

**Gestão financeira escolar:
montantes, gastos e o que diretores, coordenadores
e estudantes têm a dizer sobre isso**

**School financial management:
amounts, expenses and what principals, coordinators,
and students have to say about it**

**Gestión financiera escolar:
recursos financieros, gastos y lo que los directores,
coordinadores y estudiantes tienen que decir al respecto**

Mariana Peleje Viana

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Resumo

O trabalho traz resultados quantitativos e qualitativos de pesquisa pré-teste realizada em escolas públicas de Santa Catarina, com o objetivo de trazer elementos empíricos que contribuam para estudos sobre a realidade financeira da escola pública, enfocando o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o cumprimento de seus objetivos legais. O estudo apresenta dados sobre os montantes anuais das escolas pesquisadas, incluindo informações sobre arrecadação própria e “contribuições espontâneas”, propondo reflexões acerca de conceitos como gestão democrática, autonomia e participação. Além disso, traz resultados de entrevistas e grupos focais, com opiniões de diretores, coordenadores e estudantes sobre gestão financeira escolar, com o intuito de colaborar com o debate sobre essa temática.

Palavras-chave: PDDE, Contribuições espontâneas, Gestão democrática, Autonomia, Participação

Abstract

The paper brings quantitative and qualitative results of a pre-test research conducted in public schools of Santa Catarina. The objective is to bring empirical elements that contribute to studies on the financial reality of the public school in Brazil, focusing on the “Programa Dinheiro Direto na Escola” (PDDE), which transfers federal money directly to public schools all over the country, checking if this program meets its legal goals. The study presents data on the annual amounts of schools surveyed, including information on their own collection of "spontaneous contributions", proposing reflections on concepts such as democratic management, autonomy and participation. In addition, it brings results of interviews and focus groups, with opinions of principals, coordinators, and students about school financial management, in order to collaborate with the debate on this subject.

Keywords: PDDE, Spontaneous contributions, Democratic management, Autonomy, Participation

Resumen

El trabajo trae resultados cuantitativos y cualitativos de investigación previa realizada en escuelas públicas de Santa Catarina, con el objetivo de aportar elementos empíricos que contribuyan a los estudios sobre la realidad financiera de la escuela pública, centrándose en el Programa de Dinero Directo en la Escuela (PDDE), comprobando el cumplimiento de sus objetivos. El estudio presenta datos sobre los recursos financieros anuales de las escuelas investigadas, incluyendo información sobre recolección y “contribuciones espontáneas”, proponiendo reflexiones sobre conceptos tales como gestión democrática, autonomía y participación. Además, aporta resultados de entrevistas y grupos focales, con opiniones de directores, coordinadores y estudiantes sobre la gestión financiera de la escuela, para contribuir al debate sobre este tema.

Palabras clave: PDDE, Contribuciones espontáneas, Gestión democrática, Autonomía, Participación

1. Introdução

A gestão escolar está ancorada no princípio da gestão democrática, legitimada por conquistas legais como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, pressupondo a participação de todos os segmentos da escola – profissionais, estudantes, famílias – na construção, execução e acompanhamento das atividades desenvolvidas no cotidiano escolar, de forma a fomentar sua autonomia pedagógica e administrativa, atrelando esses conceitos à qualidade dos processos de ensino-aprendizagem.

Nesse contexto, em 1995, o governo federal criou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual busca outorgar um certo nível de autonomia de gestão financeira às escolas públicas, a fim de possibilitar que suas demandas materiais sejam sanadas com maior agilidade, de maneira descentralizada. Esse programa prevê a transferência de recursos financeiros diretamente às escolas públicas, de forma a serem geridos por meio de uma Unidade Executora (UEX)², respeitando

¹ Criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995.

² A UEX é uma entidade representativa da escola, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de Associação de Pais e Professores (APP), ou nome equivalente, constituída para receber, executar e prestar contas de seus recursos financeiros.

regulamentações presentes nas leis e manuais oficiais³ que regem o programa e suas ações complementares⁴.

Mafassioli (2017) apresenta um estudo sobre as principais medidas legais do PDDE, ao longo dos vinte anos, desde sua implementação, referindo-se ao programa como uma política universal, pelo seu grau de abrangência. Ele é repassado a escolas públicas de todo o país⁵ e caracteriza-se como uma das políticas federais mais importantes de financiamento da educação básica, a qual ainda carece de aprofundamento teórico no tocante à gestão financeira.

Souza (2009) afirma que a gestão escolar está permeada de relações de política, poder e democracia, trazendo reflexões sobre essas questões de maneira a explicar que não há um conceito único de gestão democrática.

Nessa concepção, a gestão democrática é tratada como um processo político amplo, que depende de educação política e participação. Compreende-se que ela se dá não apenas pela tomada de decisão coletiva, pelo voto igualitário ou pelo respeito à maioria, mas também com condições para que todos participem efetivamente em diversos processos: na identificação de problemas, no planejamento, acompanhamento e avaliação de ações, no controle e fiscalização de recursos, com acesso à informação e ao conhecimento necessários para essa participação, baseada na escuta das vozes de todos os segmentos da escola.

Segundo o autor, a gestão da escola pública pode ser entendida pretensamente como um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como princípio e também como método. Ela é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos, porque a escola é financiada por toda a sociedade para atender aos interesses que são de todos (SOUZA, 2009, p.126).

³ Para maiores informações sobre a legislação e orientações oficiais do PDDE, verificar o portal FNDE, disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>>. Acesso em: set. 2019.

⁴ O PDDE se desdobrou em cerca de dez modalidades, chamadas “ações agregadas”, que complementam o programa, com envio de parcelas adicionais de recursos, cada qual com propósitos e legislações específicas, criadas conforme a disponibilidade orçamentária do FNDE. São elas: Água na Escola, Escola de Campo, Escola Acessível, Mais Cultura nas Escolas, Sala de Recursos Multifuncional, Escola Sustentável, PDE Escola, Educação Integral (Programa Mais Educação), Atleta na Escola e o Programa Ensino Médio Inovador.

⁵ Destaca-se que, até 2009, o programa era destinado apenas a escolas de ensino fundamental, tendo sido ampliado para toda a educação básica a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009.

O estudo busca investigar sobre como se dá a gestão financeira de escolas públicas, trazendo situações concretas de organização escolar, por meio da análise da gestão do PDDE, com o objetivo de trazer subsídios empíricos a fim de contribuir para estudos sobre gestão democrática, participação e autonomia escolar. Mais especificamente, o trabalho colabora com análises que buscam investigar se o PDDE cumpre com seus objetivos legais, destacando seus impasses e suas potencialidades como uma política pública.

Para tanto, pode-se resumir os objetivos principais do PDDE em três pontos: 1) oferecer assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e didática da escola; 2) reforçar a autogestão escolar (nos planos financeiro, administrativo e pedagógico); e 3) contribuir para elevação dos índices de desempenho educacional (BRASIL, 2008).

2. Materiais e métodos

A fim de trazer elementos que possam auxiliar a responder se o PDDE cumpre com seus três objetivos legais principais, serão apresentados dados financeiros de duas escolas públicas municipais, selecionadas para aplicação de instrumentos pré-teste da pesquisa. Elas se localizam no estado de Santa Catarina, uma rural e outra urbana, com valores transferidos pelo PDDE no período de 2013 a 2017 (cinco anos), o que permite evidenciar: quando ocorreram as liberações dos repasses nas contas bancárias das escolas, o valor dos repasses, seus respectivos montantes anuais e os destinos dos recursos (analisados por categorias frequentes de gastos, conforme caracterizações metodológicas sugeridas por Viana, 2015).

