

# **POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

## **FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E OS CONSELHOS ESCOLARES: UM ESTUDO DE CASO DA GESTÃO DOS RECURSOS ESCOLARES**

Cisenando Antonio dos Santos  
Universidade Federal do Espírito Santo- PMC/PMVV  
cise.nando@hotmail.com

Eduardo Augusto Moscon Oliveira  
Universidade Federal do Espírito Santo-Ufes  
eduardomoscon@hotmail.com

Wilson Camerino dos Santos Junior  
Universidade Federal do Espírito Santo-PMC  
caducamerino@yahoo.com.br

### **RESUMO**

O relato de experiência analisa como a participação da comunidade escolar nos conselhos fiscais, contribui com práticas da gestão democrática na escola. A metodologia utilizada foi estudo de caso, elencando uma instituição, por meio dos documentos do caixa escolar. Em nossos resultados observamos uma situação binária na escola: centralização e descentralização. As unidades de ensino recebem recursos por meio da unidade executora, mas permanece a dificuldade da participação dos conselheiros fiscais. A descentralização significou democratização dos recursos financeiros, mas em contrapartida, permanece a centralização das decisões na figura do gestor. Dificultando a gestão democrática.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Conselho Fiscal; Caixa escolar.

### **1 INTRODUÇÃO**

A pesquisa tem por objetivo propor ações que dinamizem a participação da comunidade escolar no âmbito dos recursos financeiros. Estudaremos a luz dos recursos financeiros, a gestão democrática, tomando em pesquisa os recursos destinados a Escola Municipal de Ensino Fundamental Martim Lutero. No contexto deste trabalho, a reflexão será conduzida em três aspectos específicos, a saber, o financiamento, a descentralização dos recursos recebidos pela escola e ações democráticas que colaboram com os mecanismos de prestação de conta.

### **2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

No século XVI o processo da educação no Brasil surge em função da chegada em 1549 do primeiro governador geral do Brasil e os cinco religiosos denominados Companhia de Jesus. Vieram com a finalidade de fundar o primeiro colégio no Brasil, na cidade de São Salvador. Esta ação é uma estratégia da Coroa Portuguesa, para manter seu projeto de colonização. A educação brasileira era gratuita, sendo mantida a princípio pelos jesuítas que posteriormente seriam ressarcidos pela Coroa Portuguesa; esse foi o acordo entre a Coroa e os jesuítas, apesar de serem instáveis os recursos régios, mesmo assim os jesuítas asseguraram o ensino com sua autogestão por meio do trabalho da mão - de obra dos indígenas ampliavam os próprios empreendimentos viabilizando por intermédio dos lucros adquiridos.

Logo em 1772, foi instituída pela colônia a cobrança do “subsídio literário”, com o objetivo de substituir o modelo jesuítico e garantir um financiamento mais estável, por meio das câmaras municipais eram arrecadados impostos sobre as atividades econômicas ligadas aos alambiques de cachaça, fábricas de vinho e açougues para custear as escolas. Mesmo com implantação do novo sistema, o ensino continuava precário, as aulas régias consolidam uma nova tendência brasileira perdurando até 1810. Esse cenário irá mudar com a chegada da Família Real, o Estado vai expressar certo compromisso com a educação pública, é implantado o ensino superior financiado pela coroa portuguesa, por meio do recolhimento do “quinto”.

Em 1823 é discutida então a necessidade de se criar um novo modelo para financiar o sistema educacional, tendo em vista o crescimento populacional. Com o crescimento demográfico lento e gradual da população brasileira, passa a haver mais pressões pela ampliação do ensino, especialmente a partir de 1810, o que leva o modelo até então adotado a entrar em colapso. Os debates acirrados na Assembléia Nacional Constituinte de 1823 sobre a educação e a questão da universidade refletem essa necessidade de mudança dos parâmetros de política educacional e de financiamento da escola pública.

Somente em 1824 passando o Brasil a possuir a primeira legislação educacional, o que contribuiu para adoção de medidas no que tange ao financiamento escolar, tendo inclusive de ser adotado o mecanismo da descentralização dado a sobrecarga que ocorreu referente a necessidade do processo de escolarização no país. O século XX, conhecido pelas lutas dos reformistas pela educação, tais como Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo

também configuraram expressivas ações na organização da educação nacional, por exemplo, a vinculação dos recursos financeiros para educação.

