Brasil em particular uma onda de reformas ao nível do Estado que tem

4 Em sua análise, Sofia Lerche Vieira trata de dois documentos de destaque na década de 1990: ‘Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade’ (UNESCO, CEPAL, 1992 e CEPAL, UNESCO, IPEA, Inep, 1995) e ‘Focalización y Pobreza’ (UNESCO, CEPAL, 1992).

resultado em novo desenho de gestão das políticas públicas". A autora analisa esse novo desenho por três conceitos, que julgamos aqui também pertinentes para a compreensão de um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. Os conceitos emergiram e receberam maior atenção nas transformações que se processaram nas duas últimas décadas do século XX, e que foram decisivas para a implementação de um formato de gestão de políticas públicas que "é definido pela formulação no nível central e a descentralização na implementação ou execução local" (OLIVEIRA, 2009, p. 18). Assim, processos de ampliação da autonomia local foram estimulados, justificando-se a descentralização da gestão pública, pela "busca de maior eficiência e racionalização dos gastos, bem como a interação mais fácil entre os recursos governamentais e não governamentais para financiar as ações sociais" (SALAMA; VALIER, 1997, p. 120, apud OLIVEIRA, 2009, p. 19).

Nas relações entre o nível macro e o nível micro, os três conceitos – *governance*, ação pública e regulação – tratam, cada qual por abordagem específica, da participação de novos atores na gestão pública. Pela ótica da *governance*, a participação de novos atores, por ações descentralizadoras, resulta em maior eficiência da gestão. Na teoria da ação pública, são consideradas a multiplicidade e a diversidade de atores em uma estrutura hierárquica horizontal. A abordagem da regulação trata da importância do controle social para o bom funcionamento das sociedades.

No caso do PDDE, tais preceitos aparecem na participação de novos atores – gestores escolares, professores, funcionários, alunos, pais e outros representantes da comunidade e da sociedade civil – na gestão dos recursos financeiros públicos, dentro de regras estabelecidas pelo governo central.

Efeitos podem ser percebidos na ampliação da autonomia da escola e no empoderamento local. Apesar da pulverização de programas e destinações de recursos, verificam-se situações como a de uma escola estadual localizada no município de Toritama, Estado de Pernambuco, que recebeu, em 2011, o valor de R\$ 23.157,00 à conta do PDDE, englobando nesse total distintas destinações do programa.

Esse dado leva a outra reflexão relacionada à gestão financeira descentralizada: a autonomia da escola. De qual autonomia se trata quando se fala em a escola, por meio de uma UEx, realizar ela própria a gestão de recursos financeiros públicos? Em estudo anterior (MOREIRA, 1999), verificamos uma autonomia relativa. Que assim entendemos não pelo fato de a escola receber percentuais estabelecidos para as despesas com capital e com custeio, mas pela não participação da escola no processo decisório de uma política de descentralização de gestão financeira. Atualmente, com a ampliação do mecanismo de repasse direto de recursos financeiros para a implementação de programas educacionais (vide Tabela 4), há maior flexibilidade em relação a algumas regras estabelecidas pelo FNDE. Por exemplo, de acordo com as diretrizes atuais, a escola pode reprogramar o saldo de recursos não aplicados em um exercício financeiro para o exercício seguinte. As unidades executoras, secretarias de educação e o FNDE contam, ainda, com um sistema de gestão próprio do PDDE que se propõe a agilizar e tornar mais prático o gerenciamento dos recursos financeiros. Mas, em termos de autonomia, quais são as conquistas realizadas pelas escolas? Não pretendemos, neste artigo, responder a esta questão, ela faz parte de outra etapa de nosso estudo e emerge aqui, pois autonomia está intrinsecamente associada à descentralização da gestão financeira.

A esse respeito, lembramos da diferenciação feita por Barroso (1996) entre autonomia decretada – estabelecida por parâmetros definidos na instância central – e a autonomia construída – vivenciada segundo parâmetros formulados pela comunidade escolar. Na visão do autor, a autonomia construída:

[...] corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios[...].

Neste sentido, a autonomia da escola resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestionários, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de caleidoscópica. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), das quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. (BARROSO, 1996, p. 186).

Neste sentido, e ressaltando, ainda, a importância da organicidade da gestão escolar, observa-se, na implantação do PDDE, a predominância de um tipo de autonomia relativa das escolas para gerir recursos financeiros, posto que seu poder de decisão é previamente parametrizado por uma instância central e a aplicação dos recursos é fragmentada em distintas ações.