Ao longo da apresentação dos resultados quantitativos, a análise é ilustrada com dados da dimensão qualitativa da pesquisa, sobre como se dá a gestão dos recursos financeiros de ambas as escolas, levantados durante trabalho de campo, realizado em 2018, por meio de: entrevistas semiestruturadas com diretores, coordenadores pedagógicos (CP) e membros da AP,; grupos focais com estudantes, coletando desenhos e cartas sobre suas demandas em relação à gestão financeira e ao PDDE e análise dos documentos de prestação de contas do PDDE e atas de reuniões da APP.

Os resultados se concentram na apresentação das primeiras escolas onde o estudo foi realizado, inicialmente, em fase pré-teste: uma escola de Perfil 1⁶, urbana, denominada Emeb, por ser uma Escola Municipal de Educação Básica, e uma escola de Perfil 2, rural, denominada CMEI, por ser um Centro Municipal de Educação Infantil. Os nomes dos municípios onde a pesquisa pré-teste foi realizada serão mantidos em sigilo, a fim de assegurar a preservação da identidade das escolas, suas respectivas secretarias de educação e dos sujeitos participantes.

A Emeb pertence a uma rede municipal de ensino, localizada a aproximadamente 250km da capital do estado de Santa Catarina (Florianópolis), com população em torno de 83 mil habitantes, enquanto a CMEI faz parte de um município com cerca 41 mil habitantes⁷.

A Emeb foi construída em 2003 e é considerada uma escola de grande porte, com mais de vinte salas e cerca de 47 mil m² de área total, possuindo: pátio coberto, biblioteca, sala de informática, bosque, quadra poliesportiva, horta, jardim etc. Além disso, se constitui como uma escola de ensino em tempo integral, o que lhe impõe ainda maior necessidade pelos recursos do programa, pois não recebe verbas de outras fontes para lidar com o horário de atendimento diferenciado (dependendo especialmente da ação agregada PDDE-Mais Educação).

Já a CMEI é uma escola rural, de pequeno porte, localizada a cerca de 60km do centro do município, criada em 1990, com estrutura adaptada a partir de casas antigas. Possui apenas três turmas, divididas por faixas etárias (berçário, maternal, nível 1, nível 2 e nível 3). Majoritariamente, a escola conta com crianças de famílias agricultoras, de assentamentos da região, a maioria com ensino fundamental incompleto.

⁶ Com o intuito de compreender em que medida os objetivos legais do programa são cumpridos, mesmo em escolas de perfis diferentes, a pesquisa propôs quatro critérios para a escolha das escolas-teste, que podem ser encontrados em diversas regiões do Brasil: 1) porte e quantidade de matrículas, que implica no aumento do número a ser multiplicado pelo valor *per capita*, para o cálculo dos repasses do PDDE; 2) localização (urbana ou rural), que implica no dobro do valor fixo para escolas rurais; 3) a (in)existência de recursos financeiros transferidos de outras fontes governamentais, o que alteraria o montante anual da escola e, conseqüentemente, seu nível de maior ou menor dependência dos recursos do PDDE; 4) a etapa da educação básica, a fim de analisar se esse quesito influencia o planejamento pedagógico escolar – além de alterar outra variável interessante à pesquisa: a dependência administrativa (já que escolas de ensino médio são de responsabilidade dos sistemas estaduais de ensino, enquanto escolas de educação infantil e ensino fundamental, dos sistemas municipais, conforme artigos 17 e 18 da LDB/1996).

⁷ De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), consultado em setembro de 2018.

Uma descrição geral das escolas, feita com base em instrumento de coleta de dados, diário de campo e observações do espaço escolar, é parte necessária do estudo de campo, pois permitirá relacionar as demandas infraestruturais e suas relações com a gestão dos recursos financeiros.

3. Montantes⁸ anuais, seus destinos e resultados qualitativos sobre a gestão escolar

Para além dos dados sobre os recursos transferidos pelo PDDE, a pesquisa também buscou informações sobre os recursos próprios, conforme denominação de Souza (2006), provenientes de arrecadações advindas de rifas, festas, doações e contribuições diversas da própria comunidade escolar. Essa comparação visa a discutir em que medida os recursos próprios complementam a gestão financeira da escola, influenciando ou não o uso dos recursos do PDDE, e quanto representam, em termos de montantes anuais, para as escolas participantes da pesquisa pré-teste.

Quanto aos recursos do PDDE, os documentos de prestação de contas são primeiramente encaminhados para verificação junto à respectiva Secretaria Municipal de Educação (SME), onde são analisados e aprovados, para então serem enviados ao FNDE eletronicamente, pela própria escola, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC).

À princípio, destaca-se que as ações agregadas do PDDE não possuem regularidade de repasses, pois dependem do orçamento do FNDE e de projetos lançados anualmente (como o PDDE-Atleta na Escola, disponível apenas em 2013 e 2014), os quais são divulgados pelo FNDE entre as secretarias de educação, para que as escolas analisem a possibilidade de se encaixarem no perfil da ação agregada e se cadastrarem para receber os recursos.

Como a Emeb possui alunos cadastrados em turno integral, ela conta com recursos do PDDE-Mais Educação, o qual não é repassado para a CMEI. O PDDE-Acessibilidade, por exemplo, só foi requisitado pela Emeb no ano de 2016, para atendimento de duas alunas cadeirantes, com adaptações no espaço escolar. Já a CMEI, por exemplo, não contou com repasses dessas ações, possuindo recursos

⁸ Correção monetária de valores para setembro/2019, de acordo com Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), disponível pela calculadora do cidadão: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: out. 2019.

apenas do PDDE-Manutenção e do PDDE-Escola do Campo. Mesmo assim, nota-se que, devido à legislação do programa estipular valores fixo e *per capita* maiores para as escolas rurais (BRASIL, 2013), a CMEI contou com um valor aluno/ano equivalente a quase o dobro do valor transferido à Emeb, como se pode verificar na Tabela 1.

A perspectiva de quanto o programa representa por aluno/ano permite comparar o montante transferido a cada escola proporcionalmente a suas matrículas⁹, o que evidencia que a média do total transferido pelo PDDE à CMEI (entre 2013 e 2017), por aluno/ano, foi de R\$ 282,36, enquanto a média para a Emeb foi de R\$ 146,63, valores considerados irrisórios ao refletir sobre o primeiro objetivo do programa, ou seja, oferecer assistência financeira para necessidades de infraestrutura física e didática da escola.

Em relação aos recursos próprios, na CMEI, a prestação de contas referente aos anos de 2013, 2014 e 2015 não estava organizada, com anotações desordenadas, o que impossibilitou a coleta desses dados. Essa dificuldade encontrada em campo demonstra que, como os recursos próprios não são de fonte governamental e não respondem a critérios bem definidos de fiscalização para prestação de contas, é provável que a pesquisa se depare com escolas que não mantêm uma boa organização referente a essas contribuições, o que é preocupante em relação ao controle social e à transparência na execução desses recursos.

Já na Emeb, os dados quanto aos recursos próprios estavam organizados de forma clara e acessível, possibilitando coleta referente aos cinco anos investigados. Isso demonstra que se constituem como parte significativa da gestão financeira da escola, representando 41%, em 2017, por exemplo, e, em média, 26% do total de recursos disponíveis para a escola. A CMEI, em 2017, obteve um percentual significativo de arrecadações, correspondendo a de 25% em relação ao total de recursos da escola.

