

**DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E AS ENTIDADES CIVIS DE DIREITO
PRIVADO: UMA EXPERIÊNCIA EM ESCOLAS DE ALTO E BAIXO IDEB**

Prof. Dr. Gilmar Barbosa Guedes
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
E-mail: gbguedes@uol.com.br
Financiamento: PROPESQ/UFRN

**1 O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL DESCENTRALIZADO E SEU
DESDOBRAMENTO NAS UNIDADES EXECUTORAS ESCOLARES**

A partir da década de 1990 delineia-se uma matriz de políticas educacionais centradas na perspectiva neoliberal de reforma do Estado e transferências para instâncias da sociedade civil da responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos públicos educacionais. Os administradores do poder público, mesmo alegando a insuficiência de recursos ocasionada pela falência fiscal do Estado, que vinha consubstanciando-se desde a década de 1970, defendem a premente necessidade de universalização do ensino fundamental com mais equidade de acesso e melhoria da qualidade educacional do ensino. Para tanto, propõem novas formas de prestação dos serviços educacionais, organizados sobre o binômio eficiência e eficácia, discurso em grande parte concebido nos organismos multilateral mundiais

Com esse propósito o MEC, desde 1995, implementa uma série de medidas no “sistema público de ensino fundamental no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais” (DRAIBE, 1999, p. 69). Um dos eixos da reforma empreendida pelo Governo pretende transferir o gerenciamento dos recursos financeiros diretamente para escolas do ensino fundamental, medida que está sendo implementada via FNDE por meio da criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, plano que, a partir de 1998, por determinação da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, passa a chamar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O Governo Federal tem utilizado o artifício legal, previsto na Constituição Federal, de reeditar medidas provisórias para institucionalizar a legislação que rege o PDDE. Inclusive, ampliando para o financiamento de diversos programas da educação básica e superior. A última delas foi a medida provisória nº 562, de 20 de março de 2012, que regulamenta diversos programas do FNDE. Esta legislação determina, no art. 14, que o artigo 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos pólos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei (BRASIL, 2012a, p. 2).

Periodicamente o FNDE vem publicando resoluções que estabelecem os critérios para aplicação dos recursos enviados diretamente para escola. A primeira delas, a Resolução nº 3 de 4 março de 1997, normatiza a aplicação dos recursos oriundos do PMDE, e a mais

recente, a Resolução nº 7 de 12 de abril de 2012, dispõe sobre as normas de aplicação do PDDE. Na essência, são os mesmos programas com nomenclaturas diferentes. Para efeito legal, deve ser levada em consideração apenas a última, em função de esta ter revogado as resoluções anteriores que tratavam do mesmo tema, trazendo alterações que provocam poucas mudanças, geralmente, de ordem operacional. A última resolução citada define no Art. 4º que os recursos:

[...] do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados: I – na aquisição de material permanente; II – na realização de pequenos reparos voltados à manutenção, conservação e melhoria do prédio da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo; IV – na avaliação de aprendizagem; V – na implementação de projeto pedagógico; e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2012b, p. 2).

Passa a ser definido que a assistência financeira pode ser repassada de três formas: por intermédio de suas entidades executoras (EEx), Unidades Executoras próprias (UEEx) e Entidades Mantenedoras. O parâmetro tomado como base para o envio dos recursos é o número de alunos matriculados na educação básica pública (estadual, municipal e do Distrito Federal), de acordo com dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior ao do repasse. Além das escolas privadas de educação básica, na modalidade de ensino especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do repasse, mantida por entidades categorizadas como Entidade Mantenedora (EM), definida legalmente pelo inciso III, parágrafo único do art. 5º da Resolução supracitada.

A mesma Resolução estabelece ainda que a prestação de contas das unidades executoras das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, deve ser feita aos municípios e às Secretarias de Educação a que estejam subordinadas, até 31 de dezembro do ano de efetivação do crédito, tendo os Municípios e Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal que prestar contas ao FNDE sobre esses dados recebidos até o dia 28 de fevereiro do ano subsequente ao de recebimento dos recursos. Quanto a entidades Mantenedoras a prestação deve ser feita ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao da efetivação do crédito.

Caso as contas da unidade executora não sejam aprovadas ou fique comprovado, por meio da documentação apresentada, que os recursos foram utilizados em desacordo com as normas estabelecidas para o cumprimento do PDDE, o Fundo tem o respaldo legal de suspender o envio dos recursos do ano vindouro.

O governo brasileiro tem desenvolvido na atualidade programas que possibilitam fontes alternativas de financiamento, a exemplo do PDE/Plano de Metas Compromisso, cujo intuito é complementar os recursos enviados diretamente para a escola. Isso demarca uma condição em que, isoladamente, apenas os recursos do PDDE, são insuficientes para atender às demandas materiais e pedagógicas necessárias para implantação de uma educação básica de qualidade na escola pública. Para Camini (2010, p. 540, grifo nosso):

Na medida em que os municípios e estados aderirem ao Plano de Metas Compromisso com diretrizes e metas já estabelecidas (decreto n. 6.094/2007), assumindo a responsabilidade de implementá-las como condição de acesso à assistência técnica e **financeira** disponibilizada pelo Ministério de Educação, pode estar ocorrendo, simultaneamente, ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância sobre a outra.