Sobre a capacidade da equipe de gestão administrar recursos financeiros públicos, considerando pessoal e tempo para esta atividade, constata-se, em respostas à pesquisa de satisfação dos beneficiários do PDDE, realizada pelo FNDE, que a maior parte (88%) das escolas afirma não encontrar dificuldades na gestão do PDDE. Para o percentual das que afirmam encontrar tais dificuldades (12%), os elementos de maior dificuldade estão em realizar pesquisa de preços para as despesas, achar pessoas para compor a UEx, reunir a comunidade escolar e realizar os procedimentos de prestação de contas. Observa-se, nessas respostas, que a gestão financeira própria constitui atividade da gestão escolar que integra diversas dimensões: política, pedagógica e administrativa. Reafirma-se aí a importância de uma autonomia construída, que venha, de fato, integrar e fundamentar essas dimensões na identidade institucional da escola.

Na mesma pesquisa, a maioria das escolas informou que o PDDE contribui para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, bem como, que o programa promove a participação social na gestão da escola. Considera-se que tais respostas merecem aprofundamentos futuros, associadas a análises mais detalhadas com foco na implementação do PDDE nas escolas.

Por ora, ressaltamos que nesse modelo de gestão financeira descentralizada, nas novas relações que se estabelecem entre a instância central e a local, emergem conflitos por diferentes razões. Entre elas, citamos as fortes disparidades econômicas, políticas, sociais, culturais e educacionais. Tais disparidades dizem respeito, ainda, à organização dos sistemas de ensino – estaduais, municipais e do Distrito Federal – e ao processo histórico de construção de cultura de gestão nas escolas participantes do programa. Observa-se que a focalização presente do financiamento de programas educacionais possui contornos definidos a partir

das reformas dos anos 1990. As políticas educacionais implementadas na primeira década do século XXI reforçam e intensificam essa focalização, destarte, haja prioridades imediatas que necessitam de ações direcionadas na assistência financeira.

Concluimos esta primeira etapa de nosso estudo levantando alguns questionamentos com relação à focalização e à descentralização das políticas educacionais, incluindo seu financiamento. Primeiramente, a focalização abre caminho para a fragmentação da intervenção governamental no campo da educação. Isso resulta no distanciamento, ou mesmo na ausência de políticas educacionais com caráter orgânico, que contemplem toda uma fase de formação. Na educação básica, foi possível observar a fragmentação existente, tanto em programas educacionais, quanto em critérios para aplicação dos recursos e as destinações do PDDE. Tomemos como exemplo o ensino médio: encontramos nos dados da execução do PDDE, de 2009 a 2011, distintos programas de ensino médio sendo atendidos. E nos perguntamos: de qual ensino médio estamos tratando? Qual ensino médio estamos financiando com recursos enviados diretamente às escolas? A ausência de um projeto nacional e orgânico para o ensino médio é percebida, também, na diversidade de ações financiadas para esta etapa de educação.

Isso nos leva a outro ponto: a gestão descentralizada de recursos financeiros vem sendo utilizada como estratégia para o financiamento de ações fragmentadas. Esse fato amplia os desafios postos para a escola, pois produz efeitos em sua concepção de autonomia e em seus modelos de gestão. Em relação à gestão escolar, destacam-se aspectos que merecem desdobramentos futuros de análises: a) a (re)partição de esferas de atuação, retomando a concepção de atividades-fim e atividades-meio, que Paro (2001) indicava superadas por uma visão global e orgânica da gestão escolar; e b) a formação dos gestores escolares. Este último aspecto é tema frequente de discussões que rondam os processos de seleção e de formação das equipes gestoras de escolas públicas. Deve-se aprender sobre gestão financeira no período da formação – de modo geral, nos cursos de pedagogia e licenciatura – ou nos processos de formação continuada, boa parte deles promovidos pelo governo? Ou, ainda, na própria prática profissional, no sistema "*learning by doing*"? São questões que motivam estudos futuros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar esta etapa de análise do PDDE como parte de um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais, lembramos que nossa intenção aqui não é no sentido de interpretações que promovam aspectos positivos e negativos do programa, mas de buscar críticas que possam contribuir para a compreensão de um novo modelo de financiamento de políticas educacionais na atual conjuntura da educação. Entende-se que essa conjunta é resultante de um processo histórico e que sua dinâmica atual tem efeitos na qualidade da oferta de educação básica, bem como reflexos na gestão escolar.

REFERÊNCIAS

BARROSO, J. O Estudo da Autonomia da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João (Org.). **O Estudo da Escola**. Portugal: Porto Editora, 1996. p. 167 – 189.

CRUZ, R. E. Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 79 -84.

FARENZENA, N. Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter)governamentais em Educação Básica. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 95 – 110.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **FNDE**. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

MOREIRA, A. M. A. **A Gestão de Recursos Financeiros na Escola**: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola. 1999. 150. Dissertação (Mestrado em Educação)— Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

OLIVEIRA, D. A. Regulação e Avaliação de Políticas Públicas Educacionais. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Políticas e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 15 -29.

PARO, V. H. Políticas Educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 29 47.

VIEIRA, S. L. Políticas Internacionais e Educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 59 -89.

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>