



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MESTRADO

MARCIA FLORENCIO DE SOUZA

“Sistema Descentralizado de Pagamento no âmbito da educação pública, no município do
Rio de Janeiro.”

Orientadora

Prof^a Dr^a Janaína Specht da Silva Menezes

RIO DE JANEIRO

2015

MARCIA FLORENCIO DE SOUZA

“Sistema Descentralizado de Pagamento no âmbito da educação pública, no município do Rio de Janeiro.”

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, ____/____/____

Prof.^a Dr.^a Janaína Specht da Silva Menezes
Orientadora – UNIRIO

Prof. Dr. Waldeck Carneiro da Silva - UFF

Prof. Dr. Luiz Carlos Gil Esteves – UNIRIO

DEDICATÓRIA

Agradeço aos ensinamentos daquelas que me fizeram entender que ética não é um valor no discurso, mas sim um princípio na atitude. Diolinda Prado (*in memoriam*) e Cleia Silveira, minhas inspirações.

AGRADECIMENTOS

Concluir o mestrado é agradecer a muitas pessoas e por muitas coisas.

A Prof.^a Janaína Specth da Silva Menezes, pela orientação, acolhimento e incentivo em todos os momentos, em especial, por ter percebido o que eu não vi.

À Comissão de Acompanhamento do mestrado, professoras Angela Maria Souza Martins, Eliane Ribeiro e Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho, pela compreensão e apoio.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIRIO pela convivência e ensinamentos.

Aos professores e colegas do NEEPHI - Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral – UNIRIO.

Aos parceiros de jornada acadêmica: Alessandra Victor, Cosme, Daniele Portilho, Edson Cordeiro, Flávia Paiva, Gisele Herdy, Gláucia Simões, Jovina Inácia, Luana Gomes, Luiza Figueiredo e Rozineide Souza.

A Daniele e Rodrigo (secretaria da Pró-Reitoria de Planejamento), Henrique Lima Valente (Secretaria do PPGEduc), aos funcionários da biblioteca da UNIRIO/Central e da Biblioteca Parque Estadual/Presidente Vargas pela cordialidade e presteza nos atendimentos.

A equipe do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS, em especial aos que me apoiaram desde o momento da ideia de participar do processo seletivo, até aqui. Sem o incentivo de vocês, o mestrado não seria uma realidade. Meus sinceros agradecimentos a: Aldeli Carmo, Alexandre Bastos, Danielle Fernandes, Fabiano Silva, Fabio Léda, Fabio Muller, Helen Pedroso, Loren Almeida, Marina Rotemberg, Nathacha Ferreira, Roselene Souza, Vander Castro e Vandrê Brilhante. De forma ainda mais especial, agradeço ao Bruno Lopes, Fabiano Silva, Fábio Muller, Marcia Pinto e Valrei Lima pelas palavras mágicas, comentários, conversas e incentivo.

Aos meus parceiros do programa Bairro Educador – o “nosso BE”, um projeto de dedicação e fazeres intensos, histórias e amizades em meio aos desafios cotidianos de trabalho, que segue com suas relações fraternas, independente do fim do contrato.

A toda equipe do Programa Coordenadores de Pais e a Priscila Dias pelo apoio para além da parceira institucional.

Aos amigos e familiares que me acolheram, respeitaram o “sumiço” e ficaram na torcida: Alex Siroteau, André Ramos, Equipe da Casa Carmen e Fernando, Claudia David, Eduardo Oliveira, Fatima Magalhães, Glória Siroteau, Janaína Batista (e o baby que chegará), Janete Batista, João Camargo, Karina Trotta, Luana Magalhães, Maria Aparecida Mestriner (Cidinha), Paulo Rodrigues, Ricardo Ferreira, Seu Antonio, Tia Luna, Tia Maria, Tia Verinha, Zao Bueno, as sobrinhas Larissa e Maria Eduarda e ao sobrinho-afilhado Jonathan.

Aos que me ajudaram a ver oportunidades no que parecia ser comum: José júnior, Guilherme Tiezzi, Henrique Pistilli, Marcos André de Carvalho e Sílvio Urbano.

Ao Senhor Mizael Maia, pelas explicações com relação aos documentos pesquisados.

Todos esses agradecimentos, só fazem sentido, porque pude contar com os saberes e amorosidade dos que cuidaram (e cuidam) de mim, para que eu possa seguir sempre o melhor caminho: BàbáláwoAdifala Ifaşakin Ojõnlá Agboola (Sr. Joel Ferreira), Dr^a Angela Podkomain, Dr. Clóvis Roberto Rebelo, Dr. João Curvo, Dr. Marco Antonio Guimarães, Dr. Marcos Kano, Yanifá Abiyeola Ifalola Agboola (Dona Solange) e a todos da família Agboola.

EPÍGRAFE

Na crença em Olódùmarè, Òrúnmilà e nos Òrìṣàs, a cada dia, busco aprender com as novas oportunidades para seguir adiante, independente das adversidades.

Axé!!!

Olaifa Fasola Ifakemí Agboola

RESUMO

O Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), instituído pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por meio do Decreto n° 20.633/2001, se apresenta como um mecanismo de descentralização de recursos financeiros destinado aos órgãos integrantes da Administração Municipal, que necessitem de soluções ágeis e rápidas, para a realização de suas atividades sem colocar em risco o serviço prestado pelo órgão solicitante, incluindo as unidades escolares. Esta dissertação objetiva analisar os aspectos normativos e financeiros do SDP e sua relação com a gestão democrática, esta sob a perspectiva da descentralização, participação, autonomia e transparência, no âmbito da educação pública municipal. O estudo apresenta uma abordagem prioritariamente qualitativa, de caráter descritivo-exploratório e tomou por base as pesquisas bibliográfica e documental, com ênfase no estudo da legislação, dos dados financeiros e de informações complementares disponíveis nos sistemas de divulgação da gestão pública municipal.

Palavra-chave: Políticas Públicas em Educação; Sistema Descentralizado de Pagamento; Financiamento da Educação; Gestão Democrática.

ABSTRACT

Keywords: Public Policies in Education; Education Funding; Decentralized System of Payment; Social Control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil.

Quadro 2: Detalhamento da natureza das despesas públicas.

Quadro 3: Composição da receita pública.

Quadro 4: Impostos discriminados na Constituição Federal de 1988, organizado por esfera de arrecadação.

Quadro 5: Comparativo das estruturas do Fundef e Fundeb.

Quadro 6: Análise comparativa entre os Decretos n^{os} 12.547/1993 e 20.633/2001.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Execução orçamentária por órgão municipal - Ano de 2012

Tabela 2: Destinação orçamentária por Programa de Trabalho, referente ao ano de 2012

Tabela 3: Levantamento orçamentário, por fonte de recurso destinado à descentralização da Gestão Democrática no município do Rio de Janeiro.

Tabela 4: Formato sintetizado – Execução Orçamentária por elemento de Despesa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gestão democrática na educação.

Figura 2: Fluxograma do processo de descentralização do Sistema Descentralizado de Pagamento.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. - Artigo

APMs - Associações de Pais e Mestres

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEC - Conselho Escola Comunidade

CF - Constituição Federal

CGMRJ - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro

CGU - Controladoria Geral da União

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CE - Conselho Escolar

CRE - Coordenadorias Regionais de Educação

DEC - Distritos de Educação e Cultura

EC - Emenda Constitucional

FINCON - Sistema de Contabilidade para controle e administração das finanças do Município do Rio de Janeiro.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenções e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LAI - Lei de Acesso a Informação

LC - Lei Complementar

LDBEN - Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

NOR-PRO - Normativas e Procedimentos,

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PIB - Produto Interno Bruto

PME – Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro

PNE - Plano Nacional de Educação

PPP - Projeto Político Pedagógico

SDP - Sistema Descentralizado de Pagamentos

SDSF - Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI- Serviço Social da Indústria

SME - Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

SRD - Suprimento de Recursos Descentralizados

TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

UEx - Unidade Executora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA.....	20
1.1 DEMOCRACIA	20
1.2 GESTÃO.....	25
1.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA.	27
1.3.1 Descentralização	32
1.3.2 AUTONOMIA.....	35
1.3.3 Participação Social.....	38
1.3.4 Controle Social e Princípio da transparência	43
1.3.5 Mecanismos de participação social.....	47
2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	54
2.1 HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	55
2.2 PRINCIPAIS FONTES DE RECURSOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	64
2.2.1 Receita de impostos próprios	68
2.2.1.1 Transferências constitucionais	70
2.2.1.2 Contribuições sociais: o salário educação.....	72
2.2.1.3 Incentivo fiscal	74
2.3 OS FUNDOS CONTÁBEIS: DO FUNDEF AO FUNDEB.....	75
2.4 TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS ESCOLAS: EM FOCO O PDDE.....	78
2.5 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS.....	81
2.6 DIRETRIZES PARA GESTÃO E CONTROLE FINANCEIRO	83
3. O SISTEMA DESCENTRALIZADO DE PAGAMENTO	85
3.1 O RIO DE JANEIRO E A REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	85
3.2 O SISTEMA DESCENTRALIZADO DE PAGAMENTO E A (RE)LEITURA DE SEU ORDENAMENTO NORMATIVO	90
3.3 AS DIRETRIZES DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO SDP	98
3.4 AS ESPECIFICIDADES DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO SDP NO CONTEXTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	101
3.4.1 Composição orçamentária do SDP	104
3.5 OS PRINCIPAIS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	110
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	115

INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema desta dissertação surgiu no momento da realização de um trabalho, junto ao Programa Escolas do Amanhã¹ da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME). Na ocasião, foi possível conhecer o cotidiano de diretores de unidades escolares localizadas em diferentes territórios e realidades da cidade.

Durante o período de convivência, algumas questões chamaram à atenção, em especial, a recorrência de comentários por parte dos diretores com relação à falta de verba para realizar pequenas despesas, operacionalizar projetos pedagógicos específicos, ou mesmo resolver questões emergenciais. Na primeira oportunidade, procurou-se saber um pouco mais sobre o recebimento direto de recursos financeiros pela unidade escolar, as fontes e os desafios que, porventura, deveriam ser enfrentados.

Conforme os procedimentos eram apresentados, aumentava o interesse em conhecer melhor esses trâmites, as imbricações com o processo de descentralização entre os diferentes níveis de gestão, os mecanismos de transparência. Desse modo, a busca por informações se transformou em proposta de estudo, tomando como referência as políticas de descentralização financeira direta para as unidades escolares e as possibilidades de contribuição dessas iniciativas na perspectiva da gestão democrática.

Como resultado preliminar do levantamento de informações, duas fontes de recursos foram identificadas: uma de âmbito nacional - o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE)², associado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

¹ Programa criado em 2009 pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, com objetivo de reduzir a evasão escolar e melhorar a aprendizagem em 155 escolas do ensino fundamental localizadas nas áreas mais vulneráveis da cidade. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=2281501>>. Acesso em: 20 set. 2014.

² Criado a partir da Medida Provisória nº 1.784, de 1998, que alterou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com objetivo de dar assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, com foco na melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. No ano de 2009, por meio da Lei nº 11.947/2009, o PDDE foi ampliado para toda a educação básica, passando a incluir as escolas de ensino médio e da educação infantil, mantendo os objetivos iniciais.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12320&Itemid=246>. Acesso em: 25 jan. 2014.

(FNDE) e outra, específica do município, o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP)³.

Tanto o PDDE quanto o SDP constituem-se como estratégias de transferência direta de recursos financeiros para as unidades escolares. Se, na primeira, os recursos têm sua origem no Tesouro Nacional, a segunda tem por alicerce os cofres do município do Rio de Janeiro. Se, por um lado, a criação do PDDE remonta ao ano de 1995, a do SDP tem suas origens em 1993, revelando certa antecipação do governo municipal em relação ao federal e, especialmente, em relação à aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. E, mais, ao mesmo tempo em que os recursos do PDDE se fazem associar exclusivamente à educação, no contexto atual, após alterações na sua normatização inicial, os recursos do SDP passaram a ser disponibilizados para diferentes esferas da administração pública municipal, fato que impõe maiores dificuldades ao seu acompanhamento e controle por parte da sociedade civil organizada.

A semelhança no propósito de descentralização entre essas duas fontes, ou seja, de suprir financeiramente as unidades escolares de maneira direta e complementar, consolidou o interesse de pesquisar o assunto. Por se tratar de um tema amplo e pouco investigado, o SDP foi elencado como foco deste estudo, o qual apresenta características específicas - como regionalidade, diversidade de natureza de despesas autorizadas e modelo próprio de gestão dos recursos.

No início da pesquisa bibliográfica, o banco de dissertações e teses da CAPES foi consultado, assim como foi realizada busca pela internet, com intuito de localizar estudos anteriores sobre o tema. Descritores e palavras-chave, como autonomia financeira, descentralização de recursos e o próprio Sistema Descentralizado de Pagamento foram utilizados. Como resultados foram encontrados dois trabalhos. Um deles, de conclusão de curso de especialização *lato sensu*⁴ de Vasconcelos (2005), no

³ Instituído pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Municipal nº 20.633, de 18 de outubro de 2001, destinado a descentralizar verbas para os órgãos integrantes da Administração Municipal que necessitem de soluções ágeis e rápidas na realização de suas atividades, dotando as referidas instâncias de “(...) meios eficientes, capazes de proporcionar maior agilidade na realização de despesas que exijam ações imediatas ou que não possam ser submetidas ao processo normal de aplicação (...)” (art. 3º). Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?6575>>. Acesso em: 25 jan. 2014

⁴ VASCONCELOS, Valéria Calaza Alves de, “A Gestão dos Recursos Públicos numa escola de ensino fundamental da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro”, monografia, Universidade Cândido Mendes, em 2005. Disponível em: <

qual abordou o princípio de descentralização, da gestão democrática e debateu de maneira breve sobre a qualidade da educação, a partir da maior autonomia financeira experimentada com o PDDE e o SDP, apontados como fontes de recursos e de influencia positiva na reorganização da gestão de uma escola da rede municipal do Rio de Janeiro.

No segundo estudo⁵ Rezende (2003), dissertou sobre a implementação do processo de descentralização e autonomia do diretor escolar, com foco em uma escola da rede municipal de educação do Rio de Janeiro, destacando o SDP como um recurso impulsionador da autonomia financeira, apontando como uma de suas conclusões que os valores ainda eram insuficientes frente às demandas.

O interesse pelo aprofundamento do tema aumentou diante da constatação da exiguidade de estudos sobre o SDP e suas possíveis contribuições, para o fortalecimento de iniciativas voltadas para a gestão democrática na unidade escolar. Soma-se à isso o fato de não ser possível, por meio da leitura dos documentos disponíveis no site da Prefeitura e da Controladoria Geral, identificar, entre outros aspectos, os parâmetros de descentralização dos recursos financeiros adotados pela Secretaria Municipal de Educação e os aspectos de gestão democrática relacionados, em específico à transparência e ao controle social.

Diante do exposto e da possibilidade de ampliar o conhecimento sobre o assunto, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar os aspectos da gestão democrática presentes no Sistema Descentralizado de Pagamentos, na área da educação.

Para qualificar esta análise foram estabelecidos como objetivos específicos:

1. Caracterizar o SDP, considerando sua origem e as diretrizes normativas;
2. Apresentar a composição orçamentária do Sistema, na área da Educação;
3. Evidenciar os mecanismos de acompanhamento público da utilização dos recursos financeiros do SDP.

<http://www.avm.edu.br/monopdf/1/VALERIA%20CALAZA%20ALVES%20DE%20VASCONCELLO%20S.pdf>. Acesso em: 08.10.2012.

⁵ REZENDE, Paulo César de Oliveira. “Qualidade do ensino e o modelo de gestão da escola pública municipal da Cidade do Rio de Janeiro”. Escola Brasileira de Administração Pública Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3502/000322773.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Para definir a estrutura metodológica da pesquisa, diante do contexto político no qual ela se insere, foram considerados os riscos de inviabilidade do estudo, citados por Gil (2008, p.39) ao referir-se a “constituição de um problema de pesquisa que exija para a coleta de dados autorização de pessoas com as quais não houve contato prévio”.