A Resolução FNDE nº 07/2012 indica que serão beneficiadas com os recursos do PDDE apenas as escolas que possuam Unidade Executora Própria (UEX) e tenham mais de 50 alunos matriculados na educação básica de acordo com censo escolar realizado pelo MEC do ano anterior. Balizar a quantidade de recursos recebidos na escola em função do número de alunos do ano anterior acarreta uma depreciação dos recursos enviados, pois a cada novo período letivo ocorre, com mais frequência, a elevação do número de alunos, e, nesse sentido, a maioria das instituições dispõem de recursos inferiores à demanda e com o valor defasado. Os responsáveis pela implementação das políticas governamentais justificam o fato alegando que os dados atualizados do censo escolar só estão disponíveis após o envio dos recursos, e isto ocorre em função do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) demorar a divulgar os resultados, devido ao volume de dados coletados e catalogados.

No campo administrativo, poderia ser tomada alguma providência para reverter essa distorção, adotando medidas técnicas para automatizar os dados do censo escolar, agilizando, assim, a divulgação dos resultados; ou mesmo criando um índice de reajuste automático para compensar possíveis perdas que seriam regularizadas quando fossem levados à termo os resultados do censo escolar. Dificilmente esse fato poderá vir a ocorrer, por tratar-se de uma tomada de decisão mais política que administrativa, que envolve a elevação dos recursos aplicados, num momento em que o Estado busca a redução dos investimentos diretos, e não seu aumento.

Outra medida estabelecida pela Resolução 07/2012 no art.6º, §2º, faculta aos estabelecimentos educacionais que possuam uma matrícula até 99 (noventa e nove) alunos, a formação de consórcios para constituição da Unidade Executora Própria (UEX), desde que seja constituído com até 5 unidades escolares. O art. 10º define o valor a ser recebido pelas escolas de acordo com o critério do número de alunos, como anteriormente explicitado. Para tanto, foram estipuladas nove faixas de valores, subdivididas em duas formas de aplicação, custeio (80%) e capital (20%), com valores diferenciados para as Regiões Geográficas do País, divididas em duas categorias, conforme quadro a seguir:

Tabela 1 – Tabela referencial de cálculo dos valores a serem destinados às escolas públicas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal. Brasil/2012.

Intervalo de classe de número de alunos por nível de ensino	Valor Anual por Escola (R\$ 1,00)	
	Regiões N, NE e CO*	Regiões S, SE e no DF
	Valor Base (R\$)	Valor Base (R\$)
21 a 50	600,00	500,00
51 a 99	1.300,00	1.100,00
100 a 250	2.700,00	1.800,00
251 a 500	3.900,00	2.700,00
501 a 750	6.300,00	4.500,00
751 a 1.000	8.900,00	6.200,00
1.001 a 1.500	10.300,00	8.200,00
1.501 a 2.000	14.400,00	11.000,00
Acima de 2.000	19.000,00	14.500,00

(*) Exceto o Distrito Federal

Fonte: Resolução/CD/FNDE nº 7, de 12 de abril de 2012.

Estes valores foram definidos inicialmente em março de 1997, quando da publicação da Resolução FNDE nº 3/1997, e reeditados, com pequenas alterações, em abril 2012 na Resolução FNDE nº 7/2012, a exemplo das duas primeiras faixas que permanecem inalteradas há 15 (quinze) anos e a última faixa que teve um incipiente reajuste de 18,75%, ficando evidente que os índices de inflação do período, responsáveis pela depreciação do poder de compra, não foram levados em conta pelo MEC no momento da sua definição. O discurso de que a correção monetária pode afetar a estabilidade fiscal do Estado, via recrudescimento da inflação, tem levado os Governos a desconsiderar a depreciação da moeda, mesmo que, incoerentemente, esse discurso só tenha validade para as despesas estatais da área social, notadamente na educação, saúde e no pagamento de salários. No entanto, as tarifas públicas e o setor produtivo privado, fonte de aumento da arrecadação do Estado, fazem uso, com frequência, do reajuste de preços, com a anuência do poder público.

Quanto à execução dos recursos enviados para as escolas, essa deve acontecer até 31 de dezembro do ano em que tenha ocorrido o repasse, havendo a possibilidade de reprogramar o dinheiro depositado na conta bancária para o exercício seguinte, desde que obedeça às classificações de custeio (80%) e capital (20%) nas quais foram repassados.

