

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
(Org.)



GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

© dos autores

1ª edição: 2006

Direitos reservados desta edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Revisão: Flávio Dotti

Capa, projeto gráfico e diagramação: Publicato Design Editorial

Imagem da capa: Luiz Abreu

G393 Gestão escolar democrática: concepções e vivências / organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

(Série Política e Gestão da Educação).

Inclui referências.

Inclui quadros

I. Educação. 2. Gestão escolar. 3. Educação - Gestão democrática. 4. Educação - Gestão - Base legal. 5. Gestão da educação - Democratização - Conselhos escolares - Brasil - Rio Grande do Sul - Porto Alegre. 6. Gestão democrática - Escola - Diretor. 7. Gestão democrática - Planejamento - Projetos. 8. Secretaria de educação. 9. Gestão financeira - Educação - Orçamento participativo. 10. Avaliação - Gestão democrática - Escola - Sistema de ensino. I. Luce, Maria Beatriz. II. Medeiros, Isabel Letícia Pedroso de. III. Título. IV. Série.

CDU 371.214(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Ana Lucia Wagner – CRB10/1396)

ISBN 85-7025-862-3

ESPAÇOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO

*Nalú Farenzena
Emílio Araujo*

Nos últimos anos, no Brasil, o financiamento da educação tem sido objeto de especial atenção por parte de educadores e dirigentes educacionais, assim como de muitos outros atores sociais. Em estudos, proposições e debates em torno do tema, tem sobressaído a avaliação de que os atuais níveis de gastos públicos em educação são insuficientes para as necessidades de expansão e maior qualificação da educação escolar. Ao mesmo tempo, também apontam para a importância de criação ou consolidação de estratégias de gestão democrática e de controle público e social dos recursos da área da educação. Tais estratégias podem contribuir tanto para a eficiência e a eficácia no uso dos recursos financeiros como, especialmente, para a transparência da gestão, a responsabilização dos sujeitos envolvidos e o planejamento e desenvolvimento de ações mais relevantes, ou seja, enraizadas nas especificidades dos sistemas e redes de ensino e das escolas.

Esse debate se dá num contexto em que os modelos de descentralização educacional, em seus diversos matizes, hegemonizaram políticas públicas para os meios educacionais da grande maioria dos países pobres e em desenvolvimento, desde o início dos anos 90. A descentralização da oferta, dos recursos, da gestão, dos mecanismos de decisão e de outros âmbitos faz parte da realidade brasileira, assim como de quase todos os nossos vizinhos latino-americanos.

Há modelos e práticas bastante diferenciados de gestão democrática e de controle público e social dos recursos da área da educação em nosso país. Muitos deles objetivam desencadear processos de descentralização democrática, de autonomia financeira e de participação de segmentos sociais ou de comunidades no planejamento, na execução ou no acompanhamento da gestão financeira de redes de ensino e de instituições escolares. Ou seja, ao lado de intenções de maior agilidade e desconcentração na aplicação dos recursos financeiros, encontram-se orientações para o alargamento dos espaços democráticos, para o exercício da cidadania, para a responsabilidade coletiva.

Alguns aspectos essenciais da moldura que delimita o financiamento da educação em nosso país serão sinteticamente explorados a seguir, para que possamos focalizar o tema da gestão financeira das escolas informados de situações que lhes impõem limites, possibilidades e desafios.

RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO: FONTES, PRIORIDADES E (RE)DISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

As principais fontes de recursos que financiam a educação pública brasileira são a receita de impostos vinculada à educação e o salário-educação.

Por determinação da Constituição Federal, os estados e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% e a União 18% de suas respectivas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há uma regra constitucional transitória, prevista para vigorar no período 1997-2006, determinando que os estados e municípios apliquem 60% dos recursos da receita de impostos vinculados à educação (ou 15% da receita de impostos) no ensino fundamental.