⁹ Ressalta-se que não está sendo levado em conta o número de alunos cadastrados no sistema PDDEWeb em cada ação agregada, pois compreende-se que os recursos do PDDE acabam por contribuir para a escola como um todo, mesmo quando são destinados a um projeto específico para algumas turmas (materiais esportivos, por exemplo, foram adquiridos pelo PDDE-Atleta na Escola, mas compartilhados por toda a escola), ou às atividades correspondentes às turmas do ensino integral (materiais e pequenas reformas com vistas à atender o ensino integral, acabam por contribuir com a escola como um todo também). Sendo assim, para este cálculo, levou-se em consideração o total de matrículas do ano em questão.

Tabela 1 – Total de recursos financeiros das escolas pesquisadas provenientes do PDDE e de recursos próprios (2013-2017), em valores reais (R\$)

		2013	2014	2015	2016	2017	MÉDIA
EMEB - URBANA	Matrícula no ano	313	332	326	332	346	330
	Ações PDDE*	53.222,93	72.830,88	42.094,61	34.403,42	38.402,64	48.190,90
	%	74%	77%	83%	74%	59%	74%
	Aluno/ano	170,04	219,37	129,12	103,62	110,99	146,63
	Rec. Próprios	18.698,06	21.276,34	8.371,56	12.137,63	26.349,15	17.366,55
	%	26%	23%	17%	26%	41%	27%
	Aluno/ano	152,85	130,93	81,04	131,19	270,64	153,33
Total	71.920,99	94.107,22	50.466,18	46.541,05	64.751,79	65.557,45	
CMEI - RURAL	Matrícula no ano	29	20	28	26	24	25
	Ações PDDE*	3.623,08	9.772,03	4.318,75	12.051,20	4.332,00	6.819,41
	%	100%	100%	100%	89%	75%	92%
	Aluno/ano	124,93	488,60	154,24	463,51	180,50	282,36
	Rec. Próprios**	0,00	0,00	0,00	1.459,63	1.470,35	586,00
	%	0%	0%	0%	11%	25%	18%
	Aluno/ano	0,00	0,00	0,00	56,14	61,26	23,48
Total	3.623,08	9.772,03	4.318,75	13.510,83	5.802,35	7.405,41	

Fonte: Elaborado conforme dados coletados pela pesquisa de campo e microdados do Censo Escolar/Inep 2013-2017. Correção monetária de valores para setembro/2019, de acordo com IGP-DI, disponível pela calculadora do cidadão: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: out. 2019.

Notas:

*As liberações anuais do PDDE foram calculadas, somando os repasses de cada parcela transferida pelo programa e suas ações agregadas ao longo do ano, incluindo saldo referente ao ano anterior e os rendimentos de aplicação financeira.

** Não foi possível coletar dados dos recursos próprios da CMEI dos anos de 2013, 2014 e 2015. Por isso, a média é calculada com base nos anos de 2016 e 2017.

Para compreender a diferença entre os montantes anuais das escolas, é necessário atentar para a data do repasse de cada ação agregada. A partir de 2015, os repasses, que eram feitos em uma única parcela anual (geralmente entre outubro e dezembro), passaram a ser feitos em duas parcelas¹⁰ (uma no primeiro semestre, em torno de abril/maio, e outra no segundo semestre, geralmente, em novembro/dezembro). Portanto, interessa verificar se os repasses cumpriram a regulamentação oficial de serem liberados com um intervalo de, no mínimo, quatro meses entre eles.

¹⁰ A divisão dos recursos do PDDE em duas parcelas está prevista na Resolução nº 05, de 31 de março de 2014.

No ano de 2014, o PDDE-Escola do Campo não foi transferido integralmente, por exemplo. Sua segunda parcela foi repassada à CMEI somente em agosto de 2016. Em 2015, não houve repasse de nenhuma parcela referente ao PDDE-Mais Educação. A partir de então, o valor ação foi drasticamente reduzido, devido aos cortes orçamentários do Governo Federal¹¹, que liberou o dinheiro somente em dezembro de 2016, dividido ainda em duas parcelas, recebendo o segundo repasse apenas em setembro de 2017. Tais ocorrências, tanto em relação ao não recebimento de uma parcela que estava em expectativa pela escola, quanto ao recebimento repentino de uma parcela atrasada, comprometem sobremaneira a possibilidade de articulação da comunidade escolar para gerir tais recursos.

Essa é uma constatação grave, pois nos leva a questionar como seria possível a escola ter um nível considerável de autonomia financeira, administrativa e didática (como preveem os objetivos legais do PDDE), se ela desconhece quando e/ou quanto de recursos vai receber no ano. Como a escola pode se programar, se os valores totais disponibilizados pelo PDDE são significativamente alterados de um ano para o outro? A instabilidade dos valores anuais repassados às escolas demonstra a baixa capacidade do programa em promover a autonomia no planejamento financeiro, prejudicando a autonomia administrativa e, conseqüentemente, a autonomia didático-pedagógica, já que o atraso inviabiliza a aquisição de materiais e realização de serviços necessários para a escola, frustrando seu planejamento.

A fim de somar elementos à análise sobre os recursos próprios, a pesquisa traz alguns dos comunicados/bilhetes emitidos pelas escolas, coletados em campo, que foram enviados às famílias das crianças, solicitando “contribuições espontâneas”:

¹¹ Mais informações sobre o atraso no repasse das verbas do PDDE Mais Educação – Educação Integral e sobre a redução de mais de 70% no valor dos repasses estão disponíveis em: <<http://educacaointegral.org.br/reportagens/entidades-escola>>, acesso em ago. e <<http://educacaointegral.org.br/reportagens/recursos-para-programas-de-educacao-integral-podem-reduzidos-em-70/>>, acesso em ago. 2018.

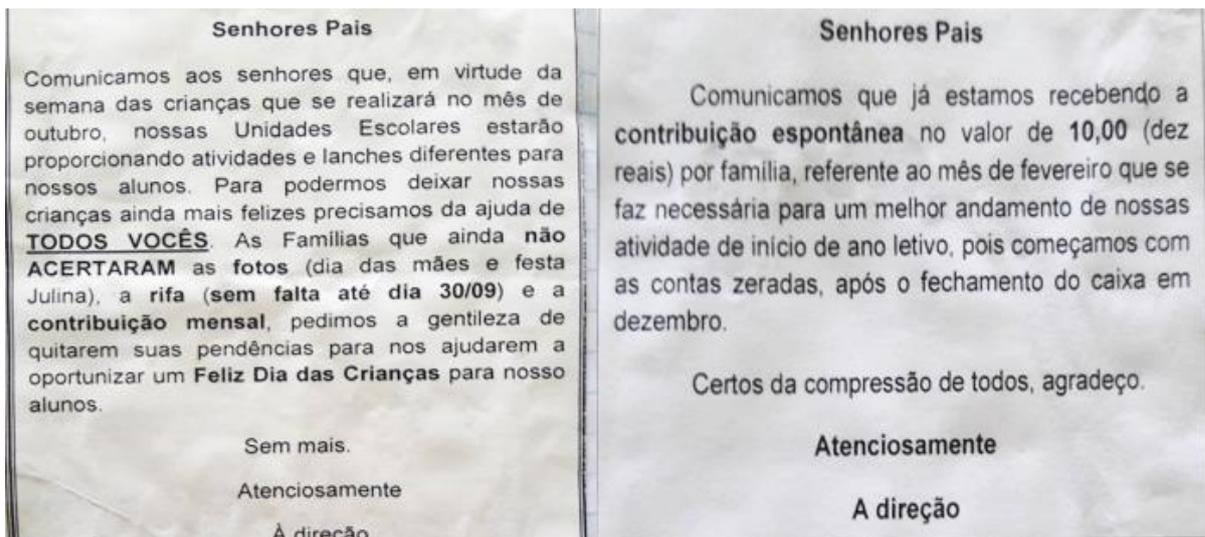


Figura 1: Bilhetes/comunicados das escolas solicitando contribuições espontâneas
Fonte: Registros dos cadernos do Caixa Escolar da CMEI

O sentido dado pela linguagem do primeiro bilhete condiciona a contribuição à felicidade das crianças, ou seja, possui um apelo emocional, com um tom que denota a existência de um acordo prévio sobre contribuir financeiramente com a escola. Trata a “contribuição mensal” não como uma doação espontânea, mas como uma obrigação, uma dívida a ser paga por parte das famílias. No segundo, verifica-se que a direção estipula um valor (de dez reais por aluno) e se utiliza de um apelo assistencial, como se a escola não possuísse condições financeiras suficientes para operar normalmente, caso as famílias não contribuam. Essa seria uma condição para um melhor atendimento, esvaziando a escola de seu caráter público e gratuito, tornando suas condições financeiras uma responsabilidade das famílias, e não do Estado.