Para Esteves (2003, P.6)

Os anos 1930 são marcados por relevantes transformações decorrentes da ruptura política, social e econômica com o Estado Oligárquico, transição esta que não pode ser compreendida de forma linear, mas como processo repleto de continuidades e discontinuidades. As crises na economia primária exportadora e as crises do capitalismo mundial revelavam as limitações da dependência econômica brasileira, motivando os debates nacionalistas sobre os problemas do país, incluindo-se, aí, o sistema nacional de ensino e os recursos a ele destinados. A Constituição Federal de 1934, a segunda da era republicana, na qual os princípios liberais são integrados, dá o primeiro passo no sentido da vinculação de recursos voltados exclusivamente para o financiamento da educação, visando assegurar, de forma efetiva, a obrigação do Estado para com o ensino primário obrigatório e gratuito. Nela é preconizado que a União, os estados e municípios não poderão deixar de aplicar menos 6 de 10% (a primeira) e 20% (os dois últimos) da receita de seus impostos na educação escolar.

Com a constituição de 1988 os percentuais são definidos em seus valores mínimos a serem destinados para as atividades educativas bem como articulação entre diversos níveis de governo objetivando ações integradas do poder público em geral. Ainda na década de noventa com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases ocorreu alterações dos valores que compõe o mínimo a ser gasto com a educação, apesar de este financiamento abarcar escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias descaracterizando o financiamento público da educação, também na década de noventa, o Fundo de desenvolvimento da educação básica revelou o importante mecanismo de financiamento da educação brasileira permitindo uma redistribuição dos valores destinados a educação, de forma a atender as peculiaridades regionais.

No ano de 2001 foi aprovado o Plano Nacional de Educação, que de acordo com Martins (2010) introduziu mudanças no financiamento de educação, tais como: Vinculação de recursos como diretriz básica, gestão de recursos por meio de natureza contábil, repasse de recursos a partir do nº de matrículas, valores mínimos por alunos, controle social e descentralização da gestão financeira. Em 2006 foi implementado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica cujos recursos passaram por maior abrangência garantindo a busca da universalização da educação básica e em 2010 com o novo Plano Nacional de Educação, as despesas no que se refere à garantia da universalização terá mais aumento tendo em vista a luta para que seja destinado aproximadamente 10% do PIB para educação, garantindo os compromissos da constituição e das Leis de Diretrizes de Base.

### **3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO NA ESCOLA MARTIM LUTERO**

A Escola Martim Lutero, localizada no bairro Flexal II, em Cariacica, tem sua história demarcada pela luta dos moradores que residiam naquele bairro desde sua ocupação na década dos anos oitenta, o bairro não havia nenhum equipamento de lazer, escolas e outros. E a partir da necessidade dos moradores que foi construída escola. A escola pertencia à rede estadual no ano de 2006 ela foi municipalizada.

#### **3.1 FINANCIAMENTO MUNICIPAL: ORIGENS DOS RECURSOS**

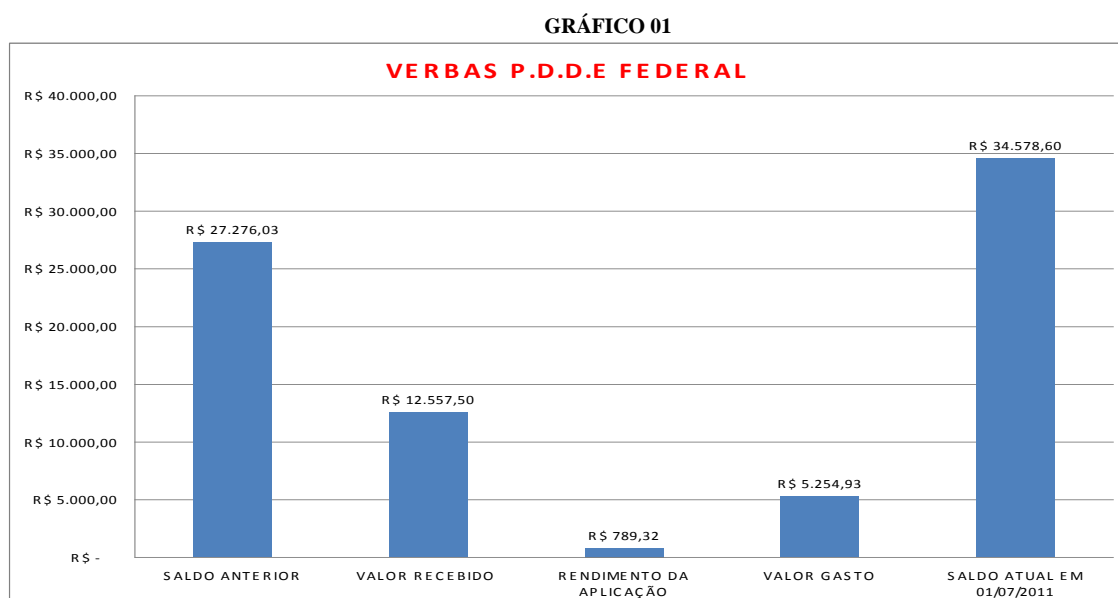
O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado para prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas. O recurso é repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola segundo o Censo Escolar. O dinheiro destina-se à aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento das atividades educacionais.