Como o objeto deste estudo está identificado como um tema até o momento pouco explorado, a natureza desta pesquisa se caracteriza pela abordagem prioritariamente qualitativa, de caráter descritivo-exploratório, cuja principal finalidade é “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.” (GIL, 2008, p. 27). Segundo Trivinos (2012, p. 109), a pesquisa exploratória “permite ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema”, ampliando seu conhecimento a respeito, sem interferir nos fatos.

O estudo tomou por base as pesquisas bibliográfica e documental, considerando o fato de que os documentos oficiais como decretos, resoluções e normativas específicas dos órgãos de controladoria, constituem-se como “fonte estável e rica” de informação (GUBA e LINCOLN, 1981, apud LÜDKE e ANDRÉ, 2012, p. 39) sobre a natureza do objeto em estudo.

As categorias de análise elencadas neste estudo foram: descentralização, autonomia, participação e transparência, constituintes dos pilares da gestão democrática.

O levantamento dos dados financeiros associados ao SDP e à rede municipal de educação foram apurados no site Rio Transparente, Transparência Carioca e da Controladoria Geral do Município, entre outra(s) fonte(s) identificada(s) durante o levantamento das informações, tomando por referência o ano de 2012, último período no qual a rede estava organizada em dez Coordenadorias Regionais de Educação.

E, para atender aos objetivos, esta dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro configura o referencial teórico em torno das principais categorias de análise deste estudo, que constituem os pilares da gestão democrática na escola, quais sejam, a descentralização, autonomia, participação e transparência. O segundo apresenta o financiamento da educação, a partir de seu referencial histórico, com foco nas propostas de transferência da União para municípios e destes para as unidades escolares.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta a análise do objeto desta pesquisa, o Sistema Descentralizado de Pagamento com destaque para a estrutura normativa e orçamentária, apresentando o detalhamento da distribuição financeira entre as

Coordenadorias Regionais de Educação e, os principais mecanismos de acompanhamento da utilização dos recursos, orientados pelo sentido da transparência.

1. GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

No Brasil, o debate sobre democratização da gestão escolar encontra-se intrinsecamente relacionado com as mudanças ocorridas nas políticas públicas, demarcadas pelas diretrizes legais, destacando-se a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Plano Nacional de Educação (2001), nos quais foram garantidos novos fundamentos e estratégias norteadores da implementação dessa prática de gestão no cotidiano escolar.

A perspectiva democrática da gestão escolar pode ser compreendida como espaço de descentralização do poder, de efetivação da participação, da ampliação da compreensão a respeito dos mecanismos de controle social, do exercício pleno da cidadania e do aprendizado reivindicatório dos direitos sociais.

Neste capítulo, com o propósito de trazer elementos para análise e compreensão dos princípios orientadores da democratização da escola pública, serão discutidos os principais aspectos conceituais associados à democracia, à gestão e, por conseguinte, à gestão democrática.

1.1 Democracia

Palavra de origem grega, que tem como significado literal o “governo do povo”⁶, sistema de governo em que o poder é exercido pelo povo. Neste trabalho, o termo “povo” está referenciado pelo conceito de Bonavides (1993), cujo significado pode ser definido sob as seguintes abordagens: a política, a sociológica e a jurídica. Sob o ponto de vista político, o autor referencia o conceito cunhado por Afonso Arinos, de povo como sendo aquela parte da população capaz de participar, através das eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época. Nesta perspectiva, Azambuja (1998, p. 218), caracteriza democracia a partir dos seguintes destaques:

- a) o poder pertence ao povo, é a soberania popular;
- b) o poder político é exercido por órgãos diferentes, autônomos e independentes, é a teoria da divisão de poderes;
- c) as prerrogativas dos governantes são limitadas explicitamente pela constituição e
- d) são declarados e assegurados os direitos individuais.

⁶ Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=Democracia>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2013.

Outra concepção sobre democracia, a considera como algo instrumental destinado a estabelecer “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1986, p.5). O autor ainda acrescenta que a democracia pode, efetivamente, contribuir com a superação das condições sociais, bem como com a transparência do poder e reporta-se à educação para a cidadania como sendo o “único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão” (Id., p. 31). Para complementar o pensamento do autor, cabe destacar as seis regras que, segundo ele, imprimem legitimidade ao regime democrático, a saber:

- a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc., devem gozar dos direitos políticos [...];
- b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico [...];
- c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formada o mais livremente possível [...];
- d) devem ser livres ainda no sentido [...] de terem reais alternativas, isto é, de poderem escolher entre soluções diversas;
- e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica [...];
- f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria [...] (BOBBIO, 1979, p. 34).

Na perspectiva de garantia do direito democrático por meio do voto, Gugliano (2004) referencia Joseph Schumpeter (1963) como quem primeiro considerou a “democracia unicamente como a forma através da qual os cidadãos elegem seus governantes por meio do que ele identificou como o principal método democrático, isto é, o voto” (p. 260), ou seja, atribuindo ao processo eleitoral o principal mecanismo de exercício de poder dos sujeitos⁷, no que tange à tomada de decisão, como resultado a partir da opinião da maioria, o que não necessariamente, representa a “vontade do povo” (SCHUMPETER, 1961, apud NOBRE, 2007, p. 212).

No entanto, ao longo do tempo, ocorreu uma significativa mudança nessa concepção de representação, na qual os partidos políticos se transformaram em espaços de negociações de interesses privados, sem a obrigação de seguirem as preferências dos eleitores (MANIN, 1995) e com atuação muitas vezes contrária aos interesses dessa maioria que lhes concedeu o poder por meio do voto. Tal fato deu margem à descrença da população em candidatos e partidos políticos, aumentando o distanciamento entre

⁷ Aqui entendido como “pessoa física, como sujeito de direitos e deveres” (KELSEN, 2006, p.191).

representantes e representados e, conseqüentemente, o declínio da participação popular (GUGLIANO, 2004).

Partindo dessas reflexões, um importante contraponto é identificar os espaços democráticos, indo além do processo de eleição. Assim, Gadotti (s.d, p.11) aponta “uma nova ordem jurídica e política com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta)”. Essa via, quando vista em paralelo à educação, demonstra o processo do próprio sentido da prática democrática, uma vez que esses dois pilares comporiam o princípio da cidadania ativa⁸. No Brasil, em particular, diante da não correspondência dos anseios da sociedade frente à democracia direta, desponta outra perspectiva: a instituição da democracia semidireta que não desconsidera os representantes, mas busca aproximar a democracia representativa da participativa (BONAVIDES, 1994).

A democracia representativa caracteriza-se pela realização de eleições em que participam os cidadãos adultos⁹, com direitos políticos para escolherem seus representantes no parlamento (BOBBIO, 1986). Os eleitos passaram a legislar em nome do povo, em uma pressuposta relação de confiança mútua, ou seja, “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa” (BONAVIDES, 1994, p. 165).

O modelo predominante de representação por mandato, visto como “uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta” (BOBBIO, 1986, p. 52) passa a não responder algumas questões surgidas ao longo do tempo, como a não inclusão das minorias e a dificuldade de consolidação dos mecanismos de participação que garantam, de modo efetivo, novas perspectivas de ampliação desses recursos participativos nos processos de tomadas de decisão (SOUZA, 2010) e de controle social.

No entanto, Bobbio (1986) chama atenção para o fato de, na atualidade, não haver um modelo instituído de democracia participativa, tal qual o sentido descrito pelo autor:

[...] se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre

⁸ Referência em Cardoso (2009), para quem cidadania ativa é o cidadão que participa politicamente na vida da sociedade, “que se preocupa com questões que interferem na vida da comunidade, assuntos de ordem pública e não apenas com a sua vida pessoal e de sua família” (p. 17).

⁹ No Brasil, o voto é obrigatório para os cidadãos alfabetizados maiores de 18 e menores de 70 anos.

tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível.[...] (BOBBIO, 1986, p. 42).

Sendo assim, a concepção de democracia participativa desponta a partir da organização dos movimentos sociais, ressignificando a participação da sociedade civil, na busca pela ampliação da compreensão política e do exercício da cidadania como forma de “compatibilizar o desenvolvimento pessoal com o coletivo e fazer da sociedade civil uma sociedade política em que o Estado seja um autor privilegiado, mas não único” (SANTOS, 2003, p. 268), ao se propor a ser “mais participativa, inclusiva e plural” (NOBRE, 2007, p.217).

O diferencial nessa forma de governar se configura com a amplificação da participação direta dos cidadãos na tomada de decisão e do seu engajamento com a coisa pública (GUGLIANO, 2004). A interpretação de Freitas (2012, p.77) resume a democracia participativa como a “possibilidade de os cidadãos exercerem o poder sem a intermediação de representantes”.

Ainda que os mecanismos de participação (plebiscito¹⁰, referendo¹¹ e iniciativa popular)¹² estejam constitucionalmente contemplados no art. 14, respectivamente nos incisos I, II e III da CF 1988, artigo este regulamentado pela Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998, faz-se necessário salientar o propósito da efetivação da participação popular nas decisões políticas como forma de aprimoramento dessa prática (BENEVIDES, 1996). Outras formas, como o Planejamento e Orçamento Participativos, independentemente de não estarem constitucionalmente referendadas,

¹⁰ Na concepção de Sgarbi (1999), plebiscito caracteriza-se por ser uma consulta prévia ao povo através da qual se aprova ou não a elaboração de uma lei, uma emenda constitucional ou uma medida governamental. A convocação para o plebiscito é anterior ao ato legislativo, ou administrativo e, através do voto do povo, a matéria pode ou não ser aprovada. Se o resultado for favorável, segundo Mafra Filho (2010, p.9) “caberá, ainda assim, ao Congresso Nacional, soberanamente, decidir pela aprovação ou reprovação da lei complementar”.

¹¹ O Referendo, cujo um dos significados é aprovação, está posto como um procedimento formal e regulado por lei, de consulta direta ao povo sobre uma lei, emenda constitucional ou decisão governamental, inicialmente elaborada pelo poder competente, sem estar em vigor, até a publicação do resultado do referendo, que tem como objetivo ratificar ou não a proposta (MAFRA FILHO, 2010).

¹² Por fim, a iniciativa popular consiste na possibilidade do povo desencadear o processo de apresentação de projeto de lei, de teor único, “subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art.13, Lei ° 9.709, de 1998), cabendo ao Poder Legislativo discutir, aprovar, ou rejeitar o projeto.

compõem o repertório das práxis participativas, implementadas por municípios e em iniciativas escolares, ainda que consideradas isoladas.

Retomando uma das vertentes da democracia, a participação e suas implicações no contexto da educação, Bobbio (1986) defende dois princípios que, contribuem com o seu debate na escola pública, principalmente se acrescentarmos temas como a revisão do projeto político educacional e a função social idealizada para essa instituição, aqui entendida como um espaço de (in)formação para a autonomia do sujeito e democratização da sociedade. Um desses princípios é a publicidade como recurso de comunicação e transparência, indispensável para que o cidadão não só tome ciência das questões, mas para que possa, efetivamente, acompanhar os atos do governo. O outro princípio é a perspectiva da educação para a cidadania¹³.

O cotidiano da escola pública conta com instâncias potenciais e legitimadas para o exercício da democracia participativa como os conselhos, grêmios, unidades executoras, associações e outras organizações com propósitos similares. Mesmo com essa diversidade de possibilidades, não se pode desconsiderar os desafios para a efetivação dessa prática, que está para além de ser uma mera explicação simplista, enquanto um sistema de governo, “mas sim como um processo” (COUTINHO, 2000, p. 129) contínuo e demorado, que no tocante à realidade educacional, demanda atenção para a inclusão de processos sistemáticos de instrumentalização dos sujeitos para que possam estar aptos e sejam incentivados a participarem em diferentes frentes de decisão, voltadas para o interesse coletivo.

As discussões sobre democracia permeiam o debate sobre os pilares da gestão participativa, tema que constitui o foco de interesse deste trabalho. O próximo tópico trará um breve histórico sobre administração escolar, as mudanças conjunturais e as implicações junto à proposta de gestão democrática na educação, orientada pelo texto Constitucional, frente à política de descentralização.

¹³ Foi considerado o enfoque de Benevides (1996), para quem educação para a cidadania deve ser a “formação do ser humano para desenvolver suas potencialidades de conhecimento, julgamento e escolha para viver conscientemente em sociedade” (p.2). A autora destaca a “contribuição do processo educacional, tanto para conservar quanto para mudar valores, crenças, costumes e práticas” (p.2).

1.2 Gestão

Há um debate conceitual sobre o uso dos termos administração e gestão escolar. A bibliografia aponta Anísio Teixeira como autor contemporâneo importante ao romper com a defesa dos princípios da administração geral¹⁴ aplicados à educação, e apresentar suas reflexões sobre a função do administrador e o que é administração escolar. Segundo Teixeira (1961, p. 01), ser administrador é um exercício que “depende muito da pessoa que a exerce; o administrador depende de quem ele é, do que tenha aprendido e de uma longa experiência”. Para o autor, a administração segue uma das seguintes orientações:

[...] aquela que seria, digamos, mecânica, em que planejo muito bem o produto que desejo obter, analiso tudo que é necessário para elaborá-lo, divido as parcelas de trabalho envolvidas nessa elaboração e dispondo de boa mão-de-obra e boa organização, entro em produção. É a administração da fábrica. É a administração, por conseguinte, em que a função de planejar é suprema e a função de executar, mínima. E há outra administração - à qual pertence o caso da Administração Escolar - muito mais difícil. Seu melhor exemplo é o da Administração dos hospitais, em que a grande figura é, digamos, a do cirurgião; o administrador é apenas o homem que dispõe o hospital nas condições mais favoráveis possíveis para que o cirurgião exerça com a maior perfeição possível a sua função. Este é também o caso da educação. Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o staff, **na educação, o elemento mais importante é o professor.** [...] (TEIXEIRA, 1961, p. 02, grifo nosso).

As críticas ao conceito, práticas e limitações da administração escolar, baseadas no enfoque tecnocrático, levou a administração a ser considerada como um “processo racional de organização” (LÜCK, 2004, p. 03), estritamente voltado para o alcance de objetivos e resultados organizacionais. Novos debates foram instalados nesse campo e começou a surgir o conceito de gestão escolar, com olhar para a dimensão político-pedagógica, voltada para a transformação social.

Etimologicamente, gestão vem do latim *gestio* e corresponde ao “ato de administrar, de gerenciar”, e de *gerere*, “levar, realizar”. A partir desta descrição, gestão será aqui considerada como “a geração de um novo modo de administrar uma realidade,

¹⁴ Foi considerado aqui o conceito de Maximiano (1995, p. 60), para quem administrar “é o processo que tem como finalidade garantir a eficiência e eficácia de um sistema”.

sendo, então, por si mesma, democrática, pois traduz a ideia de comunicação pelo envolvimento coletivo, por meio da discussão e do diálogo” (DALBERIO, 2008, p. 3).

Para Mendonça (2000), gestão pode ser compreendida em seu aspecto mais amplo como sendo:

Um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais até suas perspectivas de implementações e procedimentos avaliativos (MENDONÇA, 2000, p. 69).

Ainda nessa discussão, citamos Lück (2004), que opta por demarcar uma diferenciação entre os termos administração e gestão, como forma de ressignificação conceitual, e nos diz que o conceito de gestão está diretamente relacionado ao “fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos” (LÜCK, 2004, p. 1).