2 A CAIXA ESCOLAR COMO ORGANISMO DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NA ESCOLA DO RIO GRANDE DO NORTE

A partir da década de 1990, os Estados da União, inclusive o Rio Grande do Norte, implementam novos modelos de gestão e encaminham à administração do setor público educacional no sentido de descentralizar as ações, transferindo competências às instâncias inferiores na linha de comando da escola e da sociedade civil.

No entanto, fazendo-se uma análise da legislação, percebe-se que o preceito previsto constitui-se numa orientação, pois o texto é ambíguo ao definir que a gestão democrática deve ser instaurada *na forma da lei* (CF, 1988), deixando margem para que a regulação da eleição para dirigentes escolares e medidas correlatas fossem regulamentadas por legislação ordinária de iniciativa do executivo ou legislativo, partes que dificilmente tomariam essa iniciativa frente aos interesses políticos que os envolvem. É notório o fato de os cargos de direção escolar serem utilizados de forma clientelista em função de votos. No RN em função desses entraves, apenas em 2005, foi institucionalizada a gestão democrática, via resgate dos conselhos de escola e eleição direta para diretores nas escolas da rede de ensino estadual, instituídos pela Lei complementar nº 290, de 16 de fevereiro de 2005.

Em função dos aspectos anteriormente explicitados, o Estado do Rio Grande do Norte passa a refletir as diretrizes nacionais do governo brasileiro em relação às políticas educacionais na década de 1990. Em 1993, quando o Governo Federal elabora o Plano Decenal de Educação Básica para Todos, determinando as metas e competências federais nesse nível de ensino para o decênio 1993/2003, também o Estado do Rio Grande do Norte, logo depois de concluído o primeiro, elabora o seu Plano Estadual de Educação Básica do Rio Grande do Norte (1994/2003), defendendo “[...] a autonomia das unidades escolares de forma a permitir sua interação com o meio social de modo que sua prática reflita as demandas e aspirações da população” (RIO GRANDE DO NORTE, 1993, p. 23).

No item Gerenciamento/Democratização o referido Plano incentiva: “[...] a criação de conselhos de escolas com representação de pais, alunos, educadores e funcionários das unidades de ensino, tendo em vista a gestão coletiva da escola” (p. 25). Esta diretriz instrumentaliza legalmente a perspectiva de implantação das unidades executoras nas escolas públicas estaduais para gerenciamento dos recursos públicos.

Quanto a descentralização na perspectiva financeira, vem a ser empreendida no ambiente escolar por meio do organismo institucional responsável pelo gerenciamento dos

recursos financeiros no interior da escola, criado pela Resolução no 001/95, de 13/11/95, do governo do Estado do Rio Grande do Norte. Segundo essa Resolução:

Fica instituída, no ensino de 1º e 2º graus, a Caixa Escolar, que se organizará sob a forma de Sociedade Civil e se regerá por Estatuto [...] A Caixa Escolar, que se designará pelo nome de Unidade de Ensino a que pertencer, adquirirá personalidade jurídica pela inscrição, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, do seu ato constitutivo, bem como do seu estatuto (RIO GRANDE DO NORTE, 1995, p. 1).

Segundo as orientações emanadas da Secretaria de Educação, Cultura e Desportos do Rio Grande do Norte, a partir de 1996, os diretores das escolas deveriam convocar, mediante edital, uma Assembléia Geral dos professores, funcionários e pais de alunos para constituição das Caixas Escolares e a eleição dos seus membros. No entanto, como não há um elemento indutor desse processo, pelo fato de haver a possibilidade dos recursos continuarem a ser repassados por intermédio da SECD, as orientações não chegam a ser seguidas. Isso ocorre apenas em 1997 com a federalização do programa de descentralização financeira por intermédio do PMDE, logo, da exigência do MEC de se constituírem as unidades executoras para envio dos recursos diretamente para as escolas. É nesse momento que, impulsionado pela necessidade premente, o Governo Estadual, representado pelo corpo jurídico burocrático da SECD, resolve implantar as Caixas Escolares, encarregando-se de fazer o registro civil de pessoas jurídicas nos cartórios e a inscrição no cadastro geral de contribuintes da Receita Federal, prerrogativas que deveriam partir das escolas nas orientações iniciais.

O Estatuto da Caixa Escolar é elaborado e publicado pela SECD em 1996. O documento contém o modelo a ser seguido pelas escolas no momento de elaboração das Caixas Escolares nos estabelecimentos educacionais do Estado. São indicadas algumas finalidades que devem ser perseguidas, como:

Prestar assistência aos alunos carentes de recursos; contribuir para o funcionamento eficiente e criativo da Escola Estadual; promover, em caráter complementar e subsidiário, a melhoria qualitativa do ensino; colaborar na execução de uma política de concepção da Escola como agência comunitária em seu sentido mais amplo e manter em perfeitas condições de uso e funcionamento o prédio e instalações da escola.