As escolas públicas de educação básica devem criar unidades executoras para receber diretamente recursos do PDDE. Nas escolas com até 50 alunos, é facultada a criação de unidade executora. Caso ela não seja formada, a escola pode receber o recurso por meio da entidade executora a que esteja vinculada. No caso das escolas privadas da educação especial, os depósitos são realizados nas contas de suas entidades mantenedoras. Os repasses dos recursos são feitos em parcela única anual, por meio de depósito nas contas bancárias abertas pelo FNDE, em banco e agência com os quais a autarquia mantém parceria.

As unidades de ensino recebem o programa de dinheiro direto na escola federal (PDDE Federal) com fins na utilização de materiais permanente, consumo e merenda federal. Também são repassados os recursos oriundos do programa de dinheiro direto na escola municipal (PDDE Municipal), onde são redefinidos em materiais permanente, material de consumo e merenda municipal.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO E A FINALIDADES DOS RECURSOS NA EMEF “MARTIM LUTERO”

As despesas com recursos destinados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) obedecem às categorias econômicas de custeio e capital e segue a classificação definida pela Portaria 448, da Secretaria do Tesouro Nacional, não devendo, dessa forma, seguir outra legislação, pois se trata de recursos federais. Portanto, o processo de descentralização acontece quando o município repassa o valor para unidade executora o Caixa Escolar, onde segundo o gráfico acima representado indica o valor total recebido no primeiro semestre, doze mil quinhentos e cinquenta e sete reais e trinta centavos.