A autora ainda aponta como mais adequado para as demandas atuais do processo educativo, a utilização do conceito de gestão e justifica sua escolha por entender que:

[...] a intensa dinâmica da realidade faz com que os fatos e fenômenos mudem de significado ao longo do tempo, de acordo com a evolução das experiências, em vista de que os termos empregados para representá-los, em uma ocasião, deixam de expressar plenamente toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos (LÜCK, 2007, p.47)

PARO (2012) declara utilizar o conceito de gestão como sinônimo para administração, inclusive por considerar uma adaptação necessária ao atual “modismo”, conforme declarou em entrevista¹⁵. Para o autor, administração é sinônimo de gestão por entender que ambas significam todo tipo de mediação e a define como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2012, p.25).

Na relação entre racionalização do trabalho e as relações humanas estabelecidas no campo da administração, Paro (Id p. 31) descreve a administração como “o esforço humano coletivo”. Para Chiavenato (1979, p. 179) a atividade administrativa também é “uma atividade grupal [...] tornando necessário desenvolver

¹⁵ Gestão Escolar Democrática. Prof. Vitor Henrique Paro. Publicado em 22/06/2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=WhvyRmJatRs.6'53>>. Acesso em: 24 jan. 2014

processos especiais para a aplicação do esforço organizado em proveito da tarefa do grupo”.

1.3 Gestão democrática na escola.

Com vistas a discutir a gestão democrática na escola, serão revisitados alguns aspectos do histórico da democratização da escola pública no Brasil, das legislações relacionadas ao desenvolvimento da gestão no âmbito da organização da escola e os conceitos que sustentam a prática da gestão na escola, na perspectiva democrática: descentralização, autonomia e participação.

No âmbito da participação, ampliaremos o debate para a vertente dos mecanismos de controle social e da transparência. Inicialmente tomaremos por referência, o movimento escolanovista, dos anos de 1930, no qual um dos objetivos de luta era a democratização da educação, englobando o acesso à escolaridade básica por parte de toda a população do país, de maneira gratuita em seus diversos segmentos, como disposto por Azevedo (2010) ao referir ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932):

A gratuidade extensiva a todas as instituições oficiais de educação é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás, o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito (AZEVEDO, 2010, p. 45).

Em função da conjuntura política no período de 1937 a 1945, os movimentos reivindicatórios foram reprimidos, sendo assim, debates relacionados às políticas educacionais e todos os processos de decisão política, social e econômica passaram a ficar exclusivamente sob responsabilidade do governo federal (CARINA, 2003).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) e até 1964, o Brasil viveu um período democrático em que os presidentes foram eleitos por meio de voto direto e secreto. Em 1964, o golpe militar interrompeu o processo de exercício democrático e de formação do cidadão. O regime militar instaurou no espaço escolar comandos autoritários de mandamentos legais os quais, por sua vez, se baseavam mais no uso da força política do que na força do direito, a democracia (IANNI, 1995).

Com o término gradual da ditadura, inicia-se, nos anos de 1980, um novo período político no Brasil. Esse caracteriza-se pela abertura democrática no país, retomando “à luta pela democratização, participação, autonomia e controle social, em contraponto à centralização do legado deixado pelos governos autoritários” (TORRE, 2010, p.33).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 garantiu como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...] (art. 6º). A Carta de 1988 ainda determina:

Art. 205: A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ainda no campo educacional, contemplaram-se os resultados de discussões presentes na Constituinte de 1987/1988, como, por exemplo, a gestão democrática da educação, assunto amplamente debatido por educadores que exigiam a democratização da sociedade e, por conseguinte, da escola pública.

A Constituição Federal, nos artigos 206 e 208 contempla, respectivamente, dispositivos que definem e viabilizam os princípios nos quais o ensino deveria ser ministrado, estabelecendo para tal:

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - **gestão democrática** do ensino público, na forma da lei; (Grifo nosso).

Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - **educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos** de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...] (Grifos nossos).

A gestão democrática na educação básica, também está expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), conforme os destaques a seguir:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Sob esta mesma perspectiva, o Plano Nacional de Educação (2001) destaca a importância da gestão democrática, ao estabelecer em seus objetivos e prioridades as normas dessa proposta de gestão destinada ao ensino público, considerando como recurso de fundamental importância, “a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (PNE, 2001, p.7).

Outro aspecto contemplado no documento, entre seus objetivos e metas para a gestão dos sistemas de ensino é o incentivo para a criação de Conselhos Municipais de Educação e o apoio técnico para os municípios que optarem por constituir sistemas locais de ensino, além de incentivar a participação da comunidade na gestão das unidades escolares, a partir da instituição dos conselhos ou instâncias equivalentes.

O debate sobre a democratização da gestão constou da agenda da Conferência Nacional de Educação¹⁶ de 2010. O Documento Final da Conferência apresentou a fundamentação da gestão democrática como pautada “na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade [...]” (CONAE, 2010, p. 42). E, ainda, de acordo com o referido documento, gestão democrática na educação é “entendida como espaço de deliberação coletiva (estudantes, profissionais da educação, mães, pais ou responsáveis)” (p. 43).

¹⁶ De acordo com o MEC, a Conferência Nacional de Educação – CONAE, se apresenta como um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. Organizada a partir das Conferências Municipais e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal, o tema da CONAE, em 2010, definido por sua Comissão Organizadora Nacional, foi: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Integram a Comissão Organizadora Nacional representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação.

Fonte: <www.conae.mec.gov.br>. Acesso em 09 out. 2014.

Os aparatos legais apresentam as diretrizes que podem ser consideradas como fundamentos da autonomia da escola e promotores da participação da comunidade escolar nos processos decisórios que lhe dizem respeito, entretanto, por si só, não asseguram a implantação, adoção e consolidação dessa nova prática cotidiana, pois o exercício da gestão democrática está diretamente relacionado ao processo de mudança de pensamento e atitude por parte de todos os integrantes da sociedade e na educação não é diferente. Para Gadotti (1994), o comportamento da comunidade escolar, frente ao que se estabelece por gestão democrática, está intrinsecamente relacionado ao fato de que:

[...] a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola. Participar da gestão significa inteirar-se e opinar sobre os assuntos que dizem respeito à escola, isso exige um aprendizado que é, ao mesmo tempo, político e organizacional (GADOTTI, 1994, p.01).

A gestão democrática da escola é entendida como um passo importante no aprendizado da democracia e para a promoção da educação de qualidade para todos, de modo que cada um tenha a oportunidade não só de acessar, mas de permanecer e desenvolver-se em uma escola dinâmica, com um Projeto Político Pedagógico¹⁷ que esteja contextualizado em seu tempo, com recursos humanos, técnicos e materiais adequados para sua implantação e realização. Portanto, uma escola voltada para o desenvolvimento cidadão do estudante, na qual todos estejam implicados no fortalecimento dos diferentes processos participativos (VASCONCELLOS, 1995).

O compartilhamento das práticas escolares, envolvendo a tomada de decisões por parte da comunidade escolar, relacionadas às questões administrativas e pedagógicas, representa o real sentido da gestão democrática que é o de contribuir com o processo educacional, pois, como explica Bastos (2005, p. 25), “enquanto a democracia não chegar ao trabalho de sala de aula, a escola não pode ser considerada democrática”.

¹⁷ De acordo com VASCONCELLOS (1995, p. 143), o PPP constitui-se em um “instrumento teórico-metodológico que visa a ajudar a enfrentar os desafios do cotidiano da escola, só que de uma forma refletida, consciente, sistematizada, orgânica e, o que é essencial, participativa. E uma metodologia de trabalho que possibilita ressignificar a ação de todos os agentes da instituição”.

Diante deste posicionamento, comungando com Lück, podemos considerar a gestão democrática:

[...] como sendo o processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação (LÜCK, 2009, p. 71).

Com a hierarquização estrutural, encontrada na maioria das redes públicas de educação, instala-se o desafio de construção de uma prática democrática intraescolar. Considera-se, portanto, investir em iniciativas que desconcentrem as medidas decisórias, em geral, vinculadas à figura do diretor¹⁸, reconhecido como principal responsável pelas questões da escola, passando a ser explicitamente assumidas por outros atores, a partir da criação de condições realísticas para a realização de ações práticas, voltadas para o fortalecimento da experimentação coletiva orientada pelo e para o projeto coletivo de mudança, rompendo a dicotomia “[...] entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre teoria e prática[.]” (VEIGA, 1997, p.18).

Paro (2012) reafirma a importância da abrangência e autenticidade dessa participação e representatividade na equalização de uma administração escolar guiada pelo coletivo ao declarar que:

A coordenação do esforço de funcionários, professores, pessoal técnico-pedagógico, alunos e pais, fundamentada na participação coletiva, é de extrema relevância na instalação de uma administração democrática no interior da escola. É por meio dela que são fornecidas as melhores condições para que os diversos setores participem efetivamente da tomada de decisões, já que estas não se concentram mais nas mãos de uma única pessoa, mas na de grupos ou equipes representativos de todos. É necessário, entretanto, que essa representação seja realmente autêntica e que estejam sempre funcionando adequadamente os mecanismos mais eficientes de expressão das ideias e de intercâmbio de informações (2012, p. 212).

Na interpretação de Falcão Filho (1992, p. 14), a efetivação da gestão democrática está relacionada às “qualificações pessoais validadas por componentes políticos, morais e éticos” dos dirigentes, na medida em que “não se tomam decisões, não se desenvolvem processos participativos de trabalho, não se coordenam e não se

¹⁸ Segundo Paro (2012, p.102), “a figura do diretor de escola ainda é um dos determinantes mais importantes da qualidade dos serviços desenvolvidos pela instituição escolar”.

orientam pessoas apenas querendo, mas, acima de tudo, sabendo o porquê e o como; e não se aprende o porquê e o como apenas ouvindo ou vendo fazer”.

Já para Cury (2011), a gestão democrática está relacionada não só com a participação, mas também na sua constituição como processo formativo; sendo assim, “voltada para um processo de decisão baseado na participação, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade” (CURY, 2011 p.5).

No entanto, Gadotti (1994) alerta para o fato de que a administração pública de um sistema educacional, orientada para a gestão democrática na unidade escolar, exige a implantação de uma proposta de cunho político, na qual o seu funcionamento precisará estar referendado pelos princípios da descentralização, autonomia, participação e pela implantação (e manutenção) de mecanismos específicos, voltados para a busca da qualidade do que é público.

Destaca-se a importância do zelo nas relações humanas que se desenvolvem no interior da unidade escolar, associado à importância do fluxo de informação, como pontos a serem considerados na consolidação do projeto político-pedagógico, estruturado pelo e para o coletivo, representado pela comunidade escolar, “contribuindo para o aperfeiçoamento administrativo-pedagógico” (HORA, 2011, p. 45).

Vale ressaltar que a escola não se transforma exclusivamente pela renovação da estrutura de gestão organizacional, ou mesmo pela maior participação da comunidade. Uma questão que perpassa o tema é a descentralização, que constitui um dos pilares da gestão democrática.

1.3.1 Descentralização

Em tempos de reabertura política e democratização do país, aconteceram as eleições para governadores e prefeitos e, concomitantemente, a mudança nas relações intergovernamentais, impulsionadas pela redemocratização foram acompanhadas pela descentralização política e fiscal, na qual municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos. No campo da educação um ator externo, o Banco Mundial, exerceu

forte influência na definição das diretrizes políticas¹⁹ no Brasil e em outros países da América Latina e Caribe (SOUZA, 2003).

Nesse período, a descentralização passa a estar a serviço das reformas educacionais. Em decorrência dessa nova configuração, ocorre a redefinição da proposta de gestão das políticas sociais, pautadas pela descentralização das políticas públicas (ARRETCHE, 1999).

A desburocratização do Estado, fundamentada pelo deslocamento dos campos de poder, diversificou os centros decisórios e conjugou a exigência da participação de outros sujeitos, trazendo no bojo das mudanças a demanda por novas iniciativas de gestão, redistribuição de responsabilidades entre as partes, voltada para uma atuação mais autônoma, conjugando a utilização de instrumentos destinados ao fortalecimento da transparência, como forma de avançar na organização da atuação política e na formulação de reivindicações por maior justiça social (LOBO, 1990).

No entanto, é necessário atentar para o fato de não se creditar, exclusivamente, às reformas de descentralização uma saída imediatista para responder a todas as críticas feitas ao centralismo. Fato que Lobo (1990) destaca como risco na medida em que a descentralização é apresentada como:

(...) forma mítica só serve para enterrar ainda mais o processo de mudança. A este tipo de postura pode-se associar outra que imprime uma utilização política à luta pela descentralização. Neste caso, também é supervalorizado o poder da descentralização para resolver os males estruturais do Estado. A utilização política, em tais circunstâncias, serve para encobrir responsabilidades de determinadas agências governamentais que, ao não cumpri-las, culpam a centralização pelo mau desempenho de suas obrigações (LOBO, 1990, p.6).

Para melhor compreender os conceitos balizadores das políticas de descentralização como proposta de reforma educacional, é necessário detalhar e diferenciar os conceitos de descentralização e desconcentração, referenciados por Rivas (1991), Cassassus (1995) e Barroso (1996).

Por descentralização se entende aquela situação em que as diversas entidades regionais ou locais (de governo ou corporações autônomas) com graus significativos de autonomia, definem as formas próprias em que se deve organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas

¹⁹ Refere-se ao receituário neoliberal, que determina ao Estado Nação redução de investimentos na área social, incluindo educação e saúde.

áreas. Na descentralização não há somente uma delegação de faculdades operacionais, há também o exercício do poder de decisão real sobre os aspectos importantes no manejo financeiro, a elaboração do currículo local e a administração e gestão educacionais em zonas geográficas determinadas (RIVAS, 1991, p.20).

E, por desconcentração:

[...] o sistema em que o Estado Central delega determinadas funções a entidades regionais ou locais que depende diretamente do órgão central que mantém concentrado em seu poder a tomada de decisões e o direito para outorgar, modificar ou retirar atribuições dos funcionários dessas repartições ou simplesmente removê-los (Id, p. 20).

A depender da concepção de descentralização, Cassassus (1995) faz um contraponto entre os conceitos “descentralização” e “desconcentração”. De acordo com o autor, descentralização se faz associar ao fato de “[...] confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas” (CASASSUS, 1995, p. 82).

E, desconcentração é compreendida como uma dinâmica que “[...] reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central [...]. Desta maneira, a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de cima para baixo” (CASASSUS, 1995, p. 84).

A descentralização traz outras discussões e exigências correlacionadas como, por exemplo, o estabelecimento de novos centros de tomada de decisão, interesse por aprendizados voltados para melhor compreensão das novas responsabilidades (volume e especificidades), incentivo formativo para melhorar a qualidade da participação nas instâncias decisórias, entre outras, que demandam atenção a título de contribuição com a singularidade dos processos de implementação dessa nova forma de atuação, conforme afirmação de Barroso (1996), para quem:

(...) A descentralização se faz “descentralizando”, isto é, conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder (...) [Por isso, é necessário entender que] a descentralização não é um processo linear, [mas] que admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações (p.11)

A reforma educacional passou a integrar a agenda política, na qual os parâmetros financeiros, pedagógicos e administrativos sofreram mudanças no seu

funcionamento e nos processos de gestão, em busca da redefinição das atribuições do Estado, com a implantação de sistemas nacionais de avaliação e do fortalecimento das autonomias²⁰, assunto a ser tratado a seguir.

1.3.2 Autonomia

Em um primeiro momento, por estar etimologicamente ligada à ideia de autogoverno, autonomia pode ser entendida como independência, distanciamento e até mesmo isolamento. No entanto, Barroso (2013, p. 25) apresenta uma interpretação diferente, por entender autonomia como um “conceito relacional, em um contexto de interdependências e num sistema de relações”.

A autonomia, apresentada como direito de se autogovernar, de independência, negociação e escolha, são ideias diretamente ligadas à democracia, participação e cidadania. E, em uma conjuntura democrática, “se opõem às relações autoritárias existentes” e “admite a diferença” (GADOTTI, 1994, p.05), ou seja, considera a ampliação de novas relações como forma de conectar e incluir diferentes grupos sociais, favorecendo a abertura da escola para a realização do seu projeto pedagógico de maneira integrada à comunidade escolar.