Percebe-se que as finalidades propostas têm uma amplitude bem vasta, desde realizar políticas compensatórias e assistencialistas de ajuda *aos alunos carentes de recursos*, até influenciar na melhoria da qualidade de ensino, atuando, ainda, como agente multiplicador de uma cultura comunitária e mantenedora das condições materiais da escola. Tais atividades exigem uma quantidade razoável de recursos para sua materialização.

A Caixa Escolar é, pois, uma sociedade civil com personalidade jurídica própria. Constituída no interior da escola, a Caixa cuida da arrecadação e distribuição dos recursos financeiros enviados e/ou obtidos pela escola. Os objetivos desse organismo coincidem com aqueles previstos pelo MEC/FNDE, posteriormente, quando da implantação das unidades executoras escolares. Segundo o Estatuto da Caixa Escolar, os recursos poderão ser aplicados em alimentação; material escolar; livros e material didático; vestuário e calçado; assistência médica, farmacêutica e dentária; e auxílio transporte. Além disso, também são previstas a contratação temporária de professores, aquisição de material de consumo ou permanente com objetivos didáticos, manutenção e restauração da escola. Havendo restrições, no uso dos recursos, para locação de imóveis, a concessão de empréstimos, a aquisição de veículos e o pagamento de salários dos servidores, dentre outras questões de menor vulto.

A Caixa é constituída pela Assembléia Geral (todos os associados da Caixa); Diretoria (Presidente, Secretário e Tesoureiro) e Conselho Fiscal (três membros escolhidos dentre os pais de alunos e representantes da comunidade). A Assembléia Geral é composta pelos funcionários da escola e do pessoal do magistério da escola estadual, bem como todos

os pais ou responsáveis pelos alunos. Deve reunir-se ordinariamente no mês de março de cada ano e extraordinariamente, toda vez que for convocada pelo presidente (diretor da escola). Suas funções são: “analisar, aprovando ou não, o plano de aplicação de recursos; conhecer o balanço financeiro e relatório sobre o exercício findo, deliberando sobre os mesmos; eleger os membros do conselho fiscal, bem como o secretário, o tesoureiro e seus suplentes” (RIO GRANDE DO NORTE, 1995, p. 4).

A diretoria da Caixa Escolar é composta por três membros, o presidente (diretor da escola estadual), um tesoureiro (membro do magistério ou da administração escolar) e um secretário (pai de aluno ou responsável). A diretoria elabora o plano de aplicação e executa o orçamento da Caixa, submetendo ao conselho fiscal e à assembléia geral os demonstrativos financeiros para fiscalização, como também se encarrega de enviar para a Secretaria de Educação, Cultura e Desportos toda a documentação necessária para aprovação das contas junto ao FNDE. Os membros da diretoria não devem receber nenhum tipo de remuneração pelo trabalho desempenhado.

O diretor da Caixa representa o organismo em juízo e fora dele, devendo, ainda, autorizar e fiscalizar a aplicação dos recursos, presidindo e convocando as reuniões necessárias ao desenvolvimento das atividades da unidade executora. O secretário se encarrega de todas as atividades administrativas – organizar atas, livros e reuniões –, e o tesoureiro da questão contábil – efetuar pagamentos, assinar cheques com o Presidente, arrecadar e fazer a escrituração dos recursos. Na Lei Complementar nº 290 de 16 de fevereiro de 2005, ficou definido no art.7º, que:

I – Compete ao diretor: exercer a função de presidente da Unidade executora da escola; e, [...] VI – Coordenar a elaboração [...] do plano de aplicação de recursos”. E no Art. 9º, da citada Lei, cabe ao coordenador administrativo-financeiro: “II – exercer a função de tesoureiro da Unidade Executora da escola; e, [...] V – Viabilizar a elaboração, implementação e avaliação do plano anual de aplicação de recursos, bem como garantir seu cumprimento (RIO GRANDE DO NORTE, 2012, p. 1).

O conselho fiscal, composto por três pais ou responsáveis por alunos, deve examinar os documentos contábeis da entidade, apresentar parecer sobre as contas e apontar irregularidades à Assembléia Geral, como também convocar assembléias extraordinárias, caso o Presidente da Caixa não o faça.

3 OPINIÃO DOS MEMBROS DA EQUIPE GESTORA DA CAIXA ESCOLAR SOBRE A PERFORMANCE DESSE INSTRUMENTO NO AMBIENTE DA ESCOLA

No intuito de aquilatar a atuação da unidade executora de recursos (caixa escolar) em escolas públicas estaduais de Natal, que apresentam os menores e maiores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desenvolvemos, no ano de 2011, o projeto de pesquisa intitulado: *Universidade e Escola: uma articulação necessária para a implementação da gestão democrática. Esse projeto* parte do pressuposto que no âmbito educacional as reformas implementadas a partir da década de 1990, e em desenvolvimento nas décadas posteriores (2000/2010), com a finalidade adequar o sistema às novas demandas do mundo do trabalho provocaram modificações em vários setores da educação, entre outros aspectos no que se refere à avaliação dos processos de ensino-aprendizagem e da gestão, à reformulação curricular, ao financiamento da escola, à gestão descentralizada e colegiada.