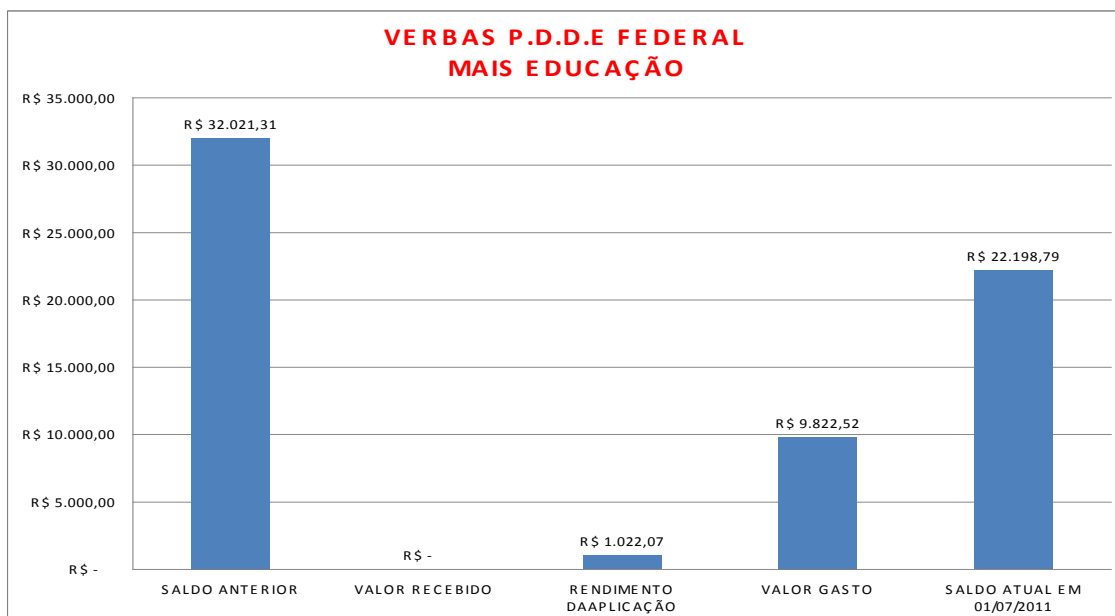


FONTE: CAIXA ESCOLAR EMEF MARTIM LUTERO

Esse valor é somado ao resíduo anterior e mais o rendimento da aplicação. É necessário ressaltar que toda verba é aplicada, sendo resgatada só após a efetivação da compra. Subdividido em capital e custeio há uma variação ao que tange com relação ao percentual as duas rubricas. Quarenta por cento do total desta verba Federal caracteriza o Capital, para aquisição de materiais permanentes, tais como equipamentos dependendo da orientação do sistema central, Secretaria Municipal de Educação. O restante do recurso, ou seja, os sessenta por cento é o consumo, destina-se a compra de material escolar e material de limpeza. Anteriormente os recursos Federais eram encaminhados à Unidade Executora o Conselho Escolar, de acordo com o repasse do FNDE a Secretaria Estadual de Educação.

O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 com o objetivo de integrar ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), mais uma estratégia do Governo Federal para melhorar o resultado do IDEB e também induzir a ampliação da jornada escolar. O Programa Mais Educação é assessorado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB).

GRÁFICO 02



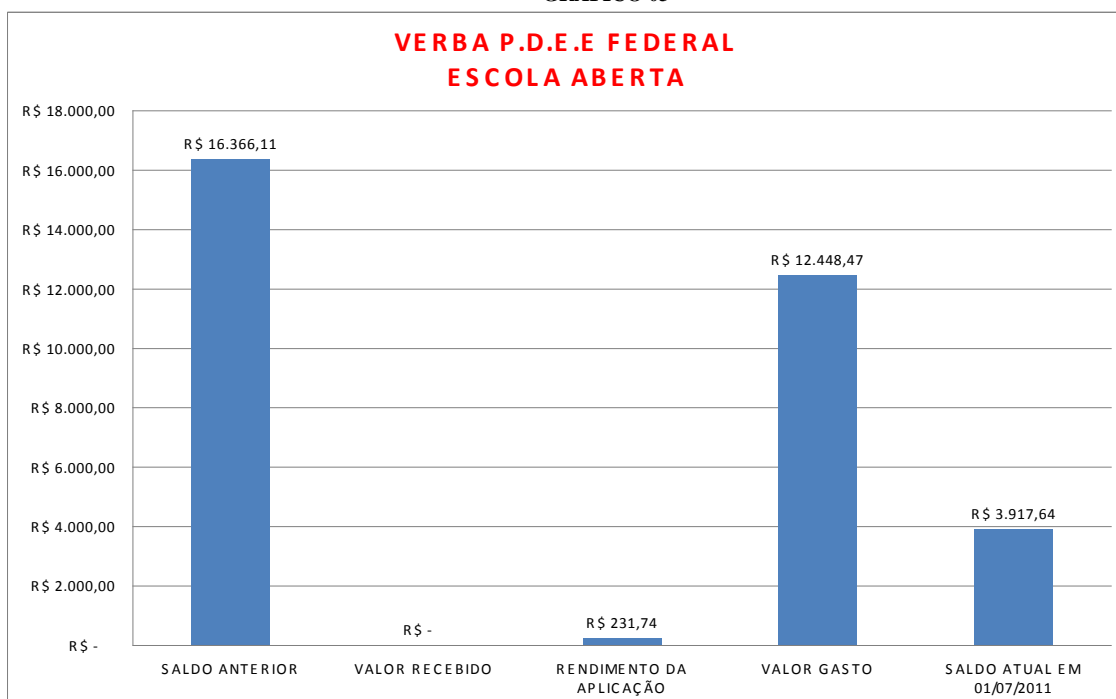
FONTE: CAIXA ESCOLAR EMEF MARTIM LUTERO

Os recursos recebidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especificamente para as unidades que desenvolvem o Programa, por isso nem todas as escolas recebem esse recurso. E os mesmos são destinados as atividades desenvolvidas que são: acompanhamento pedagógico, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e arte e cultura digital. Estas oficinas são realizadas através de monitores que são ressarcidos por meio do recurso do custeio e o capital para aquisição de equipamentos permanente.