A Figura 2 é um registro de pagamento individual da “Contribuição Espontânea de Mensalidade de 2018”, que evidencia o caráter de cobrança regularmente por parte da escola, transmitindo uma sensação de pendência quanto aos meses a serem preenchidos:

CONTRIBUIÇÃO ESPONTÂNEA DE MENSALIDADE 2018

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
	pag 10,00 R\$	pag 10,00 R\$ +1,00	pag 10,00 R\$
Mai	Junho	Julho	Agosto
10,00 R\$	10,00 R\$	11,00 R\$	10,00 R\$
Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro

Figura 2: Calendário para “contribuição espontânea de mensalidade de 2018”
Fonte: Registro das agendas e cadernos de alunos da CMEI

Quais as implicações – tanto para a escola, quanto para as famílias – do desenvolvimento dessa cultura de cobrança por recursos próprios?

Para a escola, a Tabela 1 indica que os recursos próprios representaram em torno de 18% do total de recursos financeiros da CMEI e 27% da Emeb, na média dos anos investigados. Eles podem ser considerados significativos para a gestão financeira escolar, contudo, a custo de destituir seu caráter público e contrariar a própria constituição brasileira, a qual prevê a gratuidade do ensino público, além de despender grande nível de esforço, tempo, organização e controle.

Para as famílias, o impacto seria também quanto à própria noção sobre o papel da escola pública e sobre quem deve ser seu provedor (que deveria ser exclusivamente o Estado, com recursos provenientes de impostos, já pagos pelas famílias). Além disso, o prejuízo à própria renda familiar, com uma despesa que não deveria fazer parte de seus gastos regulares, e, finalmente, mas não menos importante, o constrangimento das famílias e das crianças que acabam sendo expostas sobre possuir ou não condições de doar dinheiro para a escola, o que constitui embaraço também aos professores que precisam repassar esses bilhetes e coletar o valor doado.

Em entrevista, a coordenadora de umas das escolas pesquisadas afirmou que “não é obrigatória, o nome já diz ‘espontânea’, que as famílias ajudam conforme elas podem, (...) não é o pedagogicamente correto, né?” (CP/EMEB2), insinuando certa discordância desse procedimento, como se, apesar de a arrecadação não ser obrigatória, ela seria pedagogicamente inadequada.

Por acaso, tu teve sorte que a prestação (das arrecadações) está em dia, porque no ano passado não estava. Este ano eu decidi que faria esta prestação mensal, o que é difícil (...), que sobrecarrega. Agora, o uso da verba de contribuição dos pais, (...) é rápido, mais dinâmico, se não, a gente não consegue dar conta. Falta uma água aqui pra sala dos professores, eu não vou consultar a APP pra decidir se eu vou ou não comprar essa água, eles sabem que eu compro essa água, porque isso já foi decidido em reunião. (Diretor/EMEB1)

Esse trecho sugere que a prestação de contas dos recursos próprios pode ser feita de forma relativamente arbitrária, pois o diretor “decidiu” que ela ocorreria mensalmente, mesmo exigindo “sobrecarga”. Além disso, também pode-se depreender que essa arbitrariedade na prestação de contas das arrecadações pode permitir maior autonomia de gasto, para que compras básicas, como água, sejam feitas sem discussão coletiva, realização de três orçamentos ou registro de participação em ata. Isso pode contribuir para a execução do gasto de forma mais ágil, mas também abre precedentes para a omissão de processos decisórios que envolvam toda a comunidade.

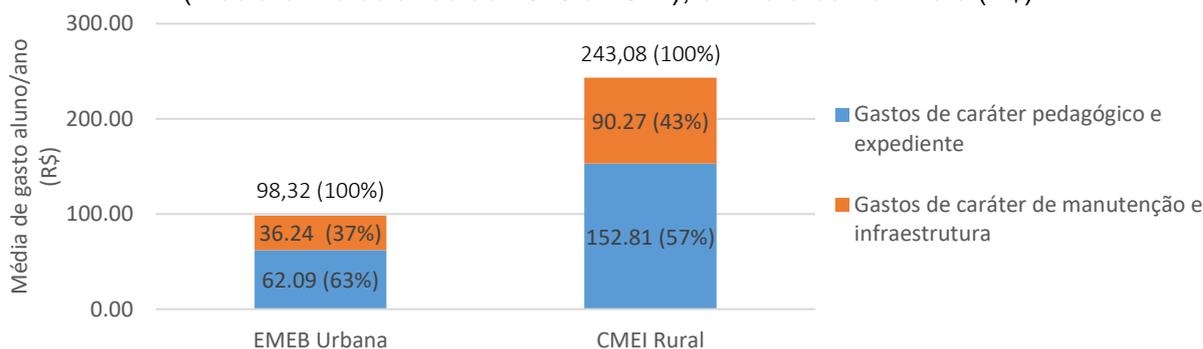
A pesquisa pré-teste demonstrou que a arrecadação de recursos próprios auxilia de maneira suplementar a gestão financeira da escola, já que complementa os recursos transferidos pelo PDDE e corresponde à parcela considerável do montante anual das escolas investigadas. Contudo, essa prática depende das condições socioeconômicas de cada localidade. Ao considerar a insuficiência de recursos governamentais para atender às necessidades da escola, é de se compreender que a gestão busque por recursos próprios, até por permitirem maior liberdade na escolha das compras e serviços a serem adquiridos. Isso porque são independentes das regulamentações de um programa governamental, contudo, é necessário refletir e questionar essa prática, pois fere a gratuidade do ensino público e pode trazer consequências ainda mais custosas para a comunidade escolar, devendo ser objeto de maiores estudos.

3.1 Gastos

O objetivo dessa comparação é coletar informações sobre os tipos de gastos realizados com os recursos do PDDE, classificando as despesas com o esforço de analisá-las em dois grandes grupos: 1) manutenção e infraestrutura; 2) didático-pedagógico (VIANA, 2015, p.60), já que, apesar de compreender que a dimensão infraestrutural da escola não deixa de ser pedagógica, os objetivos do próprio

programa se referem às necessidades de “infraestrutura física” e “didáticas”, separadamente. Nesse sentido, a pesquisa classifica as despesas, considerando, de um lado, os gastos com manutenções prediais frequentes, que independem de projetos pedagógicos, pois são necessários ao funcionamento operacional cotidiano de suas instalações. De outro, os gastos planejados previamente, constantes como parte de projetos da escola.