Com a promulgação da LDBEN, em 1966, houve o resgate de alguns aspectos relacionados à gestão, agora em um novo contexto político, sendo um dos mais importantes, as condições apropriadas no tocante à autonomia, nos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos. De acordo com a LDBEN:

Art. 5º Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Essa autonomia não deve ser encarada exclusivamente como decreto, mas sim, como uma medida descentralizadora que implica num poder partilhado e colaborativo nas tomadas de decisões na unidade escolar. Considerando a responsabilidade individual e coletiva, orientada para o fortalecimento do seu papel social, porque o ato de decretar medidas regulatórias não garante a efetivação (total ou parcial) das mesmas,

²⁰ Referimo-nos à autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas (BRASIL, 2000), associando-se, ainda, a dos sujeitos integrados à comunidade escolar.

se a elas não forem associadas as condições estruturais e políticas que favoreçam a construção da autonomia (BARROSO, 1996).

O debate sobre a relevância da autonomia para a estruturação e constituição da identidade da unidade escolar, enfatizada por Dourado (2006) e Barroso (1996), destaca duas dimensões: a *autonomia decretada* e a *autonomia construída*. Para Dourado, a autonomia decretada, consiste na “transferência de competências, por meio de decretos, da administração central e regional para as unidades escolares” (p.82), em que a escola recebe um determinado grau de autonomia do poder público, juntamente com um conjunto de novas tarefas. Já a autonomia construída refere-se à “construção coletiva e democrática de projetos, na escola, que atendam aos anseios da comunidade a que pertence” (p.82), reafirmando o espaço e as condições favoráveis para que as diferentes instâncias de gestão constituídas no interior da escola participem de maneira partilhada das decisões.

Para Barroso (1996, p.1) a autonomia decretada é a possibilidade de “desconstruir os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática”. E, a autonomia construída se caracteriza por “reconstituir os discursos das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na acção concreta dos seus actores.” (Id.).

A responsabilização do coletivo sobre a gestão no interior da unidade escolar, refletida na busca por autonomia, não está caracterizada como mecanismo de desresponsabilização por parte do Estado; ao contrário, se afirma como potencial fiscalizador, resultante da maior participação e controle social, conforme dita Gonçalves (1996), ao apresentar que:

(...) tornar a escola mais autônoma é fortalecer o poder de controle e cobrança da sociedade civil, dos deveres que tem o Estado para com a educação pública, possibilitando, deste modo, que a face pública do poder do Estado, ainda que na ordem do capital se amplie e dilate. Portanto, buscar a *socialização do poder político* de fato e não apenas transferir as responsabilidades da gerência da escola pública para a comunidade (GONÇALVES, 1996, p. 72, Grifos nossos)

Na relação entre autonomia e unidade escolar, entende-se que autonomia é o poder de decisão, tanto para elaborar e implementar o projeto pedagógico, quanto para contribuir com a gestão das áreas administrativa e financeira, resultando em uma efetiva participação da comunidade escolar, voltada para o melhoramento do processo de ensino e aprendizagem.

Nessa direção, Veiga (1998) e Dourado (2006) ampliam o debate ao apresentarem quatro dimensões de autonomia colocadas como estruturantes desse processo e que devem estar articuladas entre si: a administrativa, financeira, jurídica e pedagógica.

A autonomia *administrativa* está associada aos processos de planejamento e reorganização da unidade escolar, considerando as diretrizes do sistema vigente, para que as decisões possam acontecer de maneira integrada e de forma participativa, mobilizando instâncias como o Conselho Escolar; a *financeira* consiste na possibilidade da escola conhecer seus custos, prever despesas, reconhecer as possibilidades de efetivar planos e projetos, conhecer e saber utilizar as fontes específicas e diretas de aporte financeiro, realizando de maneira adequada as despesas e estando apta para a prestação de contas; a *jurídica*, refere-se à oportunidade de assegurar à unidade escolar a elaboração de suas orientações internas, que podem dar origem a um regimento interno, preferencialmente com a colaboração de todos os segmentos escolares e em consonância com as legislações educacionais vigentes; a *pedagógica*, voltada para a elaboração, desenvolvimento e avaliação do Projeto Político-Pedagógico, alinhado aos anseios da comunidade escolar. Por ser a dimensão na qual se estabelece o vínculo com os beneficiários, define o currículo e os procedimentos de avaliações internas, constituindo a identidade e fortalecendo a função social da escola.

Para que a gestão democrática seja efetivada na escola, ainda de acordo com Dourado (2013), faz-se necessária a constituição e o funcionamento de mecanismos de participação da comunidade escolar e de apoio financeiro, atrelados a outros aspectos como a escolha direta dos dirigentes escolares, a construção coletiva do projeto político pedagógico e o reconhecimento da autonomia escolar.

Dessa forma, para que o exercício democrático seja transformado em práticas significativas e relevantes, é fundamental a implicação do diretor, de toda equipe

pedagógica, administrativa, responsáveis²¹, estudantes e comunidade, de forma a equilibrar forças (internas e externas), onde todos estejam mobilizados como corresponsáveis na busca por meios mais eficazes de promover e melhorar a qualidade do ensino (BARROSO, 1996).

O caminho para autonomia da escola precisa considerar a especificidade de sua organização, a sua identidade, a relação com a comunidade - cultura e valores - e seus interesses, de modo que represente o equilíbrio de forças presentes no seu universo. Segundo Barroso (1996, p.22), a autonomia da escola se constrói a partir da “gestão adequada às suas características organizativas” e pela capacidade de estabelecer e consolidar relações de interdependência com o meio no qual está inserida, fortalecendo a adequação entre as demandas e as possibilidades de realização, ou seja, de analisar os limites na correspondência com a proposta político-pedagógica.

Ressalta-se, por fim, que a autonomia se efetivará quando da consolidação de novas formas de organização da escola e, principalmente, da internalização da cultura de participação coletiva na gestão escolar, leia-se, tomada de decisão e avaliação de processo, fomentada pelo interesse da comunidade em ampliar a compreensão sobre a gama de contribuições para a transformação da escola pública.

1.3.3 Participação Social.

Quando se pensa em gestão democrática, seja no contexto representativo ou participativo, a participação social está posta como um princípio indissociável, sendo que, na relação com a educação, a participação é, também, aprendizagem voltada para o exercício da cidadania.

Pode-se dizer que esta formação é paulatinamente constituída, pois depende de alguns fatores. Aqui serão destacados dois deles. O primeiro é o interesse individual, que alavanca o comprometimento para conhecer e aprender a lidar com as novas situações. E o outro é a própria aprendizagem. Gadotti (s/d) fala da importância do conhecimento, do entendimento sobre a questão como oportunidade de qualificação para a participação, sem transformar o desconhecimento técnico em justificativa para excluir aqueles que por

²¹ Optou-se por trabalhar com a denominação de responsáveis e não pais, pois a participação neste fórum não é facultativo à mãe e pai, mas àquele que se apresenta na unidade escolar como responsável pelo estudante.

ventura não estejam preparados. O autor afirma que “nos formamos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação. A participação é conquista. A participação é pedagógica.” (Id., p. 5).

A participação também é uma forma de descentralizar poder e reivindicar qualidade. Ao mobilizar e formar um maior número de pessoas envolvidas em questões voltadas para o coletivo é muito comum haver a ampliação dos pleitos decisórios e conseqüentemente, menor controle sobre propostas de pauta e maior frequência de atitudes questionadoras, o que requer constante aprimoramento do diálogo, da interação entre os pares e da capacidade de decisão diante dos desafios inerentes à gestão democrática (NOVAES; FIALHO, 2010).

A relação entre participação e poder, insta incluir no debate o que Gadotti (Id, p. 4) chama de “condições concretas de participação” – pessoais e estruturais – fomentadoras de desempenho mais qualificado. Portanto, participar demanda preparação e envolve a capacidade de tomar decisões de forma compartilhada e comprometida com a implementação das decisões tomadas no coletivo (LÜCK, 2007).

Ao se considerar a participação como oportunidade formativa e de aprendizado nos processos de tomada de consciência política, reconhecemos, assim como Bordenave (1983, p. 12), a importância da articulação entre informação e participação, como contribuição no sentido de que “(...) o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade” (IDEM).

O mesmo autor amplia o debate ao acrescentar a leitura sobre dimensão e alcance da participação, a partir dos conceitos de “micro e macroparticipação” (IBEDIM, p.16). Se a primeira ocorre, por exemplo, no âmbito da família e das associações, a segunda se dá no contexto das lutas sociais, econômicas e políticas. Situando-se a unidade escolar na estrutura hierárquica do sistema educacional, ela passa a representar o microcampo da participação.

Por sua vez, as esferas de atuação, imprimem configurações distintas de participação. Segundo Gadotti (s/d, p. 2-3), a participação pode ser compreendida sobre dois aspectos: “a participação social e a participação popular”. A participação social é a forma de atuação da sociedade civil organizada nos espaços de controle social. Já a participação popular, seria um conjunto de outras práticas como a

promoção de um encontro temático, aberto para a comunidade. Na concepção do mesmo autor,

[...] corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. (Gadotti, Id., p.3).

Na escola, a participação social está posta como recurso para fortalecer a aproximação dos diferentes representantes da comunidade escolar ao cotidiano da gestão, descentralizando e socializando os processos de decisão, compartilhando as responsabilidades, procurando envolver a todos como “exercício do aprendizado democrático que possibilite a formação de indivíduos críticos, criativos e participativos” (DOURADO et al, 2004, p. 32), contribuindo, assim, para desmistificar e ampliar a ocupação desses espaços de participação como “primeiro passo para aperfeiçoá-la e aumentar o número de pessoas envolvidas e comprometidas” (GUTIERREZ, 2004, p. 58).

A legislação educacional brasileira estabeleceu a constituição de órgãos representativos nas unidades escolares, como os conselhos escolares, um meio pelo qual a comunidade pode ampliar a sua participação e determinar uma nova relação com o espaço público, envolvendo-se em decisões relacionadas à elaboração, execução e controle das atividades desenvolvidas. Para Demo, a participação não pode ser entendida como um estado final, mas como um processo em construção. Dessa forma:

[...]. Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir (DEMO, 1999, p. 18).

Ao se refletir sobre a relação escola e democracia, por vezes se esbarra com o insucesso de iniciativas, em que pese à constituição dos mecanismos e instrumentos de participação. Em outras situações, o pouco entendimento sobre o significado da participação, ou mesmo o desconhecimento sobre os benefícios dela decorrentes, levam à desvalorização da proposta coletiva e à desmobilização interna. Considera-se que nesses espaços se concentram as competências para legitimar as reivindicações da

comunidade escolar por melhoria das questões pedagógicas, entre outras. Neles também se estabelecem novas práticas cotidianas conferindo materialidade à ideia de que “a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta” (PARO, 2001, p.18).

Nessa perspectiva, o referido autor nos convida a dirigir atenção para o seguinte fato:

A participação democrática não se dá espontaneamente; sendo, antes, um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública. Isso parece tanto mais necessário quanto mais considerarmos nossa sociedade, com tradição de autoritarismo, poder altamente concentrado e de exclusão de divergências nas discussões e decisões (PARO, 1997, p.37).

Seguindo nesta linha de pensamento, vale ressaltar a importância de reconhecer que participação é um processo complexo, de múltiplas possibilidades de organização, em contínua formulação e que constitui uma das principais vertentes da gestão democrática a ser implementada pelos diferentes atores que compõem o cotidiano escolar. Nesse sentido, é fundamental que os integrantes da comunidade escolar se tornem mais conscientes sobre o valor de suas opiniões e compreendam que nela são concebidos valores e concepções de sociedade e a luta pela qualidade da educação.

A esse respeito, Souza (2009) apresenta participação como sendo:

um processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, que tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2009, p. 125).

Recentemente, sob a égide de aprimorar a participação social, o governo publicou novo marco regulatório da participação das Organizações da Sociedade Civil, no controle do bem público. Em maio de 2014, a Presidência da República instituiu o Decreto nº 8.243, Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que estabelece como objetivo central o aprimoramento da gestão pública ao “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (art.1º). Entretanto, uma articulação da oposição, sustou, no mínimo,

temporariamente, o referido decreto.

Mobilizar o cidadão é um desafio verificado ao longo da história. Considera-se a participação social no espaço público como um preceito constitucional que, no campo da educação, encontra-se reafirmado em documentos orientadores como a LDBEN e o PNE (2001). Nesses documentos, as instâncias colegiadas e de caráter deliberativo estão previstas. O ato de publicação da Política Nacional de Participação Social, independente do veto, nos remete a Gadotti, que afirma não ser suficiente a criação de novos mecanismos de participação, sem antes atentar para a necessidade de criar as “condições de participação” (GADOTTI, s.d, p. 4).

Ao levar em consideração que participar é ter a liberdade para o exercício da democracia, o registro dos trâmites de participação social em forma de lei, não garante o aumento da adesão, nem mesmo a qualidade desse feito. Para se constituir como legítimo, precisa estar pautado no interesse individual e coletivo de contribuir com a organização e fortalecimento dos espaços democráticos, sem reducionismo à obrigatoriedade de constituição de um ambiente regido pela legalidade, transformando-se em propostas que meramente representem uma pseudoparticipação²².

No ambiente escolar não é diferente. Para ampliar as oportunidades de participação é importante que a comunidade escolar conheça os mecanismos e os detalhes de funcionamento dos mesmos. Assim, caracteriza-se como um importante caminho para fortalecer o acompanhamento da implementação das políticas públicas, em uma relação dialógica entre as partes envolvidas.

Nesse sentido, a participação na escola estará representada pela dinamização dos mecanismos de controle social, como conselhos escolares, eleições de diretores, associação de pais e mestres, composição das unidades executoras e, na esfera estudantil, o grêmio. Na próxima seção abordaremos o conceito de controle social e transparência como expressões da participação.

²²De acordo com Viana (1986, p. 30-31), pseudoparticipação é uma “participação vigiada, concedida pela unanimidade do dominante, apenas para aliviar tensões e pressões, que poderiam perturbar sua posição privilegiada. Pensando estar decidindo e participando, o povo aquietar-se, efetivando passivamente a política do sistema global. Às vezes, esta manipulação política extrapola a área das decisões, atingindo a própria atividade da comunidade. É o risco de se criar no ser humano de uma comunidade a ilusão da utilidade social”.

1.3.4 Controle Social e Princípio da transparência

Ao longo do texto serão tratadas de maneira integrada controle social e transparência por se considerar que são temáticas indissociáveis - uma vez que a ausência de transparência (ou sua obstaculização) prejudica o acesso à informação, o que, dificulta o acompanhamento e controle social.

No Brasil, o debate sobre controle social passou a constar da pauta, especialmente a partir do processo de redemocratização, em que a Carta de 1988 possibilitou a constituição de mecanismos de controle das políticas públicas. A ampliação das possibilidades de participação motivou outro debate: o do acesso à informação.

O direito à informação, entendido como “direito universal, inviolável e inalterável do homem moderno” (DOTTI, 1980. p. 165), tem, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, o marco de sua dimensão política e estratégica, ao afirmar que:

[...] todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (art. 19).

Há um reconhecimento por parte de alguns autores sobre a correlação entre controle social e acesso à informação, orientada para a “redistribuição do poder e do saber” (SILVA, et al, 2007, p. 687). A transparência consiste em um desafio para o exercício do controle social, no sentido de garantir a democratização, a apropriação dos mecanismos de acesso, à acuidade com a qualidade das informações e a compreensão do conteúdo divulgado.

O princípio da transparência diz respeito à abertura e divulgação - clara e objetiva - de informações de qualidade, destinadas a contribuir com o melhor entendimento por parte do cidadão interessado, tornando-o mais capacitado para suas decisões e escolhas. A transparência é uma diretriz orientada para reduzir a utilização não responsável dos recursos financeiros de origem pública, combater a corrupção, aumentar a *accountability*²³ e incentivar a maior participação cidadã.