O Programa Escola Aberta é realizado dentro do espaço escolar, perpassando por toda a comunidade e o processo educacional é definido por uma proposta pedagógica que evidencia a socialização dos saberes como promoção de autonomia e de participação social, o que é assegurado por um conjunto de recursos e serviços especiais, organizados institucionalmente, visando inserir a comunidade no ambiente da escola, respeitando suas singularidades e

diferenças, garantindo seu desenvolvimento intelectual, cultural bem como o aprimoramento de talentos. Observe o gráfico:

GRÁFICO 03



FONTE: CAIXA ESCOLAR EMEF MARTIM LUTERO

Os recursos recebidos para o desenvolvimento do Programa também são distribuídos em 40% do recurso permanente e 60 % do consumo, para aquisição de insumos para funcionamentos das oficinas (cabeleireira, manicure, contador de história, costureira, capoeira e dança). Os oficineiros são ressarcidos com o recurso de consumo. Os valores do PDDE municipal depositados são complementares aos valores repassados pelo Governo Federal.

Portanto, a Constituição Brasileira de 1988 assegura que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos arrecadados, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Sendo que os programas suplementares de alimentação assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este relato de experiência aponta os hiatos que colaboram com a baixa participação da comunidade escolar nos conselhos fiscais das unidades executoras, se dão devido à falta de conhecimento nos próprios processos de prestação de conta dos conselheiros das escolas. A própria escola necessita de realizar o exercício dos gastos públicos com a educação. Por exemplo nas notas fiscais e questões técnicas contábeis, certidões negativas, entre outros aspectos burocráticos que fazem parte do financiamento e prestação de conta escolar. As baixas participações nas convocações para as reuniões nos processos decisórios de aquisição de bens de consumo, capital, entre outros.

O conselho fiscal tem como base as assembleias constituídas pelos segmentos onde as discursões apontarão os caminhos bem como aspectos de cunho financeiro e educativo ligado à comunidade escolar, porém não há participação dos profissionais do magistério, devido a jornada de trabalho da categoria o que torna a participação do professor escassa por falta de tempo no movimento político. No que se refere membros da comunidade, há grande falta de interesse pelo zelo dos recursos públicos, pois reuniões são realizadas para informar à comunidade a importância de acompanhamento dos recursos da escola, porém, a baixa participação e pouco interesse ser for discutido com a comunidade questões da gestão dos recursos financeiros.

A comunidade escolar trata como responsabilidade do gestor, se isentando dos processos de gestão, dos processos consultivos e/ou deliberativos em torno do financiamento educacional. Aparece nos discursos dos membros da comunidade escolar, há necessidade de um incentivo financeiro para a participação nos conselhos escolares. Seja conselho de escola ou fiscal.

Com base no estudo feito percebe se a complexidade que representa o processo da gestão democrática no âmbito do financiamento escolar e a participação dos conselhos escolares em no âmbito da gestão financeira. O orçamento de uma escola representa os objetivos e as diretrizes do sistema local em termos financeiros. Por muito tempo os recursos financeiros escolares eram centralizados, o Governo Federal por meio do Ministério de Educação - MEC determinava as prioridades e as despesas das unidades de ensino, assim asseguravam os serviços e as demandas escolares em todo País sem a participação das comunidades escolares.



O material permanente, móveis, equipamentos em geral, construções e ampliações eram realizadas pela administração local.

Eram enviadas dentre outros materiais para os Estados, o material de consumo, tais como material escolar do aluno, cadernos, lápis, canetas, canecas, pratos e livros. O material de limpeza, alimentação dentre outros serviços eram redistribuídos pelos Estados para os Municípios, por meio das secretárias de Educação. Com a democratização e a descentralização, as unidades de ensino passaram a receber os recursos por meio dos conselhos escolares e demais entidades fiscais executoras de cada município. A unidade executora de cada unidade de ensino, no município de Cariacica, esses recursos diretamente são direcionados as diversas categorias de despesas, não podendo ser transferidos para outras necessidades emergentes.

A burocratização para aquisição dos produtos para escola dificulta todo processo, os recursos destinados a merenda escolar, além de ser muito pequeno o valor per capita por aluno, também há uma determinação de aquisição de determinados produtos alimentícios não há possibilidades de outros que não esteja pré-estabelecido. Percebemos que mudou o processo de distribuição dos recursos. No passado não havia dinheiro direto na escola, hoje apesar das unidades receberem diretamente suas rubricas, as escolas ainda não são autônomas. Permanecem executando determinações sem a participação da comunidade local e não respeitando as necessidades coletivas.