Apresenta dentre seus objetivos: analisar as repercussões advindas para organização administrativa, pedagógica e financeira nas escolas públicas estaduais da cidade do Natal ocorridas com a implantação da gestão financeira escolar democrática, tendo como parâmetro

análogo escolas em foi diagnosticado os maiores e menores escores do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

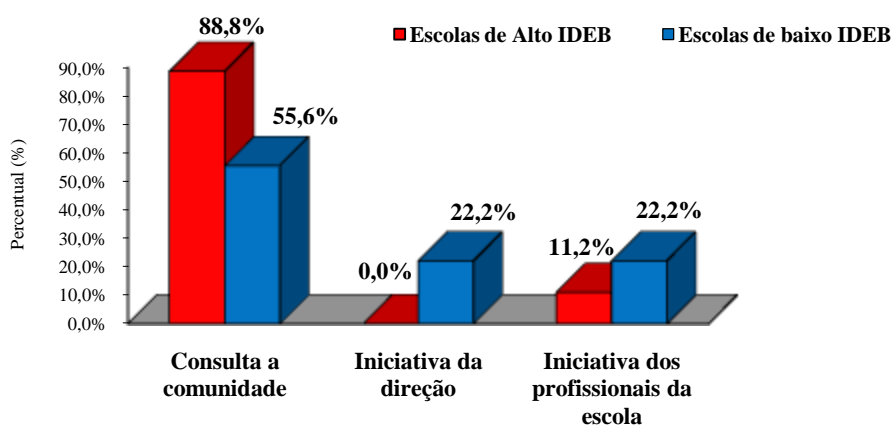
A pesquisa teve como concepção teórico-metodológica a perspectiva histórico-dialética; e no aspecto metodológico a pesquisa bibliográfica, documental e empírica, nessa última utilizou-se questionários e entrevistas semi-estruturadas dirigidas a equipe gestora – diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico e coordenador administrativo-financeiro –, de seis escolas do município selecionado, aquelas em que se apuraram, respectivamente, os três maiores e menores IDEB da Rede. Por meio das entrevistas, foram ouvidos os gestores das escolas que indicaram, nos questionários, terem implantado, ou não implantado, mudanças na gestão da unidade executora com o objetivo da melhoria dos resultados do IDEB. A partir das informações sistematizadas por meio dessa Pesquisa pretende-se desenvolver ações de intervenção na formação, inicial e continuada, tendo em vista a melhoria da democratização da gestão escolar pública. Numa perspectiva de continuidade, serão desenvolvidas atividades de intervenção por meio de projetos de extensão, como seminários, oficinas e acompanhamento da prática gestora, envolvendo discentes do curso de Pedagogia e das demais Licenciaturas que estejam cursando as disciplinas de Política e Gestão Educacional e os gestores das unidades escolares da rede estadual, selecionadas para o projeto.

Espera-se com o desenvolvimento dessas ações dinamizem as ações de gestão na rede escolar e promovam uma maior integração entre a Universidade e a escola. As atividades realizadas deverão ainda propiciar um maior entrelaçamento entre a teoria e a prática pedagógica contribuindo dessa forma para a melhoria da democratização da gestão financeira nas escolas públicas do Rio Grande do Norte.

Os dados sistematizados refletem a avaliação sobre a experiência de descentralização financeira, representada pela Caixa Escolar, na ótica da equipe gestora que participa diretamente na organização e delinea as formas de atuação desse Colegiado na escola.

O gráfico 1 diz respeito as formas de escolha dos membros da Caixa Escolar. Pela observação percebemos que 88,8% dos membros da equipe gestora das escolas que apresentam alto IDEB alegam que a constituição do Colegiado foi realizada por meio de consulta a comunidade, apenas 11,2% apontam os profissionais da educação como os promotores do processo de escolha. Nas escolas de baixo IDEB, a consulta a comunidade foi apontada por 55,6% dos membros da equipe gestora, ficando o restante 22,2% apontado como iniciativa da direção e dos profissionais da escola. Conforme, percebemos no gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Formas de escolha dos membros da Caixa Escolar segundo a equipe gestora nas escolas pesquisadas. Natal/2012

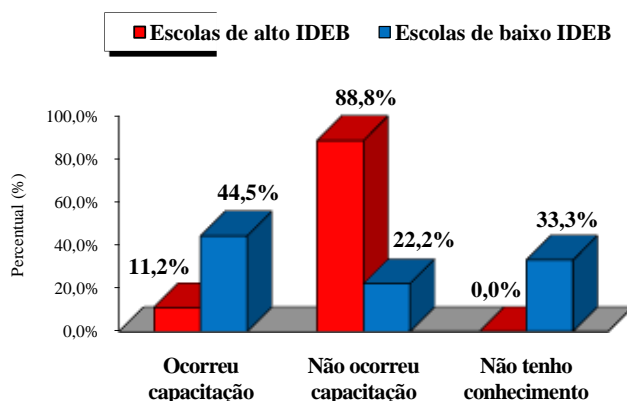


Fonte: Pesquisa - Universidade e Escola: uma articulação necessária para implementação da gestão democrática/UFRN/2011.