²³ Palavra de língua inglesa, ainda sem tradução literal em português. Na literatura, *accountability* está posta como um regime eficaz de responsabilização, transparência, prestação de contas e, se for o caso, sanções (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Desse modo, a transparência não deve ser uma decisão facultativa, mas incorporada como princípio para todo e qualquer gestor público, que pretenda minimizar a corrupção e aperfeiçoar as vias de “acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade civil” (PEREIRA, 2004, p. 23).

As iniciativas de acompanhamento e controle social ao longo dos últimos anos estão asseguradas por marcos regulatório, como a Constituição Federal, que garante a todos o acesso à informação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - e assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...]

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em **regime de colaboração**, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade [...] (Grifos nossos).

No processo de normatizações decorrentes da Constituição Federal, no ano de 2000, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000), que regulamenta, em específico, o inciso V, do art.163 da CF 1988, no que tange à

“fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”, ao estabelecer as normas orientadoras das finanças públicas no País. A LRF é considerada um marco no controle de recursos públicos no Brasil e está voltada para a determinação de regras de finanças públicas para a responsabilidade da gestão fiscal, tendo como pilares o planejamento e a transparência. Conforme Khair (2000, p. 62), a LRF deverá “conduzir os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos”. O referido autor destaca que os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas estão sujeitos a esta lei.

Como instrumento público de divulgação das informações, em 2004, o governo federal, lançou o Portal da Transparência²⁴, sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), com o propósito de se constituir como um canal direto de acompanhamento social da execução financeira dos programas de governo.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, estados e prefeituras devem informar a população sobre como é gasto o dinheiro público, prestando contas de maneira simples e de fácil acesso. Os art. 48 e 49 evidenciam a importância dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, incluindo os meios eletrônicos de acesso público a um conjunto de informações como projetos, orçamentos, prestações de contas, relatórios, entre outros. Em consonância ao determinado pela LRF, vale observar que, por iniciativa da Controladoria Geral Município do Rio de Janeiro, em setembro de 2006 foi lançado o Portal Rio Transparente²⁵, adequando-se às normatizações da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.547, de 18 de novembro de 2011.

Outro importante aspecto a ser destacado diz respeito à publicação da Lei Complementar 131, de 2010, que determina a “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, revisitando o conceito de transparência, conforme declarado no art.1º:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas

²⁴ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2014.

²⁵ Disponível em: <<http://riotransparente.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2014.

sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (...)

Ao pesquisar a criação de Portais de Transparência, é possível verificar que, mesmo antes da regulamentação da LC 131/2010, o governo federal e alguns governos estaduais e municipais adotaram iniciativas públicas de controle da gestão. No entanto, com a instituição da Lei de Acesso à Informação, que assevera o acesso à informação, de acordo com as diretrizes constitucionais, como princípio básico da administração pública (art. 3º), há uma mudança nesse cenário, pois a criação de instrumentos que garantam a transparência deixa de ser uma opção e passa a ser uma garantia de direito, uma obrigação.

No âmbito específico deste estudo, convém observar que o Município do Rio de Janeiro, a partir do Decreto nº 35.606, de 15 de maio de 2012, passou a regulamentar a Lei de Acesso à Informação, estabelecendo que todas as informações deverão estar disponibilizadas no site “Transparência Carioca”²⁶.

A divulgação de informações nos diferentes níveis de governo marcam a importância de aproximar Estado e sociedade, a partir da ampliação do acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Nesse sentido, convém observar que a utilização da internet, por meio da criação dos portais, facilitam a veiculação de informações e ampliam o alcance. No entanto, é preciso considerar alguns desafios, a começar pela regularidade de investimento em divulgação e (in)formação de modo a tornar factível a compreensão dos dados publicado e não só aumentar o empoderamento por parte da população, mas também dar sentido ao uso das mesmas em momentos de reivindicações e controle da utilização dos recursos públicos, enquanto exercício de cidadania.

Desse modo, a transparência não deve ser uma decisão facultativa. Ela deve ser incorporada como princípio para todo e qualquer gestor público. Campos, Paiva e Gomes (2013, p. 429) mencionam que “o sucesso dessa política organizacional passa pela gestão da informação e pelo desenvolvimento da tecnologia da informação, ambas oferecem novas possibilidades de ganhos de transparências nas organizações públicas”.

²⁶ Disponível em: <<http://www.transparenciacarioca.rio.gov.br>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

Pela via da participação, pode-se atuar em diferentes espaços políticos de organização social, como forma de exercer a cidadania e exigir a transparência da gestão pública, em todos os níveis. Na escola não é diferente. Na seção a seguir, retomaremos o enfoque da participação, a partir do detalhamento dos mecanismos de ação coletiva, que podem contribuir com o acompanhamento, controle e fortalecimento da gestão escolar.

1.3.5 Mecanismos de participação social

A criação e a consolidação de mecanismos participativos é condição básica para a gestão democrática. Essas instâncias colegiadas contribuem para uma leitura mais realística da situação da escola, do sistema no qual está inserida e de sua responsabilidade social, favorecendo as decisões coletivas voltadas para os interesses da comunidade escolar e local, reafirmado ser um instrumento permanente de educação política (FREITAS, 2000).

Serão apresentadas algumas das principais vertentes da gestão democrática, na perspectiva da participação no ambiente escolar. Faz-se oportuno destacar que a realização dessa proposta de gestão, a depender do nível de autonomia da unidade escolar, pode ganhar diferentes configurações que promovam a participação dos membros da sua comunidade, a citar: a eleição para diretor, a elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, a constituição do Conselho Escolar e da Unidade Executora, estruturas organizacionais internas, especialmente importantes no contexto deste estudo por serem instâncias estratégicas no que tange à gestão financeira e ao controle interno, bem como a organização do grêmio estudantil, mecanismo voltado para o protagonismo estudantil.

O diretor da escola, por natureza da função, é o representante do poder executivo e compete a ele, a responsabilidade pela implantação das diretrizes políticas estabelecidas pelo sistema local. O olhar de LÜCK (2009) traz uma leitura complementar sobre o papel desse profissional que, segundo a autora, precisa perceber-se como liderança, para lidar com a

(...) organização do trabalho de todos os que nela atuam, de modo a orientá-los no desenvolvimento de ambiente educacional capaz de promover aprendizagens e formação dos alunos, no nível mais elevado possível, de modo que estejam capacitados a enfrentar os novos desafios que são apresentados. [...] promover na comunidade escolar o entendimento do papel de todos em relação à educação e a função social da escola, mediante a adoção de uma filosofia comum e clareza de uma

política educacional, de modo a haver unidade e efetividade no trabalho de todos (p. 17-18).

Os diferentes procedimentos adotados por estados e municípios para a ocupação do cargo é um tema em permanente discussão, pois traz o desafio da implantação, em nível nacional, das eleições diretas. Dourado organizou em cinco as categorias mais comuns de definição para a escolha de um diretor escolar no país: “(a) diretor livremente indicado pelos poderes públicos; (b) diretor de carreira; (c) diretor aprovado em concurso público; (d) diretor indicado por listas tríplices ou sêxtuplas ou processos mistos e, (e) eleição direta para diretor” (2006, p.64).

Ao se considerar o conceito e as premissas da gestão democrática, a perspectiva da eleição de diretor se apresenta como uma das vertentes mais adequadas, em contrapartida à indicação por acordos políticos, principalmente se a função do diretor for compreendida como aquela que reúne os predicados para “coordenar o trabalho geral da escola, lidando com os conflitos e com as relações de poder, com vistas ao desenvolvimento mais qualificado do trabalho pedagógico”, conforme preconiza Souza (2006, p. 166). Entretanto, cabe destacar a importância de se ter consciência dos limites das eleições diretas, pois conforme destacado por Dourado (2006) é um risco depositar nela todo o encargo de mobilização exitosa da comunidade escolar.

No entanto, quando estados e municípios assumem o compromisso com a prática da eleição para a função de diretor escolar, sinalizam seu posicionamento e interesses políticos na condução da política educacional, indicando possibilidades para o debate sobre participação e autonomia de gestão na escola, o que não se constitui como “garantia” de resultados mais favoráveis oriundos das iniciativas de democratização no interior da unidade escolar (PARO, 1996, p. 4).

É importante considerar o efeito das interferências externas, o perfil daqueles que compõem o grupo gestor e a própria política de apoio da secretaria de educação (estadual e, ou municipal), pois o modelo de gestão ainda está atrelado às condições estruturais e políticas locais, mesmo com o estabelecimento de um conjunto de diretrizes voltadas para o fortalecimento da gestão democrática no contexto escolar.

Outro mecanismo destinado ao aprimoramento da gestão escolar é o Conselho da Escola, com marco de origem na década de 1980, difundido por vários estados e municípios do Brasil (LIBÂNEO, 2001), como uma forma de organizar a participação

da sociedade civil, constituindo-se como a instância oficial de relacionamento entre sociedade e governo.

Na estrutura escolar, o conselho é considerado o órgão mais importante da gestão. Werle (2003, p. 40) o descreve como sendo “um mecanismo público de controle, defesa e construção do interesse da Educação Pública”. A ele estão atribuídas funções consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e de mobilização no contexto pedagógico, administrativo e financeiro. Os princípios da natureza política, educativa e de gestão dos conselhos estão especificados na LDBEN, que afirma:

Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Outras definições podem ser encontradas na literatura, como Gadotti e Romão (2001) que apresentam o Conselho Escolar como uma instância voltada para a tomada de decisão, em modelo de colegiado. Os autores consideram a direção, professores, funcionários, alunos, responsáveis e representantes da comunidade local, como os segmentos da comunidade escolar que devem integrar o grupo gestor.

No entanto, normatizar a constituição e funcionamento do Conselho Escolar e de qualquer outro espaço de participação, não é suficiente para garantir a presença, nem mesmo a qualidade da atuação, e menos ainda se configurar como uma estratégia eficiente para o bom andamento da administração interna. Outro aspecto que não se pode desconsiderar é a importância da preparação das condições – materiais e (in)formativas – para que a participação seja associada também ao bem estar, ao sentido de pertencimento ao grupo, de modo a fortalecer os participantes para os momentos de tomada de decisão, em todo e qualquer espaço e ocasião, enquanto “aprendizado do jogo democrático” (DOURADO, 2006, p.8), presente no cotidiano e não como meros executores operacionais de alguma decisão isolada, tal qual prestadores de serviços voluntários.

A atualização formativa e regular dos integrantes da comunidade escolar é uma demanda diretamente relacionada aos marcos da descentralização da gestão, em particular, no tocante à administração dos recursos financeiros. As unidades escolares passaram a gerir montantes mais robustos e de diferentes fontes, exigindo o aprendizado de orientações técnicas específicas por fontes. Inevitavelmente, mais trabalho de

inteligência (aplicação adequada dos recursos) e operacional (compras, pagamentos, prestação de contas). Com o advento dos repasses de recursos realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) uma outra instância foi criada para apoiar este procedimento: as Unidades Executoras.

No campo da educação e, especialmente, de seu financiamento, ao falar-se sobre as possibilidades de participação, identificamos a criação de instâncias de atuação como as Unidades Executoras (UEX), Associação de Pais e Mestres, os Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, que se constituem como representações das famílias, comunidade local, direção, docentes, estudantes e os demais profissionais da unidade escolar. Aqui, será abordada a constituição das Unidades Executoras, normatizada pela Resolução nº 03/1997, que a caracteriza como:

(...) uma **entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar** (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo **recebimento e execução de recursos financeiros recebidos pelo FNDE** (BRASIL, 1997, p. 11, grifos nossos).

Esta Resolução ainda estabelece que a UEX deve:

[...] administrar os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, [também os] **advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares**, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997, p. 11, grifos nossos).

Cabe ressaltar a importância sobre a clareza das atribuições da UEX, pois encontramos similaridades nos papéis e atribuições em comparação com o Conselho Escolar, ainda mais pela implicação na mobilização da comunidade interna, no sentido de evitar duplicidade de participação e eventuais desmobilizações, fato que acarretaria prejuízos no desenvolvimento da proposta de gestão participativa.

Outra questão verificada por LÜCK (2009) foi o fato de que mesmo a UEX sendo responsável por receber e fazer a gestão de recursos financeiros, oriundos de diferentes fontes, a sua principal atribuição é promover a participação e contribuição qualificada da comunidade nas esferas pedagógica, administrativa e financeira. A autora, supra citada alerta para o fato de que a formalização dessas instâncias participativas não asseguram que as decisões aconteçam com o envolvimento de seus integrantes, resultando de imediato, na descaracterização do que se pretende participativo.

Como visto anteriormente, a democratização na escola pressupõe um processo permanente de formação e de comunicação, entre os diferentes segmentos, a respeito dos assuntos pertinentes ao cotidiano escolar, com ênfase na utilização de linguagem direta e simplificada, de modo a facilitar a compreensão por parte de todos, viabilizar melhor entendimento acerca do resultado esperado e consolidar o funcionamento dos espaços participativos.

Sob esta perspectiva, o Projeto Político-Pedagógico (PPP) constitui-se no instrumento que melhor traduz a identidade da unidade escolar, seus princípios, filosofia e valores. Ele deveria ser cuidado para além da formalidade de um documento, pois “não é uma peça burocrática e sim um instrumento de gestão e de compromisso político e pedagógico coletivo” (FREITAS et al., 2004, p. 69). O diferencial da construção coletiva do PPP deveria ser o registro do projeto de formação cidadã com o qual o coletivo está comprometido a trabalhar.

Para que a comunidade escolar se veja representada no PPP, é condição indispensável reconhecer o nível da autonomia, os parâmetros para concretizar as propostas definidas pelo coletivo e a publicação da versão final do documento, bem como das atualizações que aconteçam ao longo do ano letivo.

Este documento é uma importante fonte de informação para os momentos de avaliação da implantação do projeto e de prestação de contas públicas sobre a condução da proposta pedagógica. O fato de ser um documento referência não lhe confere, ou não deveria conferir, o caráter de estático. Ao contrário, pois, a expectativa é que o PPP receba contribuições remanescentes do cotidiano e seja ajustado, conforme as mudanças que por ventura ocorram (COSTA, 2010).