Com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) no artigo 14, nos incisos I e II, temos assegurado à participação das comunidades escolares e conselhos na gestão financeira das unidades de ensino. No entanto percebemos que a participação do conselho de escola é muito precária, muitos representados pelos diversos segmentos pais, alunos, funcionários, associação de moradores e professores de forma frágil e com indicadores de indiferença ao significado público da gestão dos recursos públicos. Quando convocados para definir algumas ações financeiras ou de cunho pedagógico, por não haver quórum, a definição acaba nas mãos do dirigente escolar tornando assim uma ação centralizadora. Não colaborando para materialidade da gestão democrática e seus princípios. Propomos as seguintes ações neste relato de experiência para o melhoramento da participação dos conselheiros escolares:

<b>AÇÃO A SER EXECUTADA</b>	<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>PÚBLICO ALVO</b>	<b>QUANDO</b>
PRESTAÇÃO DE CONTAS	GESTORES EDUCACIONAIS	COMUNIDADE ESCOLAR	FEVEREIRO
FORMAÇÃO RECURSOS FINANCIÁVEIS	GESTORES EDUCACIONAIS E CONVIDADOS	COMUNIDADE ESCOLAR	FEVEREIRO
INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA COM ALUNOS (CUSTO/ALUNO)	PROFESSORES	ALUNOS	FEVEREIRO ATÉ NOVEMBRO
INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA COM FUNCIONÁRIOS (PATRIMÔNIO)	GESTORES	FUNCIONÁRIOS	FEVEREIRO ATÉ NOVEMBRO
PROMOVER OFICINAS COM RESPONSÁVEIS E ALUNOS.	CORPO PEDAGÓGICO	RESPONSÁVEIS E ALUNOS.	MARÇO A JULHO
APRESENTAR ATIVIDADES CULTURAIS ENVOLVENDO A COMUNIDADE NA PRESERVAÇÃO DO BEM PÚBLICO.	GESTORES	RESPONSÁVEIS / ALUNOS E FUNCIONÁRIOS.	FEVEREIRO ATÉ NOVEMBRO
MONTAR UM QUADRO PERMANENTE DE ENTRADA E SAÍDA DOS RECURSOS/GASTOS	GESTORES	COMUNIDADE ESCOLAR	JANEIRO A DEZEMBRO
ENCAMINHAR UMA VIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA A ASSOCIAÇÃO DE MORADORES	GESTORES	TODA COMUNIDADE LOCAL	JANEIRO A DEZEMBRO

IMPLEMENTAR CONTEÚDOS QUE ENVOLVAM ATIVIDADES FINANCEIRAS EM SALA DE AULA.	PROFESSOR	ALUNOS	FEVEREIRO ATÉ NOVEMBRO
--	-----------	--------	------------------------------

Estas intervenções colaborarão com a implementação da gestão democrática, pois adotam práticas onde a participação popular é apresentada como responsabilização de todos no zelo pela coisa pública, em especial os recursos financeiros, em nosso caso, os recursos financeiros escolares. Também possibilita ao sujeito fazer a reflexão da tomada de decisão de acordo com as necessidades de todos. Na democracia representativa, a participação torna-se o mais importante instrumento; portanto devemos fazer o uso desta participação nos conselhos escolares, objetivando materializar o consultivo e deliberativo, que é são as bases da participação na comunidade escolar no âmbito da gestão democrática.

## 5 REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. E. D. A. Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 26, n. 3, p. 535-550, 2010.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. Em: 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CURY, C. R. J. – Gestão democrática da educação: Exigências e desafios. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Bernado do Campo, vol.18,n.2,jul./dez.

DIAS, Lenilda Cordeiro de Macêdo Adelaide Alves – A Política de Financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 27, n. 2, p.165-184, 2011.

ESTEVES, L. C. G. - Fundef no RJ: a ótica os perdedores. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MARTINS, José do Prado – Gestão Educacional. Uma abordagem crítica do processo administrativo em educação, RJ: WakEd.,2010.

MELCHIOR, J. C. de A. – O financiamento da educação no Brasil. São Paulo: EPU,1987.

MENEZES, J. G. de C – Uma contribuição para a memória da ANPAE. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 13, n. 2, p. 261-269, 1997.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro- Gestão Educacional. Novos Olhares, novas Abordagens: Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.