Gráfico 1: Gastos com recursos do PDDE por categoria de despesa, por aluno/ano (média entre os anos de 2013 a 2017), em valores nominais (R\$)



Fonte: Elaborado conforme dados coletados pela pesquisa de campo e microdados do Censo Escolar/Inep 2013-2017. Correção monetária de valores para setembro/2019, de acordo com IGP-DI, disponível pela calculadora do cidadão:

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>, acesso em out. 2019.

O gráfico evidencia que ‘gastos de caráter pedagógico’ é a maior categoria de despesa na média de ambas as escolas (com 63% e 57%), apesar de concorrer de maneira aproximada com ‘gastos de caráter de manutenção e infraestrutura’ (37% e 43%). A pesquisa pondera que, se as necessidades prediais e de manutenção pudessem ser sanadas de forma centralizada por parte da administração pública, as escolas poderiam gastar menos com esse tipo de despesa e destinar maior parcela para despesas de caráter pedagógico.

Em relação ao total dos gastos em comparação ao montante disponibilizado pelo PDDE, tem-se que a Emeb gastou R\$ 98,32 por aluno/ano (em média), o que corresponde a aproximadamente R\$ 32.447,00. Comparando essa informação com os dados da Tabela 1, a pesquisa evidencia que, apesar de ter tido uma média de R\$ 146,63 por aluno/ano transferidos pelo PDDE, a escola deixou grande quantidade de saldos reprogramados para o ano seguinte, que totalizam aproximadamente R\$ 48,31 por aluno/ano (equivalente a R\$ 15.942,00, em média, de saldo reprogramado ao ano). Isso também pode ser notado na CMEI, já que a escola gastou uma média de

R\$ 243,08 por aluno/ano, sendo que a Tabela 1 mostra que o PDDE havia disponibilizado uma média de R\$ 282,36 por aluno/ano.

Em ambas as escolas, verificou-se que essa diferença se deu devido à transferência tardia do repasse, que ocorreu ao final do mês de novembro ou ao final do mês de dezembro, sendo assim, a escola não teve tempo suficiente para planejar e executar os recursos, reprogramando o valor para o ano seguinte.

Nos cinco anos analisados, foram verificados dezenove repasses para a Emeb (na soma das ações agregadas), sete deles reprogramados para o ano seguinte. No caso da CMEI, de dez repasses, seis foram reprogramados.

O PDDE pode se aproximar do cumprimento de seu objetivo legal quanto a oferecer assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e didática da escola, pois, de fato, corresponde a uma assistência essencial para a gestão financeira escolar. Porém, a pesquisa de campo, especialmente por meio das entrevistas, aponta que, com valores tão reduzidos e repasses constantemente atrasados, seus recursos são insuficientes para concretizar esse objetivo de forma satisfatória.

Ao conversar sobre as dificuldades e os benefícios do PDDE, a coordenadora da CMEI afirmou: “talvez, se fosse um valor maior, né, isso é uma dificuldade, é um recurso muito pequeno. E o benefício é aquilo, querendo ou não, ‘é melhor ter um passarinho na mão do que dois voando’. Então, por menos que seja o recurso, é aquele que tá vindo” (CP/CMEI).

Nesse momento, a pesquisa questiona: “se cortassem o PDDE, a escola sentiria muita falta?”. Em resposta, a CP disse:

Não brinca, não... la ser mais complicado do que é, né. Porque assim, a gente já tem que estar negociando o tempo todo pra fazer o que precisa, sem esse valor, então, nem brinca... Falta mais dinheiro mesmo. Não tem outra coisa... Boa vontade a gente tem. (CP/CMEI)

De forma semelhante, o diretor da Emeb respondeu:

Estes recursos (do PDDE) são muito bem-vindos e muito utilizados (...), sem eles, a gente não consegue tocar a escola pra frente. A gente precisa desses recursos a todo o momento. (...) a prioridade cruel é a questão de falta de material de expediente e limpeza (...). Eu destinei um pouco desses recursos do Mais Educação para este ano, deixei para este ano justamente pra cobrir essa despesa, porque, sem esses recursos, a gente não toca a escola. (...) Mas enquanto o país não aumentar os investimentos na área da educação, (...) aí a gente não vai nem precisar talvez dos recursos provenientes do PDDE, é mais uma ajuda de custo, um assistencialismo, do que de fato um recurso que visa a investir na qualidade do ensino.

Pode-se notar que ambos concordam que os recursos são insuficientes, mas imprescindíveis ao cotidiano da escola, mencionando sobre “negociar pra fazer o que precisa” ou sobre “prioridade”, demonstrando que, com recursos escassos, a gestão necessita fazer escolhas operacionais. O discurso do diretor, ao dizer que a prioridade é com material de limpeza e expediente, demonstra que os recursos contribuem pouco para a demanda pedagógica da escola, utilizando a palavra “assistencialismo” e “ajuda de custo”. De fato, o objetivo legal do PDDE é “oferecer assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e didática da escola”. Contudo, conforme os discursos, acabam sendo priorizados materiais de manutenção e expediente, em detrimento das necessidades didáticas.

Ao serem questionados sobre a possibilidade dos recursos do PDDE reforçarem a participação e a autogestão da escola, ressalta-se o seguinte:

Se viesse um valor realmente mais considerável, eu imagino que sim, mas na atual circunstância, não, não ajuda pra reforçar a autogestão. (...) não dá conta. A gente tem que optar, ou vai pra um lado ou pro outro. Por exemplo, ah, vamos fazer uma oficina de música, mas o que vamos precisar? Nem pequenos instrumentos dá pra comprar. (...) de repente, para uma escola nova, o valor que está vindo vai ser só para o pedagógico, não vai ter tanta despesa com manutenção. (CP/Emeb)

Os comentários da coordenadora, após afirmar que o PDDE não reforça a autogestão, vão no sentido de explicar as demandas de gastos da escola, como se, devido ao fato de precisar priorizar a manutenção, não restassem valores suficientes para projetos pedagógicos e para promoção de maior participação. Ela diz que escolhas devem ser feitas, mas não comenta se elas envolvem discussão ou negociação, dando a entender que, para escolas com muita despesa com manutenção, há pouco espaço para reforço da autogestão no plano pedagógico.

Nesse mesmo sentido, quando o diretor da Emeb comenta, na fala citada anteriormente, que “eu destinei (...), deixei para este ano”, referindo-se a reprogramar o saldo do PDDE-Mais Educação para o ano seguinte, a fim de manter dinheiro na escola para compra de material de limpeza, compreende-se que as demandas de manutenção diária não implicam em decisão coletiva, pois são materiais básicos para o funcionamento da escola. Portanto, se a escola possui maior demanda por esse tipo de gasto, a fala demonstra que a participação e a decisão coletiva ficam prejudicadas.