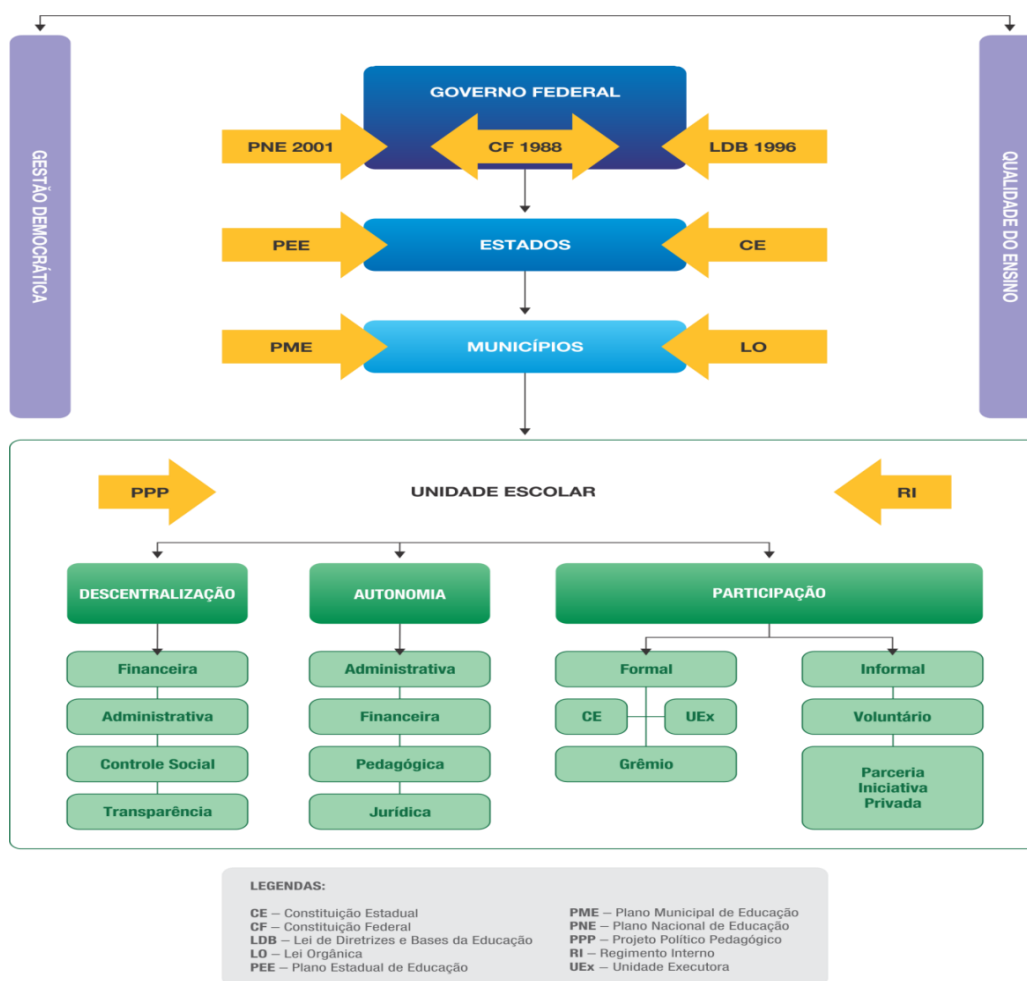
Essas características subsidiarão as estratégias de avaliação e ajustes das diretrizes internas da escola, podendo ser incorporadas de forma consciente e contínua, cumprindo o papel de “auxiliar a escola na formação do indivíduo como um todo, priorizando a formação de verdadeiros cidadãos, capazes de transformar a sociedade a qual estão inseridos, atuando de forma ativa, crítica e participativa” (CABRAL, 2011, p.05).

Ainda no campo do protagonismo, outro espaço de participação, neste caso destinado aos estudantes, é o Grêmios Estudantil, regularizado pela Lei Federal nº 7.398/1985, que em seu artigo 1º, assegura a organização de grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino.

A depender da proposta participativa da unidade escolar, o grêmio pode (e deve) ser um recurso de fortalecimento da relação entre a equipe gestora, professores e demais membros da escola. Os estudantes poderão contribuir na mobilização dos colegas em torno do projeto escolar (CIEDS, 2013).

Ao longo deste capítulo foram apresentados os referenciais teóricos orientadores da concepção democrática no ambiente escolar e para encerrar, é apresentado, como fruto da pesquisa bibliográfica, a Figura 1, com representação das diretrizes da gestão democrática, a partir da descentralização entre os entes federados, em específico, no contexto da unidade escolar. A caracterização do modelo de gestão democrática tomou como referência os princípios da descentralização, autonomia, participação, acompanhamento e controle social, presentes nos documentos de referência utilizados nesse estudo.

Figura 1: Representação do modelo de gestão democrática na educação.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos reguladores dos sistemas de educação municipal, estadual e federal.

Nota-se na estrutura apresentada a indicação da participação em duas categorias: a formal e a informal. A primeira constituída pelas instâncias determinadas pelas diretrizes normativas, que tem como função contribuir com a gestão da escola e seus processos de tomada de decisão em prol, dentro outras questões, da qualidade do serviço educacional prestado à sociedade. A informal foi integrada ao fluxograma, em função da ênfase apontada nas propostas do Ministério da Educação, relacionadas à educação integral²⁷, nas quais a parceria com instituições locais e com a iniciativa privada são compreendidas como importantes para a consolidação de propostas voltadas para o redimensionamento da prática pedagógica da escola, tornando-a “mais inclusiva e competente na sua ação educativa” (BRASIL, 2013, p. 33).

²⁷ Manual Operacional de Educação Integral. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2013/11/manual_mais_educacao_2013_final_171013_2.pdf> Acesso em 08 out. 2014.

2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

No contexto da gestão orçamentária do município do Rio de Janeiro, o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), foco deste estudo, juntamente como o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE) integram o programa de trabalho definido como “Descentralização da gestão participativa”²⁸.

Partindo desta informação, este capítulo busca apresentar as estratégias de financiamento da educação na esfera pública. Sendo assim, abarcará relacionadas ao financiamento educacional este capítulo está organizado em seções, que sequencialmente, abarcam: (a) um breve histórico do financiamento da educação, com foco na vinculação constitucional de recursos; (b) a apresentação das principais fontes de recursos para a educação; (c) diretrizes da política de fundos – Fundef e Fundeb; (d) a política de transferência direta de recursos financeiros para as escolas, com enfoque no PDDE; (e) a destinação dos recursos; e, por fim, (f) abarca alguns traços da gestão e do controle dos recursos da educação.

Antes de passar à discussão da vinculação de recursos para a educação, vale observar que a CF de 1988, em seus arts. 6º e 205, respectivamente, elenca a educação como o primeiro dos direitos sociais e, explicitamente, a reconhece de maneira objetiva “como um direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, consagrando desta forma, entre outros, sua universalidade.

No entanto, a efetivação da educação como um direito social se faz associar à formulação e à implementação de políticas públicas, bem como à provisão de financiamento público para sua concretização e continuidade. Em meio a este contexto, convém observar que o tema do financiamento da educação pública no Brasil vem recortando o cenário da organização política do país e passando a compor a pauta de importantes debates públicos. Segundo Melchior (1981), é possível identificar essa questão desde a proposta de vinculação legal de um percentual mínimo das receitas a ser aplicado na educação, defendida ainda no período do Império.

²⁸ Vide www.riotransparente.rio.rj.gov.br/dados

2.1 Histórico do financiamento da educação

O financiamento da educação brasileira começou a ser definido no período colonial. Segundo Barros e Moreira (2012, p. 195) “quem cuidava da educação nas províncias eram as escolas ditas comunitárias ligadas à Igreja Católica, e posteriormente as protestantes”.

Pinto (2000) destaca que, no decorrer da história, a política para o financiamento da educação compreendeu três períodos: a) de 1549 a 1759, período em que os jesuítas tiveram exclusividade na condução da educação pública; b) período de 1930, marcado pela expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha, caracterizando-se pela busca de fontes autônomas de financiamento para a educação; e, c) da Constituição Federal de 1934 até a atual forma vinculante de recursos para a educação básica pública.

Os jesuítas aportaram no país em 1549 e não tardaram a fundar o primeiro colégio brasileiro, na cidade de Salvador, sendo que, durante mais de dois séculos, o Estado conferiu a esta ordem religiosa a exclusividade do exercício do magistério público no País.

O ensino à época era gratuito, devendo os jesuítas serem ressarcidos pela Coroa. Porém, como o volume de “recursos régios eram no geral instáveis, os jesuítas trataram de subsidiá-lo com os próprios empreendimentos, os quais não eram poucos, tendo em vista a mão de obra gratuita dos indígenas” (MACÊDO; DIAS, 2011, p. 167).

Foi a partir da expulsão dos jesuítas da direção do ensino do país, que se iniciou o processo de estatização da educação com a implantação do sistema de Aulas Régias²⁹. Neste período, com o propósito de possibilitar alguma estabilidade financeira à educação, foi criado o “subsídio literário”: imposto cobrado sobre a produção de vinho, aguardente e vinagre, o qual, no Ultramar, foi vinculado à produção de aguardente e de carne. Com vistas a consolidar a cobrança do imposto em terras brasileiras, Juntas da Real Fazenda foram instaladas em algumas capitâneas com objetivo de padronizar os pagamentos dos professores e fazer com que todo o sistema das aulas fosse efetivado (SILVA, 2005).

²⁹ Aulas voltadas para os Estudos das Humanidades e os Estudos das Primeiras Letras.

A Constituição Imperial de 1824, determinava que a instrução primária fosse gratuita e para todos. Conforme determinação constitucional, a Assembléia Geral e o governo Imperial, constituíam-se como soberanos sobre a determinação de abertura de escolas, forma de contratação e salário dos mestres (CASTANHA, 2007, p. 105). Entretanto, uma década depois, em decorrência da promulgação do Ato Adicional de 1834, foi iniciado uma série de debates sobre centralização e descentralização, a partir da transferência do direito de legislar para as províncias (PINTO; ADRIÃO, 2006), inclusive no campo do ensino público,

Neste contexto, as províncias passaram a ser responsáveis pela definição de seus próprios sistemas de ensino público, mantendo a garantia dos ensinos primário e secundário como obrigatórios. Deste modo, o Ato Adicional, passa a ser “visto como fator determinante na definição das políticas de instrução pública elementar” (AZEVEDO, 1996 apud CASTANHA, 2007, p. 86).

Vale destacar outro fator importante que foi o estabelecimento de mecanismos legais, destinados a imprimir maior agilidade ao processo de organização da instrução primária e secundária, bem como favorecer a “criação de escolas colocando o poder decisório mais perto do povo, possibilitando uma cobrança mais efetiva das instâncias de poder”(CASTANHA, 2007, p. 106), ou seja, um marco significativo no tocante à fiscalização e controle sobre as questões públicas.

Outro aspecto a ser considerado no processo de descentralização contido no Ato Adicional, refere-se à abrangência da autonomia concedida às províncias e municípios e, conseqüentemente, a possibilidade de expansão e democratização do acesso ao ensino público.

Com a Proclamação da República, mais precisamente na Constituição de 1891, verificou-se nova mudança estrutural com relação ao ensino público, em que “priorizou o papel a ser desempenhado pelas famílias em detrimento do Estado na garantia do direito à educação”, mantendo assim, a desobrigação do governo central para com a oferta da educação (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 25).

Em 1925, a Reforma João Alves/Rocha Vaz, instituída pelo Decreto nº 16.782/A, que, entre outros, estabeleceu o “concurso da União para a difusão do ensino primário”, determinou, por meio de seu art. 25, a obrigatoriedade da União subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais, como forma de complementar a remuneração negociada dos professores estaduais da zona

rural, no ato de convênio entre a União e os estados-membros, sendo estes responsáveis por pagar a diferença salarial, responsabilizar-se pela residência para os docentes e garantir as condições adequadas para que se fizesse construir ou arranjar prédio escolar e fornecer o material didático (CURY, 2007).

Esse quadro passou a sofrer alteração, a partir da Revolução de 1930, quando a educação sofreu forte impacto, tendo resultado na reestruturação do arcabouço jurídico do país (PINTO; ADRIÃO, 2006). No entanto, foi com a Constituição de 1934, que importantes determinações estiveram associadas ao financiamento da educação básica pública, respondendo em parte aos anseios de renovação defendidos no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que afirmava:

A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção. (1932, p. 50, grifos no original)

Por sua vez, a principal determinação, disposta na CF de 1934, foi a vinculação constitucional de recursos, ou seja, a definição de um percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado, exclusivamente, na educação gratuita e obrigatória do ensino primário em todo o país, bem como a determinação de um Plano Nacional de Educação à luz de diretrizes e bases para a educação nacional (CURY, 2007).

A vinculação determinada na Carta de 1934, primeira disposta nas Constituições brasileiras, correspondeu a “nunca menos de 10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da dos estados e Distrito Federal” (art. 156). Ainda, segundo o autor, a Constituição de 1934 apresentou a subvinculação de 20% da alíquota da União para o ensino rural (art. 156, parágrafo único). O texto da Carta de 1934, determinou ainda que:

Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

Em momentos subsequentes da história de defesa da educação pública e gratuita, “reconhecida como um dos direitos fundamentais do homem” (OLIVEIRA, 2007, p. 15), a questão do financiamento oscilou na esfera política. Não foram poucas as vezes que a vinculação esteve revogada dos textos constitucionais, como na Constituição de 1937, período da ditadura do Estado Novo.

A Conferência Interestadual de Educação, realizada em 1941, indicou a necessidade de se retornar a destinação orçamentária para a educação, sendo esta concretizada por meio do Decreto nº 4.958/1942, que institui o Fundo Nacional do Ensino Primário constituído por tributos federais criados para esse fim, e pelo Convênio Nacional do Ensino Primário (OLIVEIRA, 2007). A ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país eram seus objetivos demarcados no Decreto nº 4.958/1942:

Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Esses recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados e Territórios e ao Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades.

O Convênio Nacional do Ensino Primário, assinado em novembro de 1942, passou a vigorar com a publicação do Decreto nº 5.293/1943, que assinalava:

O compromisso dos Estados signatários de aplicarem, em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os Municípios 10%. Os referidos percentuais deveriam aumentar em 1% ao ano até atingirem a marca de 20% e 15%, respectivamente, no ano de 1949. Já os recursos que constituiriam o referido Fundo teriam sua fonte “num adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo de bebidas que, por sua vez, havia sido criado em 1938”. (BASTOS; CARDOZO, 2010, p. 4).

Na execução do Convênio, a relação de repasse entre estados e municípios, se daria por meio de convênios, mediante decreto estadual, com a obrigatoriedade de aplicação mínima, conforme os termos da Lei. Somente por meio do Decreto nº 6.785, de 11 de agosto de 1944, o governo federal criou a fonte adicional de recursos para a efetivação do Convênio Nacional do Ensino Primário. Estabeleceu-se cinco por cento como adicional, incidindo sobre as “taxas³⁰ do imposto de consumo” sobre bebidas (SCHWARTZMAN, 1983 apud OLIVEIRA, 2007, p. 91).

³⁰ Entenda-se cobranças do imposto de consumo.

Em 1945, a sociedade brasileira se reorganizou em defesa da democracia, sendo que na Constituição de 1946, como resultado dos intensos debates, foi reintroduzida boa parte dos princípios da Constituição de 1934. Destaca-se aqui a vinculação de recursos financeiros para a educação: “anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (art. 169).

De maneira complementar, a responsabilização do Estado também é determinada na Carta:

Art. 171 Os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único: Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Para que a verba propiciada pela União chegasse aos estados foi necessário nova regulamentação para o Decreto nº 4.958/1942, com o propósito de apoiar a ampliação do ensino primário. O Decreto nº 8.529/1946, Lei Orgânica do Ensino Primário, extinto no Estado Novo, mantém a presença da União nos termos do Decreto nº 4.958/42, ao garantir a gratuidade do ensino primário (art. 39).

Nos anos subsequentes, as regulamentações sobre o financiamento da educação foram estabelecidas por meio de decretos³¹, até meados da instalação da ditadura militar.

A Lei nº 4.024/1961, além de confirmar a vinculação constitucional, encarregou o Conselho Federal de Educação dos procedimentos voltados à elaboração do Plano Nacional de Educação. O investimento estaria determinado pelo conjunto de metas quantitativas e qualitativas, para cada nível, com execução prevista dentro de um prazo determinado.

A Constituição de 1967, decretada no governo militar, revelou o descompromisso do Estado para com a educação pública (PINTO; ADRIÃO, 2006) ao

³¹ Destacamos aqui: (1) o Decreto nº 19.513/1945, que disciplinou a concessão do auxílio federal para o ensino primário, afirmando a aplicação anual, sob a espécie de auxílios federais, destinado à promoção, ampliação e melhoria dos sistemas escolares do referido segmento, a nível nacional; (2) o Decreto nº 24.191/1947, que, ao alterar o decreto nº 19.513/1945, incluiu aspectos associados à reconstrução de prédios escolares e à aquisição de equipamento didático, bem como alterou as orientações para concessão de bolsas de estudos, a partir de plano organizado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e aprovado pelo Ministro de Estado; por sua vez (3) o Decreto nº 37.082/1955, regulamentou a aplicação dos recursos destinados ao Fundo do Ensino Primário.

suprimir os percentuais a serem aplicados em educação pela União, estados e Distrito Federal e manter a obrigatoriedade desta aplicação somente para os municípios.