Refletindo sobre o posicionamento da equipe gestora das instituições que apresentam elevados índices de avaliação no IDEB – 4,7 a 4,4 –, podemos perceber que as práticas de democratização das decisões em relação a escolha dos membros da caixa escolar apresenta-se num estágio mais consolidado, sendo citado por 88,8% dos membros da equipe gestora. Em contrapartida, as escolas que apresentam escores menores de avaliação no IDEB – 1,7 a 2,6 – em apenas 55,6% a comunidade escolar tem decidido sobre a constituição dos membros do conselho fiscal da Caixa Escolar através da consulta a seus membros: professores, alunos, pais, funcionários e comunidade endógena a escola, ficando os 44,4% restantes da decisão nas mãos dos diretores e profissionais da educação.

O depoimento da equipe gestora sobre a capacitação recebida para organizar a Caixa Escolar demonstra que não aconteceu procedimentos nesse sentido, opinião apontada por 88,8% dos membros da equipe gestora pertencentes a escolas de alto IDEB, e, apenas 11,2% desses gestores alegaram ter ocorrido capacitação. Contraditoriamente, nas escolas de baixo IDEB, 44,5% dos membros da equipe gestora alegam ter ocorrido capacitação, 33,3% não têm conhecimento de ter ocorrido e 22,2% alegam não ter ocorrido capacitação. Conforme observamos no Gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 – Ocorrência de capacitação dos membros da Caixa Escolar segundo a equipe gestora nas escolas pesquisadas. Natal/2012

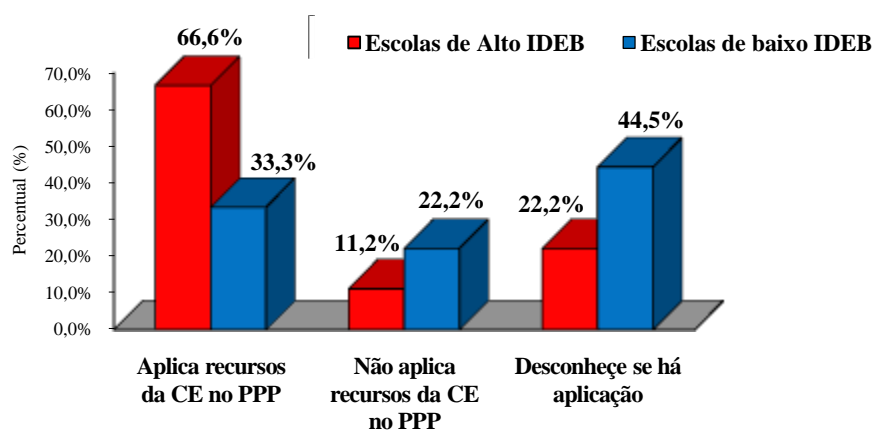


Fonte: Pesquisa - Universidade e Escola: uma articulação necessária para implementação da gestão democrática/UFRN/2011.

Quando 88,8% das equipes gestoras das escolas de alto IDEB alegam não ter existido capacitação, justifica-se pelo fato de que o Programa Dinheiro Direto na Escola existe a quinze anos, naquelas escolas que apresentam uma equipe gestora que desenvolve as mesmas práticas administrativo-financeiras por vários anos seguidos, com poucas alterações, essa condição propiciou a consolidação de uma equipe gestora que responde com maestria as demandas de gerenciamento dos recursos do PDDE, sem necessitar de novos processos de capacitação. As escolas de baixo IDEB são escolas com estruturas administrativas menores, localizadas em bairros populares e suburbanos, condição que dificulta a consolidação de uma equipe gestora perene, em função da grande rotatividade dos trabalhadores em educação, que buscam vagas nas escolas situadas em bairros geograficamente mais centrais, principalmente, em função da melhoria no deslocamento ao trabalho e das possibilidades de desenvolvimento profissional que são maiores. Essa rotatividade de trabalhadores demanda uma frequência maior de cursos de capacitações aos iniciantes nas práticas de gestão escolar nas instituições escolares de baixo IDEB.

No referente a aplicação dos recursos da Caixa Escolar no projeto político-pedagógico (PPP) da escola, 66,6% dos membros da equipe gestora da escola de alto IDEB, afirmam que utilizam os recursos da unidade executora nas ações relativas ao projeto, apenas 33,4% alegam desconhecer ou não existir aplicação dos recursos no PPP. Nas escolas de baixo IDEB, 33,3% dizem haver aplicação de recursos da unidade executora no PPP, enquanto 22,2% e 44,5%, respectivamente, asseveram não haver aplicação ou desconhecer se há aplicação, somados os resultados negativos representam 66,7%, a maioria dos membros das equipes gestoras. Conforme podemos perceber no gráfico 3, adiante:

Gráfico 3 – Aplicação dos recursos da Caixa Escolar no projeto político-pedagógico da escola segundo a equipe gestora nas escolas pesquisadas. Natal/2012



Fonte: Pesquisa - Universidade e Escola: uma articulação necessária para implementação da gestão democrática/UFRN/2011.