O diretor da Emeb comenta sobre a falta de tempo para planejamento, como um grande empecilho em relação à promoção da autogestão, explicando que, devido

às demandas de funcionamento geral da escola, os planos de aplicação dos recursos carecem de gestão democrática:

É a falta de tempo pra efetivar a gestão democrática. Falta de tempo pra elaboração do Plano de Aplicação (...). A escola tem tanta demanda pra ser atendida, principalmente a questão pedagógica e funcionamento da escola de uma forma geral, que a gente vai adiando sempre pra tomar estas decisões. (Diretor/Emeb)

Quanto à participação dos alunos e à promoção da autogestão escolar, por meio do planejamento coletivo, elaboração de Plano de Aplicação e Projeto Político Pedagógico (PPP) etc., a coordenadora comenta:

Ele (o PPP) foi feito com base no modelo enviado pela secretaria. A gente percebe isso, por exemplo, porque as paradas pedagógicas não pertencem à escola. Esse ano são todas pela secretaria. (...) E nas horas atividades, os professores não conseguem se reunir pra fazer projeto. (CP/Emeb)

A fala do diretor também demonstra essa interferência da administração central nos planos pedagógicos da escola, já que as reuniões que poderiam ser usadas para planejar seus próprios projetos ocorrem também no âmbito da secretaria, chamadas “paradas pedagógicas”, direcionando o que as escolas devem realizar:

Nós temos quatro encontros aqui, que são as paradas pedagógicas (...). Ou seja, tem as propostas de tema a ser discutido, é quase uma imposição. (...) Nós (a escola) temos alguns encontros com os professores, porém, alguns desses encontros já são determinados (na secretaria), pelos temas. Outros, eu espero que, daqui pra frente, a gente tenha, (...) que nós possamos definir o tema e que ele seja o PPP da escola, porque ele está desatualizado (...), foi feito em 2012 (seis anos antes). Poucas alterações foram feitas nele. (...) Má vontade dos outros diretores? Não sei... Falta de tempo... De condições... De espaço... Então, não dá pra julgar. Acho que é toda uma estrutura de política educacional que tá errada neste país. (Diretor/Emeb)

Ao final de sua fala, o diretor comenta sobre a necessidade de atualização do PPP, mas também considera que outros diretores não realizaram essa atualização anteriormente, por uma questão estrutural; não apenas por falta de condições, mas por conta das próprias prioridades da política educacional, que focam ações massificadoras, como projetos e avaliações externos à escola, ao invés de esforços efetivos no fomento de seus próprios projetos e da promoção de sua autogestão.

Em relação ao objetivo do PDDE de elevar os índices de desempenho educacionais, por exemplo, foi perguntado a cada entrevistado sua opinião, com destaque à resposta seguinte, sobre qualidade da educação:

Os recursos financeiros do PDDE não diminuem a desigualdade social dentro da escola. Não consegue dar conta disso. Isso é um ponto. Porque a demanda, o ponto de partida dessas crianças continua muito diferente. Mas se tu pensa que os recursos

visam a desenvolver a qualidade do ensino... Quando se pensa na qualidade, se pensa em quê? Na igualdade, né? Existem indicadores internacionais que cobram dos países emergentes que consigam atingir este patamar de nível internacional, mas como você vai atingir, sem desenvolvimento e sem aplicação de recursos corretos em educação? (Diretor/Emeb)

Em concordância, a pesquisa aponta que não há evidência empírica que comprove relação causal direta entre a transferência de recursos do PDDE e o aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Além disso, o próprio aporte teórico utilizado questiona o uso de indicadores como medida da qualidade educacional, por compreender que essa qualidade se refere à qualidade social da educação, imensurável por meio de testes massificadores como a Prova Brasil. Para avaliar o impacto e o real cumprimento dos objetivos do PDDE, outros tipos de indicadores deveriam ser criados e utilizados, principalmente, na perspectiva da avaliação de programas sociais e da avaliação participativa (CARVALHO, 1998; ARRETCHE, 2001).

Quanto à participação dos alunos nas reuniões da APP, as escolas informaram que os representantes do grêmio estudantil participam, porém, não é possível fazer essa identificação através das atas, por conterem apenas as assinaturas e rubricas dos presentes.

As atas das reuniões da APP foram coletadas e analisadas, a fim de compará-las com os documentos de prestação de contas e buscar indícios de debates, negociações, votações e decisões coletivas durante as reuniões. No entanto, elas geralmente não apresentam os nomes completos dos participantes ou a função que desempenham na escola (se são professores, funcionários, pai/mãe/responsável, alunos/as etc.). Em geral, sua introdução informa que a reunião incluía “direção e coordenação pedagógica”, o que demonstra falta de preocupação em evidenciar a participação de outros segmentos da comunidade escolar, um ponto a ser aprimorado na fiscalização das atas, a fim de comprovar a participação coletiva.

Há destaque para os valores recebidos e as indicações dos itens que seriam adquiridos, um a um. Todavia, não há maiores descrições sobre o processo que envolveram as decisões e o planejamento pedagógico do uso dos recursos, com expressões repetidas, tais como “ficou decidido”, “todos os presentes concordam com o plano de aplicação financeira”, “acordou-se que”, “entramos em consenso em aplicar a verba em”. Observa-se ausência de informações que permitiriam inferir se houve

discussão coletiva, mais ou menos democrática, para a deliberação sobre o uso dos recursos. Isso pode demonstrar que a ata acaba servindo como mero registro dos valores e dos itens adquiridos, sem informações diferentes daquelas já apresentadas pelos formulários de prestação de contas e dificultando o uso dessa fonte para identificar se a utilização dos recursos contribui para uma gestão financeira mais democrática na escola.

Entretanto, a análise das atas pode permitir a verificação de ocorrências contraditórias. Em abril de 2014, na Emeb, houve uma reunião cuja pauta foi intitulada “Discutir sobre a verba recebida do PDDE-Mais Ed. de 29/11/2013”, em que se observa um direcionamento do destino dos recursos da escola, por parte da própria prefeitura. A referida ata cita uma “proposta de ensino da secretaria municipal de educação”, com prescrição de fornecedor de outro estado (Paraná), o qual estaria “de acordo com as licitações da prefeitura” e “melhor atenderia à proposta pedagógica do município”. Ficou decidido que a escola gastaria R\$ 13.000,00 – do total disponibilizado pelo PDDE-Mais Educação naquele ano – com materiais do fornecedor “Editora Positivo Ltda. de Curitiba”.

Analisando as notas fiscais referentes a esse repasse, verificou-se que foi gasto o valor de R\$ 12.870,00¹² com apostilas “Positivo”, o que estaria contra os preceitos legais do PDDE, que requerem deliberação e aprovação junto à APP, e não junto à prefeitura. A pesquisa solicitou justificativas por parte da secretaria de educação, procurando saber se a editora em questão ganhou processo de concorrência e se houve processo de licitação. A resposta obtida foi de que houve uma reunião coletiva no âmbito da secretaria, naquela ocasião, com diretores de todas as escolas municipais, os quais assistiram a uma exposição de material com um palestrante da referida empresa, seguida de votação, deliberando que todas as escolas, com alunos matriculados no ensino integral, contratariam esse fornecedor para compra de apostilas.

Em visita à secretaria e com coleta de uma outra ata, referente a esse mesmo repasse, porém de outra escola, com registros mais detalhados, foi identificada a justificativa: “inexigibilidade de licitação, conforme artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993,

¹² O valor de R\$ 12.870,00, em 2013, corresponderia a R\$ 18.158,85, em 2019, conforme correção monetária com base no IGP-DI, disponível pela calculadora do cidadão: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>, acesso em out. 2019.

(...) diante da inexistência de outra empresa que disponibiliza material que atende a proposta da rede municipal”. Afirmava-se que o preço contratado (R\$130,00 por *kit* individual, contendo dois volumes) é o praticado no mercado.

Compreende-se que esta foi uma deliberação coletiva, porém, com participação apenas dos diretores, de forma centralizada, excluindo a APP do processo decisório e ferindo as normatizações legais do PDDE. Isso demonstra que há brechas nos procedimentos quanto ao uso desses recursos nas próprias administrações centrais, que carecem de maior fomento da cultura democrática e de fiscalização.

3.2 O que os estudantes têm a dizer sobre a gestão financeira escolar?

O direito de organização e participação em entidades estudantis é assegurado pela lei nº 7.398/1985 e pelo artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1992. Além disso, é reiterado pela meta 19 da lei nº 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação, que trata sobre gestão democrática da escola, citando a participação dos alunos em duas de suas oito estratégias. Ela é especialmente importante, para que os alunos se sintam parte dos projetos escolares, estimulando o diálogo e o exercício da cidadania.