No Brasil, as três esferas de governo – União, estados e municípios – possuem responsabilidades para com a garantia dos direitos à educação, devendo as mesmas atuar em regime de colaboração, ou seja, devem cooperar, financeiramente ou de outros modos, para que se efetive a democratização do acesso e da permanência da população na escola, assim como a oferta de condições para um ensino de qualidade. Contudo, essa orientação para a cooperação é complementada por uma delimitação de prioridades de atuação, que se reflete diretamente no financiamento: os municípios, na educação infantil e no ensino fundamental; os estados, no ensino fundamental e no ensino médio; a União tem a competência de atuar diretamente na educação escolar por meio da manutenção da rede pública federal de ensino e, indiretamente, via assistência técnica e financeira às redes estaduais e municipais de educação.

A legislação estabelece que os gastos efetuados com a receita de impostos vinculada à educação sejam exclusivos da manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, com projetos e ações que digam respeito à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Cabe mencionar, ainda, a criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, previsto para funcionar até 2006. Na realidade, trata-se de fundos, pois existe um em cada estado, composto por uma contribuição do estado e de todos os municípios, correspondente a 15% dos principais impostos estadual e municipais;

tais recursos devem ser redistribuídos entre o estado e seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental regular. Cabe à União complementar os fundos estaduais que não garantam os valores mínimos por aluno nacionalmente estabelecidos.

O Fundef representou um importante mecanismo indutor, tanto de transferência de matrículas do Ensino Fundamental dos estados para os municípios, como de recursos na mesma direção. Se em 1998, ano da implantação do Fundef, os municípios obtiveram ganhos financeiros com ele, da ordem de 19%, em 2001 esses ganhos alcançaram 50%. A municipalização de matrículas fica evidente quando se verifica que se em 1998 os municípios da região Sudeste transferiam recursos para os governos estaduais (apenas no Rio de Janeiro isso não ocorreu), em 2001 os municípios de toda a região obtiveram ganhos financeiros da ordem de 26%. Ressalte-se que, em 2001, nas regiões Norte e Nordeste, os ganhos dos municípios foram da ordem de 95% e 111%, respectivamente.¹

Esse cenário pode ganhar contornos ainda bastante diferentes com a proposta do Ministério da Educação de criação de um Fundo da Educação Básica, o Fundeb, em substituição ao Fundef. Coerente com a sistemática do Fundef, o novo Fundo reuniria a maior parte dos recursos vinculados à educação nos estados e municípios – entre 20 e 22%, levando em conta o resultado das discussões entre o Governo Federal e o Consed e a Undime, excetuando as receitas próprias dos municípios. Estes recursos seriam, então, redivididos entre o estado e seus municípios, agora levando em conta as matrículas de toda a Educação Básica – inclusive em suas modalidades – e não apenas as matrículas do ensino fundamental.

Outra fonte estável de financiamento da educação é o Salário-Educação, uma contribuição social paga pelas empresas (o equivalente a 2,5% da folha de pagamento da empresa), destinada a financiar o ensino fundamental público. O Salário-Educação é dividido em duas cotas. A cota federal é composta, hoje, de quase 40% dos recursos arrecadados, é gerenciada pelo Ministério da Educação e aplicada em programas, projetos e ações dos sistemas de ensino e das escolas estaduais e municipais. Do total arrecadado em cada estado, em torno de 60% retornam como “cota estadual e municipal”, dividindo-se os recursos entre o estado e seus municípios na proporção das matrículas no ensino fundamental.

¹ Esses ganhos não foram mais expressivos em função do descumprimento das regras estabelecidas na Lei 9.424/96 para a definição da complementação da União ao Fundef, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o que acarretou uma dívida da União com estados e municípios, da ordem de R\$ 20 bilhões até o fim de 2004.

Até 2003, em que pese uma Lei Federal de 1998 obrigar à repartição da cota estadual com os municípios, poucos estados o faziam, obrigando o Governo Federal a sancionar a Lei nº 10.832/2003, a qual permite a transferência dos recursos para os municípios sem a intermediação dos estados.

DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS

O repasse de recursos para administração direta das escolas é prática que vem sendo paulatinamente implantada. É necessário ressaltar que a maior fatia dos gastos em educação corresponde a pagamento de pessoal, sendo este realizado diretamente pelas mantenedoras. Há também uma série de despesas que são realizadas diretamente pelas mantenedoras, tais como aquelas com construção de escolas, manutenção de órgãos centrais da administração ou serviços de transporte escolar. Ou seja, quando as escolas recebem repasses de recursos públicos, em geral estes representam uma parte relativamente mínima dos custos da rede escolar.