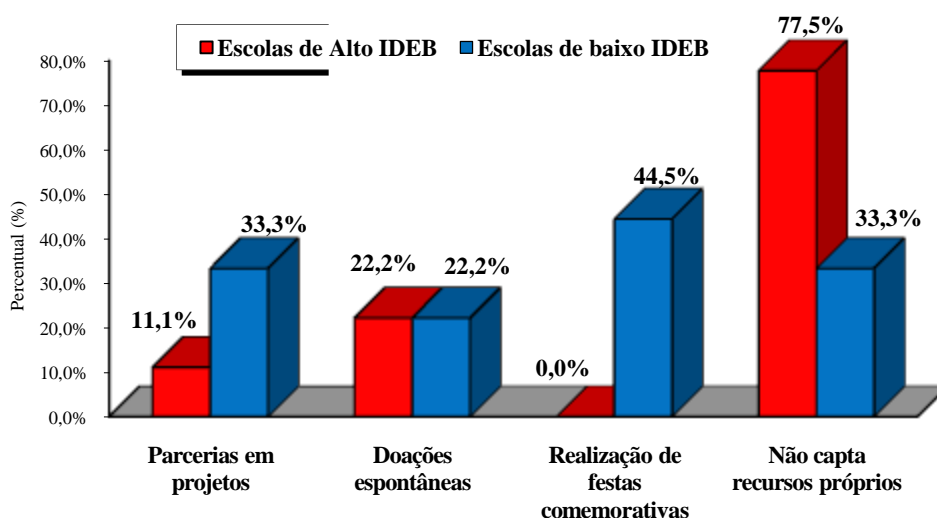
Esses dados indicam que ocorre a utilização dos recursos da Caixa Escolar no PPP de forma mais acentuada nas escolas de alto IDEB, são informações que corroboram com a necessidade de considerar prioritário a aplicação dos recursos financeiros na dimensão pedagógica nos processos de democratização da gestão escolar pública, pois se assim for, as escolas que o fizerem, contribuem para melhoria da qualidade dos processos de ensino aprendizagem dessas escolas públicas, desde que pondere-se conjuntamente: as limitações do IDEB enquanto instrumento isolado de avaliação do processo de ensino-aprendizagem; as deficitárias condições sócio-econômicas e culturais dos discentes; as carências dos aspectos

materiais (infra-estrutura); a qualidade da formação (inicial e continuada) e a remuneração/valorização docente, dentre outros aspectos exógenos a escola.

Uma das medidas defendidas pela legislação que trata do financiamento educacional na década de 90 diz respeito ao incentivo na consolidação de novas fontes de recursos, além dos recursos públicos existentes. O Plano Decenal de Educação para Todos (1993/2003) determina que: “A implantação deste Plano contará com os recursos legais e constitucionalmente previstos para o ensino fundamental, **recursos externos e recursos que venham a ser adicionados através de parcerias**” (BRASIL, 1994, p. 55. Grifo nosso). Atentando a esta orientação legal, procurou-se saber se a Caixa Escolar estava proporcionando a possibilidade de arrecadar recursos privados, além daqueles envidados pelo MEC.

Os dados coletados demonstram que nas escolas de alto IDEB são captados poucos recursos próprios, pois 77,5% dos membros da equipe gestora alegam não haver outras formas de captação de recursos além daqueles advindos dos programas institucionais, a exemplo do PDDE; a exceção é 22,2% que dizem ocorrer doações e 11,1% parcerias via projetos. Nas escolas de baixo IDEB, a captação de recursos próprios ainda representa um percentual significativo, seja granjeado por meio de festas comemorativas informado por 44,5% dos entrevistados, através de projetos e parcerias citados por 33,3% e doações referidas por 22,2% dos entrevistados. Condição que constatamos através dos dados apresentados no gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 – Ações desenvolvidas pela escola para captar recursos próprios segundo a equipe gestora nas escolas pesquisadas. Natal/2012



Fonte: Pesquisa - Universidade e Escola: uma articulação necessária para implementação da gestão democrática/UFRN/2011.

Os resultados obtidos pelas fontes alternativas de financiamento para a escola pública estadual no município de Natal são inexpressivos, conforme demonstra pesquisa realizada por Guedes (2002). Estes dados confirmam que dificilmente os estabelecimentos educacionais conseguiriam realizar parcerias para obtenção de recursos privados, até mesmo porque a racionalidade capitalista induz as empresas privadas a aplicarem seu capital em empreendimentos que possam oferecer retorno financeiro. No ambiente escolar público, para que isso ocorresse seria necessário que os alunos representassem um potencial consumidor, o que não acontece no momento, pelo fato de que a maioria dos alunos tem um reduzido poder aquisitivo. O que na realidade se apresenta é um discurso que tenta imputar a outros o dever inerente ao Estado no suprimento de um ensino público de qualidade.