A Emenda Constitucional nº 1, da Junta Militar, de 1969, manteve a desvinculação de verbas. A situação de fragilidade dos municípios aumentou diante do sistema tributário vigente à época e com a ameaça de “intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes” (CURY, 2006, p.838).

Em meados da década de 1970, o debate sobre a vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, retornou ao cenário nacional, culminando, em 1976, com apresentação de uma nova proposta encaminhada pelo senador João Calmon, membro da Comissão de Educação do Senado, que estabeleceu percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 1.º) (MELCHIOR, 1987).

Mesmo com este feito, a proposta de reintrodução da vinculação constitucional de recursos para a educação passou a vigorar somente nos primeiros anos da década de 1980, acompanhando o processo de reabertura política. O Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 24/83, conhecida como Emenda Calmon, regulamentada por meio do Decreto nº 7.348/85, que estabelecia a seguinte vinculação para a educação: União, 13%; estados, Distrito Federal e municípios, 25%, a qual só foi efetivada em 1986.

Com a CF de 1988, estabeleceu-se novo percentual para o governo federal, que teve o percentual da vinculação ampliado para 18%. O aumento da alíquota “significava uma medida política para que se cumprisse aquilo que estava anunciado na própria Carta no tocante à construção de uma educação pública de qualidade” (MACÊDO; DIAS, 2011, p. 169).

O novo ordenamento, associado à promulgação da CF de 1988, consolidou as mudanças na política de financiamento da educação marcada pela subvinculação de recursos já previstos para este campo, determinando, especialmente no decorrer da aprovação de suas emendas, em seu arcabouço normativo a ampliação da política educacional para toda a educação básica, e não apenas para o ensino fundamental.

A Constituição, no art. 212 e no art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, trata da vinculação de recursos para as três esferas de ensino, destinada à universalização, à garantia do padrão de qualidade e à equidade da educação básica,

bem como da definição da contribuição social do salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação pública.

O artigo 212 dispõe que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O fato de o artigo supracitado estabelecer a vinculação de recursos para a educação, segundo Ramos (2003, p. 241), não significa que sejam suficientes para garantir sua qualidade, haja vista as diferenças na arrecadação.

Com a promulgação da Constituição Federal, as Assembleias Legislativas voltaram-se para a elaboração das Constituições Estaduais. A maioria das Constituições Estaduais absorveu o estabelecido pela Constituição Federal, exceto sete estados que adotaram alíquotas diferenciadas e com percentuais maiores do que o determinado: Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro definiram a alíquota em 35%, Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo, 30% (OLIVEIRA; CATANI, 1993, apud OLIVEIRA, 2007).

Como demonstra Oliveira (2007), a vinculação constitucional de recursos para a educação, por si só, não atende as necessidades associadas à manutenção e desenvolvimento do ensino das diferentes instâncias subnacionais do País, tendo essa se constituído em uma das justificativas para que, em 1995, fosse encaminhada ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional (PEC) propondo a criação de um fundo específico para a educação –, PEC n° 233/1995, concretizado pela Emenda Constitucional 14/1996, regulamentado pela Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que instituiu e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), o qual foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), provocando importantes mudanças no financiamento da educação básica pública, na medida em que buscou garantir a distribuição mais equitativa de recursos e um padrão mínimo de qualidade para as diferentes esferas administrativas. (OLIVEIRA, 2007).

De maneira sintética, o Quadro 1, apresenta a evolução dos percentuais de impostos/tributos associados à educação, no período compreendido de 1934 à 2006.

Quadro 1: Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil – 1934-1996

Ano	Disposição Legal	Esfera da vinculação			Considerações gerais sobre a vinculação
		União	Estados/DF	Municípios	
1934	CF 1934	10%*	20%	10%	20% do montante da vinculação associado à União deveria ser aplicado na educação rural (art.156).
1937	CF 1937	-	-	-	-
1942	DL n° 4.958	-	15%	10%	Criou o Fundo Nacional do Ensino Primário. ³²
1946	CF 1946	10%	20%	20%	A União entregará aos municípios 10% (dez por cento) do total que arrecadar do impôsto; Igualmente entregará aos municípios 15% (quinze por cento) do total que arrecadar do imposto.
1961	LDBEN 4.024	12%	20%	20%	Os recursos serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação.
1967	CF 1967	-	-	-	-
1969	EC n° 1	-	-	20%	Associou a vinculação à receita tributária e não à receita de impostos, conforme fizeram as demais Cartas Constitucionais
1971	Lei n° 5.692	-	-	20%	Repetiu a vinculação determinada pela EC n° 1/1969 e acrescentou que os municípios aplicassem no ensino de 1° grau pelo menos 20% das transferências recebidas do

³² De acordo com Oliveira (2007, p. 91) “a fonte dos recursos proviria de um adicional de 5% sobre as taxas do imposto do consumo sobre bebidas e estipulava um compromisso dos Estados signatários de aplicarem educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os municípios 10%; tanto uns quanto outros aumentariam suas alíquotas em 1% ao ano, até atingir-se, respectivamente, as marcas de 20% e 15% no ano de 1949”.

					Fundo de Participação (art. 59).
1983	EC n° 24	13%	25%	25%	Emenda José Calmon, reintroduziu a vinculação constitucional de recursos, bem como determinou a aplicação dos percentuais estabelecido da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE.
1988	CF de 1988	18%	25%	25%	Aumentou a alíquota da União de 13 para 18%.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir de Menezes (2005), Pinto e Adrião (2006) e Oliveira (2007).

A vinculação de parte dos recursos tributários, resultantes de impostos, destinados à educação teve como marco a Constituição de 1934. Ao longo do tempo foram registradas oscilações de status constitucionais, demarcadas nas cartas de 1937, 1967 e na Emenda n° 1 de 1969. A retomada da vinculação destinada à educação aconteceu com a aprovação da Emenda Calmon, posteriormente confirmada na CF de 1988, que garante uma alíquota mínima da receita de impostos destinada à educação (OLIVEIRA, 2007), minorando o risco de oscilações de aportes financeiros, assegurando desta forma, independente do contexto político e econômico do país, percentuais mínimos da receita resultante de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, é importante salientar que a vinculação por si só não representa a correspondência entre o investimento garantido e o total necessário para atender as principais demandas educacionais locais, no sentido de que estados e municípios possam fazer valer as diretrizes do Plano Nacional de Educação e das diretrizes estabelecidas em seus próprios planos. Neste caso, a vinculação de recursos visa assegurar que as prioridades nacionais sejam atendidas. Aqui em especial falamos dos investimentos na educação, sobretudo no ensino básico e da implicação direta na implementação de uma gestão mais eficaz, em todos os níveis e com a diminuição das desigualdades entre estados, municípios e Distrito Federal.

A transferência regular dos recursos financeiros, por meio da vinculação, garante uma “estabilidade relativa ao volume de recursos disponível para a educação”

(FERREIRA; FRANÇA, 2013, p. 5) refletindo em outras instâncias da gestão do sistema educacional (nacional e locais) como nos momentos de planejamento das secretarias e das próprias escolas.

2.2 Principais fontes de recursos do financiamento da educação no Brasil

A Carta de 1988 apresenta os parâmetros que estruturam o sistema de financiamento da educação e a LDBEN dedica o título VII ao tema. Os recursos destinados à educação representam parte da receita pública de impostos associada ao comércio, patrimônio, renda sobre a produção e a circulação de mercadoria e serviço. Para melhor compreender as fontes de recursos, atentaremos para os arts. 68 a 73 da LDBEN, por versarem sobre as fontes e a vinculação de recursos, em especial, os arts. 70 e 71, por definirem as despesas caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), bem como as que não podem ser incluídas nessa condição.

Se por um lado, o art. 212 da CF de 1988, ao dispor sobre a vinculação de recursos para a educação – “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de *impostos*, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (grifo nosso) –, de forma abrangente, a associa aos impostos; por outro, a LDBEN, na condição de uma lei decorrente, no seu art. 68, estabelece como fontes de recursos para a educação:

- I - receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Antes de prosseguir com a especificação das fontes de recursos, é necessário esclarecer sobre a constituição orçamentária e a vinculação de recursos financeiros na área educacional. Neste sentido, em um primeiro momento, serão apresentados aspectos que possibilitem um maior entendimento sobre despesa e receita, sob o ponto de vista da Administração Pública. Já, em um segundo momento, serão discutidos a natureza de cada um, como contribuição para o entendimento da principal fonte de financiamento da

educação: os impostos, e, por conseguinte, as possibilidades de aplicação dos recursos associados à educação básica pública (OLIVEIRA, 2007).

No orçamento público devem estar previstas todas as receitas e despesas correspondentes ao exercício do ano subsequente ao planejamento. O mesmo deve acontecer com relação às fontes de receitas destinadas à educação (impostos, transferências, salário-educação e outras) e todas as despesas que serão realizadas – compreendendo os gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros (DOURADO, 2006a).

Nos termos da legislação financeira, conforme conceito publicado pelo Tesouro Nacional (2014), despesa pública é:

a aplicação (em dinheiro) de recursos do Estado para custear os serviços de ordem pública ou para investir no próprio desenvolvimento econômico do Estado. É o compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizados pelo Poder competente, com o fim de atender a uma necessidade da coletividade prevista³³ no orçamento.

São duas as modalidades de despesas públicas: despesas correntes³⁴ e despesas de capital³⁵. O Quadro 2 detalha as despesas correntes e de capital previstas na estrutura do orçamento público.

³⁴ São despesas realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=d>>. Acesso em 19 de mai. de 2014.

³⁵ São aquelas despesas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=d>>. Acesso em 19 de mai. de 2014.

Quadro 2: Detalhamento das naturezas das despesas públicas

Despesas públicas	
Despesas correntes	Despesas de capital
Despesas de custeio: <ul style="list-style-type: none"> • Pessoal; • Material de consumo; • Serviços de terceiros e encargos; • Transferências correntes: • Transferências intragovernamentais; • Transferências intergovernamentais; • Transferências a instituições privadas; • Transferências ao exterior; • Transferências a pessoas; • Encargos da dívida interna; • Encargos da dívida externa; • Contribuições para formação do patrimônio do Servidor Público – PASEP; Diversas transferências correntes. 	Investimentos: <ul style="list-style-type: none"> • Obras e instalações; • Equipamentos e material permanente; • Investimentos em regime de execução especial; • Constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; • Diversos investimentos; • Inversões financeiras; • Aquisição de imóveis; • Aquisição de outros bens de capital já em utilização; • Aquisição de bens para revenda; • Aquisição de títulos de crédito; • Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado; • Constituição ou aumento de capital de empresas comerciais ou financeiras; • Concessão de empréstimos; • Depósitos compulsórios; • Diversas inversões financeiras; • Transferências de capital; • Transferências intragovernamentais; • Transferências intergovernamentais; • Transferências a instituições privadas; • Transferências ao exterior; • Amortização da dívida interna; • Amortização da dívida externa; • Diferença de câmbio; • Diversas transferências de capital.

Fonte: Portal da Transparência, Controladoria Geral da União (2014); Manual técnico de orçamento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012).

Compreender exatamente as despesas que podem ser executadas e aquelas não autorizadas é fundamental para a adequada utilização dos recursos financeiros. Outro objetivo implícito nesta formalização das despesas foi o de instalar mecanismos de controle mais eficientes, em busca de impedir, ou, pelo menos, buscar minimizar, o desvio financeiro para ações ou despesas que muitas vezes não estavam diretamente relacionadas ao ensino. A criação das normas de utilização visa facilitar a maior compreensão pelos diferentes segmentos sociais, de forma a melhorar a fiscalização sobre a aplicação dos recursos destinados à MDE.

Por receita, entende-se o “conjunto dos recursos econômicos e financeiros previstos no orçamento de um estado e arrecadado compulsoriamente para fazer face às suas despesas” (DOURADO, 2006a, p.29). A Lei nº 4.320/1964 divide e classifica a

receita em dois grupos: receitas correntes³⁶ e receitas de capital³⁷. No Quadro 3, descrevem-se as receitas correntes e as receitas de capital. Para efeito de vinculação, as receitas provenientes de transferências, que tenham como origem os impostos, devem ser consideradas como se o fossem. Deste modo, os estados e o Distrito Federal devem adicionar à sua receita de impostos as transferências oriundas da União que tenham como base os impostos. O mesmo proceder deve ser adotado pelos municípios, os quais devem agregar também à sua receita de impostos a receita de transferências que tenham por base impostos, com origem no governo do seu estado (IBIDEM).

Quadro 3: Composição da receita pública

Receita pública	
Receitas correntes	Receitas de capital
1. Receita tributária	1. Operações de crédito
1.1 Impostos	2. Alienação de bens
1.2 Taxas	3. Amortizações de empréstimos
1.3 Contribuições de melhoria	4. Transferências de capital
2. Receita de contribuições	5. Outras receitas de capital
3. Receita patrimonial	
4. Receita industrial	
5. Receita agropecuária	
6. Receita de serviços	
7. Transferências correntes	
8. Outras receitas correntes	

Fonte: Dourado (2006a, p. 30)

Apresentados alguns aspectos da constituição orçamentária e da vinculação de recursos financeiros associados à área educacional, será tratado agora a primeira fonte de recursos da educação, qual seja, os impostos próprios.

³⁶ São receitas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes.

Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=r>>. Acesso em 26 de setembro de 2014.

³⁷ São receitas que alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como as transferências de capital.

Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=r>>. Acesso em 26 de set de 2014.

2.2.1 Receita de impostos próprios

Ao tratar-se dos impostos, principal fonte de recursos para a educação, convém distingui-los no contexto dos recursos tributários.

Retomando à especificação das fontes de recursos, neste caso os tributos, de acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, Lei nº 5.172/1966, em seu art. 3º, esclarece que:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Na condição de “prestação pecuniária”, o tributo tem por objetivo “assegurar ao Estado os meios financeiros para a consecução de seus objetivos” (Machado, 2002 apud MENEZES, 2005, p.12). A Lei nº 5.172/1966 classifica como tributos os impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 5º). O mesmo documento, nos artigos 16, 77 e 81, define cada um destes tributos:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

[...]

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

[...]

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Diante do exposto, cabem duas ressalvas. A primeira é que entre os tributos não há inclusão de multas, por distinguirem-se de uma penalidade, a qual se constitui a rigor, “sanção de ilícito” (OLIVEIRA, 2007, p. 84), posto que tributo é sempre algo lícito. A segunda é falta de correspondência de contraprestação de serviços atribuída ao imposto, diferentemente da taxa e da contribuição de melhoria. Esta última, sim, por estar relacionada com a contribuição de melhoria, ou seja, um tributo devido, de forma exclusiva, pelos proprietários de imóveis beneficiados pela obra pública (IBIDEM).

A CF de 1988 apresenta os impostos como a principal fonte de recursos destinada a financiar a educação e estabelece a sua estrutura de arrecadação entre os entes federados, conforme panorama resumido no Quadro 4.

Quadro 4: Impostos dispostos na Constituição Federal de 1988, segundo a esfera de arrecadação

Esfera de competência	Impostos	Sigla
União (art.153)	Imposto sobre importação de produtos estrangeiros.	I.I
	Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados.	I.E
	Imposto sobre a renda ou proventos de qualquer natureza.	I.R
	Imposto sobre produtos industrializados.	I.P.I
	Impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.	I.O.F
	Imposto sobre a propriedade territorial rural	I.T.R
	Imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.	I.G.F
Estados e Distrito Federal (art.155)	Imposto sobre a transmissão, <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos.	I.T.C.M
	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.	I.C.M.S
	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	I.P.V.A
	Adicional de 5% sobre o Imposto de Renda 2	
Municípios (art.156)	Imposto sobre a transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.	I.T.B.I
	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	I.S.S.