No Brasil, não há uma obrigatoriedade legal mais definida, ou uma prática generalizada e estabelecida pela tradição, em âmbito nacional, de destinar recursos às escolas. Na legislação educacional, a LDB determina que os sistemas de ensino assegurem às unidades escolares progressivos graus de autonomia de gestão financeira das escolas, e a Lei do Plano Nacional de Educação (2001-2010) contém meta de promoção da autonomia financeira das escolas mediante repasse de recursos diretamente às escolas, a partir de critérios objetivos. Outra meta indica que o repasse de recursos diretamente às escolas deve cobrir pequenas despesas de manutenção e assegurar o cumprimento da proposta pedagógica pelas instituições.

As normas e as práticas de alocação de recursos diretamente às escolas trazem, entretanto, a marca da diversidade, seguindo as especificidades de sistemas e redes de ensino públicas constituídas com relativos graus de autonomia, regional, estadual e local. No Brasil, temos 26 redes estaduais, a rede do Distrito Federal e mais de 5 mil redes municipais de ensino público, e, portanto, os montantes de recursos e critérios de distribuição entre as escolas são inexistentes ou variam significativamente dentro deste universo.

Cabe mencionar, contudo, o “Programa Dinheiro Direto na Escola”, do MEC, que vem sendo desenvolvido desde 1995, financiado com recursos da cota federal do Salário-Educação. Através deste Programa, as escolas municipais e estaduais de ensino fundamental e as escolas de educação especial mantidas por

ONGs podem receber, uma vez ao ano, recursos financeiros destinados a despesas de custeio e de capital; desde 2003, escolas de ensino médio, em situações especiais, também podem receber este repasse. O dinheiro é disponibilizado em conta bancária da “unidade executora” da escola, ou seja, uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que tenha registro de “pessoa jurídica” – associação de pais e mestres, caixa escolar ou conselho escolar são os exemplos mais comuns.

Exemplos de programas de governos subnacionais, espaços mais próximos de convivência do autor e a autora deste texto podem ser comentados. Nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, todas as escolas públicas estaduais, independentemente do grau ou etapa de ensino oferecidos, recebem suprimentos regulares de recursos do Tesouro do Estado, instrumento esse que costuma ser chamado de “autonomia financeira”. Como exemplos de programas municipais temos a Descentralização Financeira para as escolas da rede municipal de ensino de Cachoeirinha (RS) e o Fundo Rotativo, das escolas da Cidade do Rio de Janeiro, que seguem o mesmo desenho dos programas estaduais. Em geral, nesses programas, os valores recebidos pelas instituições são estabelecidos por meio de fórmula que leva em conta o número de matrículas e as etapas ou modalidades de educação oferecidas. Também em comum a todos eles é a exigência de que o planejamento, acompanhamento e controle do uso dos recursos sejam realizados com a participação dos segmentos da comunidade escolar, via conselhos escolares.

CONTROLE PÚBLICO E SOCIAL DOS RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO

O controle do uso dos recursos da educação é procedimento essencial para a gestão responsável dos recursos. As administrações públicas (da União, de cada estado e de cada município) devem contar com sistemas internos de controle dos recursos financeiros. Há também o controle externo da execução orçamentária, função do Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas. O Congresso Nacional, as assembleias legislativas e as câmaras de vereadores têm a atribuição de deliberação final sobre os balanços públicos. Por determinação da LDB, os órgãos encarregados da fiscalização dos recursos públicos devem dar prioridade à verificação do percentual da receita de impostos gasto em educação e da priorização financeira ao ensino fundamental, incluindo a contabilidade do Fundef.

Nas atribuições do Ministério Público para a representação dos direitos de adolescentes e crianças, encontra-se mais uma possibilidade de controle/fiscalização,

uma vez que, entre outros aspectos importantes, a irregularidade na aplicação de recursos diminui sua disponibilidade e torna inviável a efetivação dos direitos à educação da infância e da juventude.

Outros fóruns de controle da gestão financeira da educação, mais recentes, são os conselhos – nacional, estaduais e municipais – de acompanhamento e controle social do Fundef. Por serem integrados por representantes dos governos e de entidades da sociedade civil e de segmentos da comunidade escolar, instituem uma nova instância de controle interno, mas que conta com o controle externo direto, potencializando a fiscalização da correta aplicação dos recursos.