Guedes (2002) afirma que a comunidade escolar começa a detectar que esse modelo de captação de recursos externos não se coaduna com a escola pública. Ao serem questionados sobre como estava ocorrendo a captação dos recursos privados na escola, entre os profissionais da escola 77,2% classificaram entre regular a péssimo, e 77,8% dos pais tiveram pensamento semelhante.

Ao se pretender incentivar processos de participação e democratização das ações relativas ao financiamento educacional descentralizado no interior da escola, é fundamental desenvolver hábitos de consulta e entendimento coletivo das diretrizes e documentos pertinentes, para que não se corra o risco de desconhecer deveres, e, acima de tudo, direitos que podem estar contidos nessa legislação. Sem contar que estando a par desses encaminhamentos legais e diretivos, pode-se sugerir e intervir no sentido de mudar e/ou aperfeiçoá-los, não ficando à mercê das decisões tomadas nos escalões superiores do Estado, sem ao menos sabê-las.

Pode-se ainda concluir que a descentralização financeira é um processo irreversível de reacomodação econômica e política da sociedade, e desconsiderá-la é um erro estratégico. Por trás dessa descentralização podem estar: os anseios da sociedade civil pela democratização do poder na escola; ou ainda, pode ser impulsionada pelas políticas de cunho neoliberal, que procuram reduzir as responsabilidades do Estado para com a sociedade, isto é, a descentralização pode assumir óticas completamente diferentes, dependendo de quem ou de que grupos, estejam na condução do seu encaminhamento. As atitudes governamentais podem ser direcionadas a transferir os recursos, antes desperdiçados no meio do sistema (secretarias e órgãos a elas vinculados), para a ponta do sistema, no ambiente micro da escola, onde estes serão aplicados em prol da melhoria do ensino público. Ou pode simplesmente desviar esses recursos para outros fins menos nobres como o pagamento do déficit fiscal do Estado, se o comportamento do dirigente governamental seguir uma linha mais economicista, como se verifica ultimamente nas políticas implementadas pelo Estado brasileiro.

Apesar de tudo isto, a administração escolar, desde que se continue a incentivar este processo de descentralização financeira, via caixa escolar, tende a assumir, a médio prazo, uma feição mais democrática, pois é no embate cotidiano que os atores sociais vão percebendo a importância e a vantagem de poder decidir conjuntamente o destino da coletividade. É por meio da prática continuada que se aperfeiçoará o processo para uma real descentralização, acompanhada da democratização na escola.

Referências bibliográficas:

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e Gentile, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Cortez, 1995. p.9-23.

BRASIL. Ministério da Educação, Cultura e Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília,DF, 1993.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Medida provisória nº 562, de 20 de março de 2012**. Brasília,DF, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/mpv/562.htm>. Acesso em: 02 jul. 2012.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 7 de 12 de abril de 2012**. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/mais_educacao/res007_12042012.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2012b.

BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20. Editora Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999. 571p.

CAMINI, Lucia. *A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. **Revista da RBPAAE**, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da educação**. Campinas/SP: Autores Associados, 1995. (Coleção educação contemporânea).

CABRAL NETO, Antônio; SOUSA, Luis Carlos Marques. *Autonomia da Escola Pública: diferentes concepções em embate no cenário educacional brasileiro*. ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Políticas Públicas educacionais**. Campinas,SP: Editora Alínea, 2008.

DRAIBE, Sônia M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera L. C (org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

GUEDES, Gilmar Barbosa. **A caixa escolar como indutora da descentralização financeira: uma reflexão sobre a caixa como entidade de direito privado no município de Natal**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN. Natal, 2002.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: UNESCO, 1997. 784 p.

NOGUEIRA, Paulo B. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Cadernos da Dívida Externa, n.6, 1994, p.5-55.

OLIVEIRA, Dalila Andrade Oliveira. *As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências*. **Revista da RBPAAE**, v. 25, n.2, p. 197-209, mai./ago.. 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura de escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos do MARE da Reforma do Estado; c.01).

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 290, de 16 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre a democratização da gestão escolar no âmbito da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom290.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. Secretaria de Educação, Cultura e Desportos. **Resolução 001/95**. Institui a Caixa Escalar nos Estabelecimentos de Estaduais de ensino de 1º e 2º graus. Natal, 1995. 1 p. Mimeografado.

_____. Secretaria de Educação, Cultura e Desportos. **Plano Estadual de Educação Básica: decênio 1994-2003**. Natal, 1993. 28 p. Mimeografado.

SANTOS, Pablo Silva M. Bispo dos. **Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.