A Emeb possui grêmio estudantil, o qual participou de atividade de roda de conversa promovida pela pesquisa, seguindo procedimentos metodológicos de grupos focais¹³, sobre o tema da gestão financeira escolar. O intuito foi verificar se os estudantes (incluindo turmas do 8º ano, de alunos que não participavam do grêmio) conhecem o PDDE e se são convidados a participar das reuniões de deliberação quanto à utilização de seus recursos.

As entrevistas e os grupos focais têm interesse em compreender as diferenças existentes nas perspectivas, ideias, sentimentos, representações, valores e comportamentos dos participantes sobre um tema, bem como compreender os fatores que os influenciam, as motivações que subsidiam suas concepções e os porquês de determinados posicionamentos (GATTI, 2005, p. 14).

Em relação aos grupos focais, a pesquisa traz a análise das “Cartas à APP”, proposta elaborada pelos próprios estudantes como síntese da conversa realizada,

¹³ De acordo com técnicas propostas por Gatti (2005), os grupos focais buscaram discutir, com alunos do grêmio estudantil e turmas do 8º ano das Emebs participantes da pesquisa pré-teste, sobre financiamento da educação e participação da comunidade na gestão escolar, a partir de suas experiências.

ao final dos grupos focais. Eles escreveram cartas aos membros da APP com suas opiniões sobre a (falta de) participação dos alunos nesse espaço e sobre os materiais, serviços e prioridades de gasto da escola, em suas opiniões.

Foi feita uma apresentação sucinta sobre financiamento da educação de maneira lúdica, de forma a utilizar uma linguagem adequada à idade dos alunos, adaptando o tema para que despertasse a curiosidade e atenção da turma. A fim de que a discussão se tornasse compreensível e interessante, utilizaram-se imagens e uma narração especialmente elaborada para a realização do grupo focal, com o tema “O que minha escola precisa?”. E perguntado, finalmente, se os alunos já tinham ouvido falar do PDDE.

A resposta foi negativa, e a expressão da turma no decorrer da apresentação demonstrou desconhecimento sobre o tema. Entretanto, mostraram um alto nível de atenção e interesse, além de conhecimento prévio relacionando o tema com a função da APP, já que, ao serem questionados sobre “quem será que é convidado a decidir em que gastar este pequeno valor?”, alguns alunos arriscaram responder “A APP?”, em tom de busca de confirmação. A pesquisa confirmou que sim, é a APP responsável por gerir esses recursos, com representação de toda a comunidade escolar, questionando: “quem faz parte da comunidade escolar?”. Abriu-se precedente para que os alunos chegassem à conclusão de que eles também fazem parte da comunidade escolar e poderiam contribuir para as decisões sobre o uso desses recursos.

Ao perguntar “como vocês podem contribuir para essas decisões?”, a própria turma propôs a criação de listas de sugestões de compras e ideias para projetos, com aquilo que consideram que a escola precisa discutir nas reuniões da APP. Eles afirmaram que a participação de todos seria inviável, mas “poderiam enviar representantes” para participar das reuniões. Foi pedido, então, que a turma redigisse as tais cartas, da forma como preferissem, como listas, textos, desenhos, de maneira anônima.

De um total de 36 cartas coletadas, 14 solicitavam incluir os estudantes na participação sobre o uso dos recursos financeiros da escola, com frases como: “ouvir os alunos”, “todos precisam opinar”, “também deveriam fazer reunião com os alunos” (Figura 3), “deveriam perguntar pra gente”, “toda reunião da APP deveria ter um representante de cada sala” (Figura 3), “os alunos deveriam participar das reuniões

porque também fazem parte da escola”, “nós alunos precisamos falar sobre isso”, “nós conhecemos a realidade estudantil”, dentre outras menções semelhantes, demonstrando que os estudantes das escolas investigadas não participam das decisões da APP, mas cerca de 40% dos participantes afirmam que deveriam e gostariam de ser ouvidos.

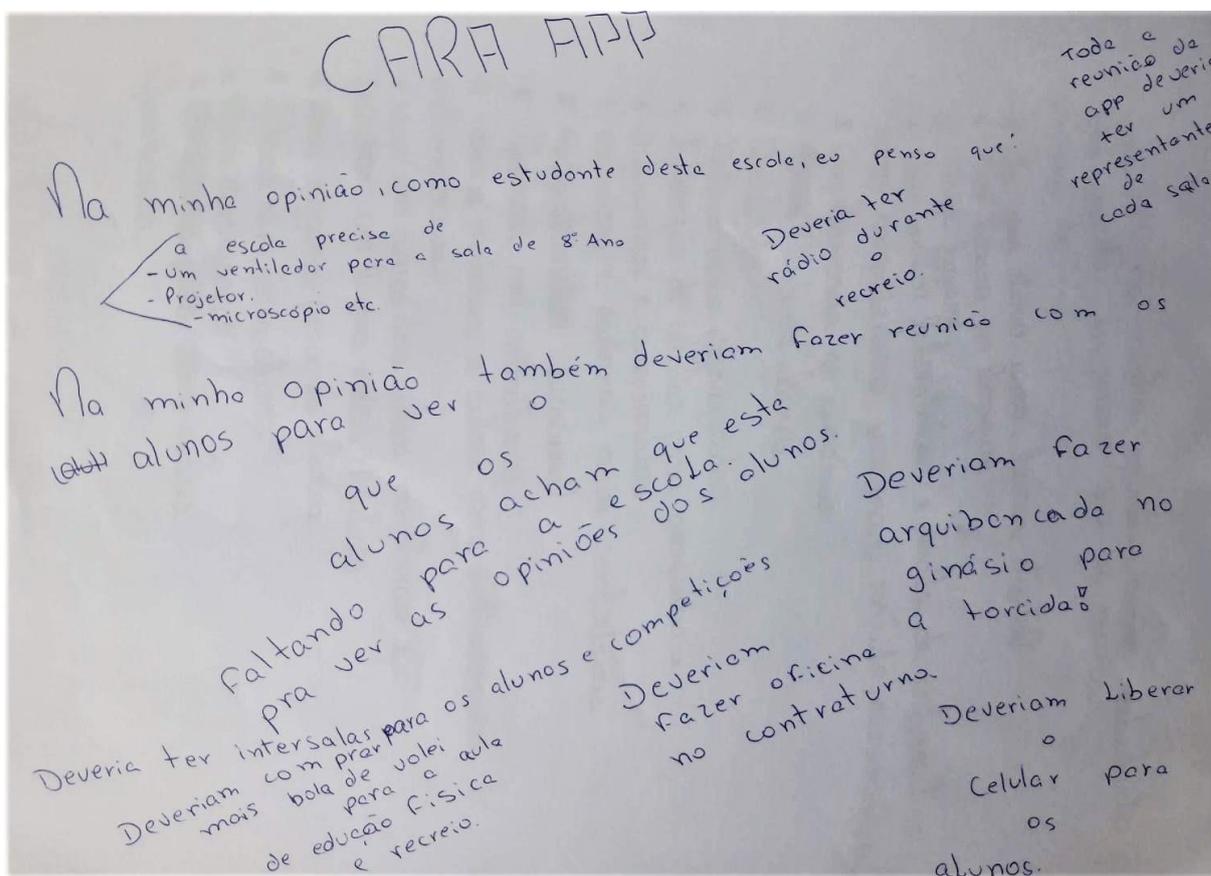


Figura 3: Carta à APP, elaborada por estudante

Fonte: Material coletado por grupos focais com alunos do grêmio estudantil (do 5º ao 9º ano da Emeb) e com a turma do 8º ano das Emebs onde foi realizada a pesquisa pré-teste.