Os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação também são instâncias potencialmente competentes para o exercício deste controle, o que depende, entretanto, da legislação e das normas dos entes federados, assim como das práticas e culturas locais e organizacionais.

No espaço dos estabelecimentos de ensino, cabe mencionar as tarefas de controle exercidas pelo Poder Público quando há repasse de recursos para administração direta das escolas; nesse caso, os órgãos executivos (ministérios ou secretarias de educação e fazenda) e os Tribunais de Contas (da União, de estados e municípios, conforme o caso) têm a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a aplicação do dinheiro na escola. As administrações centrais dos sistemas de ensino assumem, ou podem assumir, nessa prática de descentralização, atividades de acompanhamento constante e de orientação às escolas, suporte esse indispensável para o uso correto dos recursos públicos repassados. A orientação e fiscalização externas à escola complementam-se com mecanismos de participação das comunidades escolares nas decisões sobre a aplicação dos recursos e no controle social dessa aplicação. Nessa perspectiva, pode-se realçar o papel de órgãos colegiados, como o conselho escolar. A prestação de contas às comunidades escolares – através da exposição em reuniões, murais, jornais da escola, agendas escolares, etc. – também pode ser destacada como prática de informação que viabiliza o acompanhamento da gestão financeira por parte de pais de alunos, alunos, docentes e demais profissionais.

DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA

A descentralização da gestão financeira da educação pode ser entendida como a transferência, a assunção ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação, compreendendo um movimento político-administrativo que pode ir de uma esfera

de governo mais abrangente para outra esfera menos abrangente ou das administrações centrais às escolas. Tais movimentos, visando à democratização da gestão da educação, devem criar e recriar a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração no financiamento, ou seja, num sistema que, simultaneamente, prevê transferência de recursos entre governos e agregação de recursos, com base nas capacidades de financiamento e de atendimento escolar, nas prioridades existentes e nas necessidades de garantir condições para uma educação de qualidade.

A descentralização democrática congrega, também, o controle público e social da gestão financeira. O controle social pressupõe publicização das contas públicas, seja no âmbito da escola ou dos sistemas de ensino. Exige capacitação, para que os sujeitos possam exercer de forma qualificada as tarefas de planejar, acompanhar e avaliar a gestão financeira. Demanda responsabilidade individual e coletiva para com o uso de recursos que se destinam à oferta de um bem público. Assim, as ações de participação em conselhos, por exemplo, são, antes de tudo, ações de cidadania, de conjugação de esforços para contemplar interesses coletivos, de vigilância responsável sobre recursos que, sendo públicos, devem destinar-se ao cumprimento dos deveres do Poder Público e das escolas para com a educação escolar.

Em geral, dirigentes e educadores avaliam positivamente as potencialidades do repasse de recursos financeiros às escolas em permitir o atendimento de prioridades, de necessidades discutidas e estabelecidas em conjunto. Do mesmo modo, apontam a insuficiência dos valores de repasse, muito aquém das necessidades das escolas. Sem dúvida, a ausência ou insuficiência de recursos a serem geridos pelas escolas delimitam os passos que podem ser dados. Mas os avanços serão maiores com a corresponsabilização nas/das comunidades escolares na gestão financeira.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Leis, decretos, etc. *Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Plano Nacional de Educação. _____. *Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Grupo de Trabalho (Port. n.º 71/03 e 212/03). *Relatório final – estudo sobre o valor mínimo do Fundef*. Brasília: MEC, 2003 (digitado).
- RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. *Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995*. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências.

Leituras de referência

- ABU-DUHOU, I. *Uma gestão mais autônoma das escolas*. Brasília: Unesco, IIEP, 2002.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, MEC/INEP, volume 18, dez. 2001, p. 11-32.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer N.º 26 do Conselho Pleno, de 02 de dezembro de 1997*. Financiamento da educação na Lei N.º 9.394, de 1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, Editora Plano, 2000.

SENA, Paulo. O financiamento da educação básica no Plano Nacional de Educação. In: *Cadernos do Observatório*. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n.º 3, dez 2001, p. 81-110.