Foi feito um levantamento da quantidade de menções nas cartas dos alunos às palavras encontradas com maior frequência, de maneira a identificar suas demandas e opiniões sobre o tema proposto.

Nessa sistematização, foi identificado que muitos pedidos dizem respeito a projetos e atividades que dependem menos de recursos financeiros e mais de organização e planejamento, já que fazem menções a palavras como “mais liberdade”, “mais respeito”, “mais confiança nos alunos”, totalizando cinco cartas nesse sentido (14%). Além disso, há referências a aulas “menos monótonas”, “menos chatas”, “mais criativas”, “mais divertidas”, “novas”, “ao ar livre”, “com mais jogos e brincadeiras”,

“com projetos diferentes”, “extracurriculares”, “música no recreio”, “oficinas”, “gincanas”, campeonatos”, “para ter vontade de ir à escola”, “aulas mais fáceis de compreender”, com cerca de 40 menções nos textos coletados (a maior categoria identificada).

Outros apontamentos coletados pelas cartas dos alunos demandariam recursos financeiros para compra de materiais permanentes, porém, sem custos elevados, principalmente “ventiladores” (seis menções) e “materiais para as aulas”, que podem ser considerados materiais pedagógicos diversos, ligados, principalmente, às “aulas de ciências”. Foram oito menções de que gostariam de ter um “laboratório de ciências” (“com microscópio”), e cerca de 25 menções a compras de materiais para educação física (como bolas esportivas e redes novas para a quadra), materiais para aulas de artes, mapas para aulas de geografia, mais livros para a biblioteca, instrumentos para aulas de música, “banda na escola”, dentre outros.

Sobre materiais para manutenção e serviços de terceiros, a maior referência foi quanto às despesas de caráter infraestrutural, com 15 menções à sala de informática (problemas com uso de computadores, impressora e acesso à Internet); oito referências relacionadas à limpeza de pichações, pedido de mais lixeiras, conserto de trincos de portas; quatro cartas em referência às rachaduras nas salas, que, segundo elas, causam vazamento quando chove. Já quanto à despesa de caráter pedagógico, em relação à manutenção e serviços, houve 13 menções sobre “aulas de teatro” e construção de auditório para apresentações; sete a “passeios”, “excursões” e “viagens”; seis cartas sobre a construção de arquibancada para a quadra; seis menções a “salas mais coloridas”, “pintura da escola” e duas cartas sobre salas multifuncionais adaptadas para alunos da educação especial.

Os dados trazidos pela pesquisa pré-teste demonstram que os alunos têm muito a contribuir para as deliberações sobre o planejamento da gestão financeira escolar e são capazes de apontar as necessidades coletivas da escola e priorizá-las.

Mesmo crianças pequenas, de educação infantil, participam da decisão sobre quais sementes serão compradas para o projeto horta, quais filmes serão adquiridos, quais as cores que acham que a escola deveria ser pintada, por meio de processos de rodas de conversa e votação (VIANA, 2015, p.290), processos importantes menos pela decisão da compra em si e mais para o desenvolvimento da cultura democrática, do exercício de participação.

A deliberação sobre o uso dos recursos do PDDE, feita no sentido da promoção do diálogo com toda a comunidade escolar, poderia, ainda que com montantes tão pequenos, contribuir para a promoção da autonomia escolar e de sua gestão democrática. No entanto, depende do desenvolvimento de procedimentos que incluam as vozes de todos os segmentos da escola, principalmente, das crianças, dos estudantes, que são o foco de todo o trabalho escolar.

4. Considerações finais

Mesmo considerando a limitação da pesquisa pré-teste, os resultados contribuem para o aprofundamento teórico e empírico sobre a gestão financeira de escolas públicas brasileiras, com destaque para um programa federal que permanece, há mais de vinte anos, oferecendo assistência financeira para a escola pública. Isso remete à reflexão de que a descentralização de recursos estaria mais vinculada à racionalidade política e ao descompromisso do governo com um financiamento maciço da educação, do que à promoção da autonomia financeira ou pedagógica.

Os valores totais liberados, anualmente, por meio do PDDE e de suas ações agregadas, demonstraram inconstância, causando grande variação em seus montantes anuais, o que compromete a capacidade financeira e de planejamento orçamentário da escola e acarreta um baixo nível de autogestão, comprometendo o cumprimento dos objetivos do programa.

A pesquisa também traz apontamentos importantes sobre os recursos próprios, já que, mesmo quando incentivados, são insuficientes, ponderando quanto às consequências dessas ações para o próprio caráter público e gratuito da escola.

As propostas e sugestões de aprimoramento do programa e de fortalecimento da autonomia escolar indicam a necessidade de aumento do valor transferido, a frequência do repasse, estratégias de revitalização e (re)construção de PPP, com ações efetivas quanto à participação, pertencimento e fortalecimento comunitário, tendo em vista que “o projeto (...) é o meio pelo qual os agentes diretos da escola tornam-se sujeitos históricos, isto é, capazes de intervir conscientemente e coletivamente nos objetivos e nas práticas de sua escola, na produção social do futuro da escola, da comunidade, da sociedade” (LIBÂNEO, 2013, p.133). O PPP é elemento fundamental da gestão democrática e financeira da escola, pois pressupõe a intervenção e a participação das pessoas nos objetivos e nas práticas escolares. Ele

deve ser fomentado com recursos governamentais, de forma a financiar os projetos específicos da comunidade escolar, para além de suas necessidades estruturais básicas de funcionamento e manutenção.

A gestão democrática é uma forma de administração e organização da escola que inclui a participação de todos os segmentos. Por isso, o estudo salienta que essa concepção pressupõe o envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar, com destaque às vozes dos estudantes como protagonistas desses processos, já que são o centro de todo o trabalho escolar.

Os recursos financeiros descentralizados, como os provenientes do PDDE, poderiam servir como instrumento indutor da gestão democrática escolar (SILVA, 2009; VIANA, 2017), caso favoreçam, de fato, a participação popular e a ruptura com práticas autoritárias de gestão. Portanto, o trabalho ressalta a necessidade de discussão conceitual rigorosa sobre os temas afetos à gestão financeira e democrática, esperando ter contribuído com a apresentação de elementos concretos da realidade escolar em busca da construção do conhecimento sobre essa temática, visando a um financiamento condizente com as propostas de educação cidadã e emancipadora, comprometida com a redução das desigualdades e com a transformação social.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p.43-56
- BRASIL. MEC/FNDE. Resolução nº10, de 18 de abril de 2013. In: *DOU*, Brasília, 18 de abril de 2013.
- BRASIL. MEC/FNDE. Resolução nº19, de 15 de maio de 2008. In: *DOU*, Brasília, 15 de maio de 2008.
- CARVALHO, M. C. B. Avaliação participativa, uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (Org). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p.85-94
- GATTI, B. A. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas*. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.
- LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 6ªed. São Paulo: Heccus Editora, 2013.

MAFASSIOLI, A. da S. *Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)*. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SILVA, T. L. *A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática: estudo sobre as escolas municipais de São Carlos/SP*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOUZA, Â. R. de. Análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. (Orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: ED. da UFPR, 2006. p. 251-270.

_____. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, v.25, n.03, dez 2009.

VIANA, M. P. Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php>>. Acesso em: nov.2019.

_____. Os recursos financeiros descentralizados como indutores da gestão democrática e ferramentas para a promoção da qualidade do ensino. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 7, n. 7, 2017. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/68638> >. Acesso em: nov.2019.