Fonte: Menezes (2005, p. 96) e Oliveira (2007, p. 85)

A receita de impostos de cada ente federado é estabelecida pela CF de 1988 nos artigos 153, 155 e 156. E, no conjunto de impostos estabelecidos, o que tem maior peso na composição do montante arrecadado pela União é o Imposto de Renda (IR). O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aparece como a principal fonte dos recursos arrecadados nos estados e, no contexto dos municípios, o de maior arrecadação é o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) (MENEZES, 2005). No entanto, a arrecadação deste imposto é mais significativa nos grandes centros, “onde a prestação de serviços é mais expressiva” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 49).

Ao mesmo tempo em que a União é a maior arrecadadora de tributos, é a que tem menor percentual de vinculação³⁸ e de participação no atendimento e financiamento da educação básica. Neste sentido, vale observar que o ordenamento legal associado à educação, decorrente do texto constitucional com redação dada pela Emenda Constitucional 14/1996 e da aprovação da LDBEN 1996³⁹, contribuiu para esta constatação, uma vez que especificam as incumbências das instâncias subnacionais para com as diferentes etapas da educação básica, responsabilizando, prioritariamente, estados e municípios.

Além dos impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que correspondem àqueles arrecadados diretamente por cada ente federado, aqui apresentados, a segunda fonte de recursos para a educação consiste na receita de transferências constitucionais e de outras transferências, a seguir destacadas.

2.2.1.1 Transferências constitucionais

A Carta de 1988 (art. 212) e a LDBEN (art. 68, II), acrescentam, como fonte de recursos para a educação, a “receita de transferências constitucionais e outras transferências”. Segundo Oliveira (2007, p. 86), as transferências de recursos, que tenham como base os impostos, “são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços” entre as três instâncias governamentais.

Os fundos de participação - Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - constituem-se mecanismos de repasse de recursos, do governo federal para as instâncias subnacionais, em que parcela das receitas federais arrecadadas pela União é transferida aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Neste sentido, vale destacar que o rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca por promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios. É de competência do Tesouro

³⁸ Ao mesmo tempo em que o art. 212 da CF de 1988 determina que estados e municípios invistam 25% da receita de impostos na educação, determina que a União o faça apenas na proporção de 18%.

³⁹ De acordo com a Lei n° 9.394/1996, “Os Estados incumbir-se-ão de [...] assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem..(Art. 10. VI)”. Por sua vez, ainda segundo a LDBEN, a incumbência dos municípios se faz associar ao oferecimento da “educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental,..”(art. 11, V).

Nacional, cumprir aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. (BRASIL, 2008)

O FPE é constituído pelas receitas que “compreendem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)” (OLIVEIRA et al., 2006b, p.8). É necessário atentar para o fato de que o FPE ganha importância por constituir-se em um mecanismo de redistribuição da renda nacional, promovendo a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do País.

A distribuição do FPE se dá nas seguintes proporções: 85% dos recursos são destinados aos Estados das Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%) (BRASIL, 2008). Estes percentuais contribuem para a viabilização de programas e projetos voltados para as diferentes áreas sociais, incluindo a educação.

O FPM é composto por “22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)” (OLIVEIRA et al., 2006b, p.8).

A partir do estabelecido na Lei nº 5.172/1966, o FPM tem em sua distribuição um diferencial de aplicação voltado para a perspectiva de minimizar as diferenças associadas aos municípios de menor arrecadação. Sua distribuição se dá nas seguintes proporções:

“10% dos recursos do FPM são destinados às Capitais; 86,4%, aos Municípios do interior; e, o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-Lei nº 1.881/1981 e da Lei Complementar nº 91/1997, art. 3º”. (IBIDEM, p. 8-9).

Compõe o conjunto de tributos arrecadados pela União e partilhados entre os entes federados os seguintes impostos e contribuição:

Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-Combustíveis). (BRASIL, 2008)

Ainda no contexto das transferências constitucionais a Lei Complementar n° 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, pela qual ficou determinado o repasse de recursos em função da desoneração do ICMS incidente nas exportações, e as retenções e transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

É importante observar que, em atenção ao art. 212 da CF de 1988, estados e municípios devem investir em educação, no mínimo, 25% do montante total de recursos oriundos do recebimento de transferências constitucionais.

2.2.1.2 Contribuições sociais: o salário educação

A instituição das contribuições sociais é de competência exclusiva da União, conforme art. 149, da CF de 1988, que estabelece em parágrafo único a seguinte ressalva: “Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social”.

Torres (2007, p. 517), descreve contribuição social como a “contraprestação que se deve em razão da assistência prestada pelo Estado à determinado grupo da sociedade, da qual decorra benefício especial para o cidadão que dele participe” .

De acordo com Machado (2003, p. 387) “contribuição social é como uma espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social”.

Em conformidade com a CF de 1988, as contribuições sociais apresentam-se divididas em três categorias: (a) contribuições sociais em sentido estrito, destinadas ao custeio da seguridade social; (b) as contribuições de intervenção no domínio econômico, instituídas com o objetivo de regular determinado mercado, para corrigir distorções e (c) contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, destinadas ao financiamento das mesmas, como por exemplo, SESI, SENAI, entre outros segmentos (CARDOSO, 2011).

Ainda segundo Cardoso, as contribuições sociais podem ser subdivididas em duas espécies:

“a) previdenciárias, se destinadas especificamente ao custeio da Previdência Social, e são formadas pelas contribuições dos segurados e das empresas (arts. 20/23 da Lei n° 8.212/1991); b) e não

previdenciárias, quando voltadas para o custeio da Assistência Social e da Saúde Pública. Por exemplo: a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), o PIS (Programa de Integração Social), incidentes sobre a receita ou o faturamento, e a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), que recai sobre o lucro” (IBIDEM, p.1).

Respeitadas as determinações legais, a União constitui-se no único ente federado que pode instituir contribuições sociais, as quais, em geral, são demarcadas por questões político-econômicas, a citar, o salário-educação, principal contribuição social relacionada à área da educação.

Neste sentido, Torres (2007) enfatiza que as contribuições sociais possuem fato gerador parecido com os impostos, pois a incidência se dá independentemente de manifestação de vontade do contribuinte.

No âmbito educacional, foi instituído em 1964, por meio da Lei nº 4.440, o salário educação, que inicialmente, destinava-se ao financiamento do ensino primário público (DAVIES, 2008) como alternativa ao descumprimento por parte das empresas de “oferecer escola primária aos seus empregados ou a seus filhos” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p.29).

Nesta primeira regulamentação, o percentual de arrecadação do salário educação estava fixado em 1,4% da folha de contribuição à Previdência Social, com base na estimativa de custo/aluno/mês de 7% do salário mínimo (MELCHIOR, 1987). Na CF de 1988, passou a atender ao ensino fundamental (art. 212, § 5º), sendo que, em 2006, por meio do Decreto nº 6.003, passou a atender toda a educação básica pública. São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. A contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais (PINTO; ADRIÃO, 2006).

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, compete a função redistributiva associada à contribuição social do salário-educação. Do montante arrecadado, e após as deduções previstas em lei (taxa de administração dos valores arrecadados pela Receita Federal do Brasil, devolução de receitas e outras), 90% é dividido, em um sistema de cotas associado aos níveis federal, estadual e municipal. Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação, o aplicados pelo FNDE, segundo Cruz (2006, p. 54) são destinados ao “financiamento do transporte escolar

terceirizado, destinado ao deslocamento de alunos de ensino fundamental da zona rural e à educação de jovens e adultos, mediante sistema de transferência para estados e municípios”.

A cota federal, correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE que é aplicada no financiamento de programas⁴⁰ voltados para a educação básica, como alternativa para reduzir os desníveis sócio-educacionais, entre os municípios e os estados brasileiros. Já a cota estadual e municipal, corresponde a 2/3 do montante dos recursos. Seus valores são repassados mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, Distrito Federal e municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. A cota estadual e municipal tem o valor total redistribuído, considerando a proporcionalidade do número de alunos matriculados, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição (CRUZ, 2006).

São isentos do recolhimento da contribuição social do salário-educação: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas respectivas autarquias e fundações; as instituições públicas de ensino de qualquer grau; as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento; e as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do artigo 55 da Lei nº 8.212/1991.

2.2.1.3 Incentivo fiscal

Previstos no art. 68, inciso IV, da LDBEN, os incentivos fiscais, conforme explica Oliveira (2007, p. 89), “são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos”, os quais apresentam tempo determinado.

⁴⁰ Programas atuais custeados pelo FNDE: Brasil Carinhoso, Programa Brasil Profissionalizado, Programa Caminho da Escola, Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, Programa Nacional de Informática na Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 01.10.2014.

Um exemplo de incentivo fiscal de grande repercussão nacional, constitui-se no Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), cujo objetivo maior era contribuir com a redução da taxa de analfabetismo, possibilitando às “empresas aplicarem parte de seus impostos diretamente naquele programa educacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 89).

Um exemplo atual de investimento na educação, que tem por referência o incentivo fiscal, constitui-se no Programa de Incentivo as Pesquisas⁴¹, cuja base de seu financiamento constitui-se na redução fiscal das empresas que investem em projetos desenvolvidos por instituições públicas. O sentido dessa medida é aproximar o setor produtivo e industrial da pesquisa acadêmica aplicada, de acordo com o que está determinado pela Lei nº 11.487/2007, de incentivo à ciência e tecnologia.

Ao comparar oportunidades em áreas como a cultura e o esporte, considerando diversidade de oferta, divulgação, procedimentos burocráticos e volume de recursos investido, por meio das leis de incentivo fiscal, fica a inquietação com relação às razões que levam a uma menor oferta (oportunidades e orçamento) voltada para o ensino público.

2.3 Os fundos contábeis: do Fundef ao Fundeb.

A política de fundos tem caráter contábil e é destinada aos estados, Distrito Federal e municípios. Os recursos são distribuídos de acordo com o valor mínimo por aluno é definido nacionalmente e “fixado anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade”, em cálculo proporcional ao número de alunos matriculados no ano anterior, considerando exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme disposto no censo escolar⁴² do ano anterior.

A instituição de uma política de fundos contábeis para financiar a educação teve início com o Fundef que redimensionou a aplicação dos recursos

⁴¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php/?option=com_content&id=12311>. Acesso em:

⁴² É o levantamento anual de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. O censo tem como propósito coletar informações relacionadas as diferentes etapas e modalidades da educação básica: ensino regular (educação Infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos (EJA). O censo é conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em 29 out. 2014.

constitucionalmente vinculados para a educação, a partir da responsabilidade dos estados e seus municípios de garantir a universalização, manutenção e melhoria da qualidade do ensino fundamental, com foco na redução das disparidades regionais e na valorização do magistério, associado ao fomento da participação da sociedade no processo de acompanhamento e aplicação dos recursos destinados à educação (CRUZ, 2009).

Em substituição ao Fundef, o Fundeb surgiu como uma proposta de redistribuição mais justa e equitativa dos recursos vinculados ao ensino público e de ampliação do patamar de investimentos. Criado em 2006, com implementação datada de 1º de janeiro de 2007, foi acompanhado de uma escala gradual de inserção dos recursos anteriormente não abarcados pelo Fundef, prevista para alcançar o patamar de realização por completo até 2009.

Na opinião de Barros e Moreira (2012) a aprovação do Fundef, em setembro de 1996, por meio da EC nº 14 trouxe para a comunidade escolar não só promessas, mas fortes expectativas de mudanças, principalmente nos aspectos relacionados à elevação do padrão de atendimento no ensino fundamental e à valorização dos docentes desta etapa de ensino. No entanto, na fundamentação do Fundef e na constituição do Fundeb, questões importantes foram evidenciadas, ou, até, desconsideradas, cujos temas procurou-se trazer ao se tratar as diretrizes de ambos os Fundos.

Com vistas a possibilitar a análise da evolução da política de fundos contábeis para a educação, expressa por meio da criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, serão apresentados alguns aspectos destes dois Fundos, possibilitando não apenas a observação de algumas das principais modificações ocorridas entre as duas propostas, mas, especialmente, do seu avanço no País.

Para melhor compreensão da proposta e do funcionamento dos fundos, o Quadro 5, permite uma análise comparativa entre esses dois fundos contábeis.

Quadro 5: Comparativo entre o Fundef e o Fundeb.

Categorias		FUNDEF	FUNDEB
Âmbito		Estadual, ou seja, não há transferência de recursos de um estado para outro.	Mantém-se a mesma estrutura utilizada para compor o Fundef, ou seja, um Fundeb em cada unidade da federação.
Natureza		Fundo automático de natureza contábil.	Mantém-se a natureza contábil.
Normatização de criação		EC nº 14 de 1996, institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).	EC nº 53 de 2006, institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB).
Lei de regulamentação		Lei nº 9.424, de 24.12.1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27.06.1997.	Lei nº 11.494/2007.
Duração		Dez anos, até 31 de dezembro de 2006.	14 anos, com vigência no período de 2007 a 2020.
Forma de implementação		Nacional, em 1º de janeiro de 1998.	Gradual, a partir de 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009.
Fontes de recursos que compõem o Fundo	União	Complementa, se no Estado, o valor do Fundef por aluno for inferior ao valor mínimo nacional (Fixado anualmente por ato do Presidente da República); Deve gastar, no mínimo, o equivalente a 30% dos recursos do artigo 212 na erradicação do analfabetismo e em MDE do ensino fundamental.	Complementa o valor do Fundeb, no caso de o valor-aluno no Estado ser inferior ao valor mínimo definido nacionalmente; O valor de complementação da União obedecerá ao seguinte cronograma: 2 bilhões de reais, no primeiro ano; 2,85 bilhões de reais, no segundo ano; 3,7 bilhões de reais, no terceiro ano; 4,5 bilhões de reais, no quarto ano e, no mínimo, 10% do total de recursos do fundo (considerando as contribuições dos estados, DF e municípios). Obs.: A União não poderá utilizar recursos do salário-educação em sua complementação nem se valer de mais de 30% dos recursos constitucionalmente vinculados ao ensino para essa mesma finalidade.
	Estado e DF	15% sobre: Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; FPE (Fundo de Participação dos Estados e DF); Quota estadual (QE) IPI-Exportação (obs: IPI-EX = 10% do IPI)	20% sobre: Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação); FPE (Fundo de Participação dos Estados e DF); Quota estadual IPI – Exportação; Desoneração de Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre a transmissão de causa mortis e doação (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).
	Municípios	15% sobre: Quota municipal do ICMS (QM-ICMS); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Quota municipal IPI-Exportação.	20% sobre: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Quota municipal IPI-Exportação (10% do IPI); Imposto Territorial Rural (ITR) – cota municipal; Imposto sobre a transmissão inter vivos, de bens imóveis (ITBI).

Fonte: Adaptado pela autora, a partir de Adrião e Peroni (2007), Oliveira (2007) e Portal do FNDE(2014).

Tanto o Fundef quanto o Fundeb, constituíram-se como fundos contábeis de abrangência Estadual, normatizados por legislações específicas. Entretanto, cabem dois destaques em função do tempo de vigência e do modelo de implementação.

Os fundos registram semelhança e inovação em suas estruturas e ajustes operacionais. Um aspecto em comum foi a determinação da temporalidade, na qual o Fundef teve seu ciclo de existência determinado por uma década, com implantação à nível nacional, em um tempo único e o Fundeb, a contar de 2006, passou a vigorar por 14 anos, com vigência no período de 2007 a 2020, com destaque para a previsão de conclusão dos ajustes e abrangência nacional, de forma gradual, com conclusão em 2009.

O Fundef também se destacou pelo pioneirismo em subvincular 60% de seus recursos para a valorização dos professores/dos profissionais do magistério, em “efetivo exercício” (CF de 1988, art, 212, § 5º). Este percentual foi mantido no Fundeb, o qual, porém, passou a contar com uma maior abrangência, já que foi destinado à remuneração dos “trabalhadores da educação” (ADCT, art. 60, com redação dada pela EC 53/2006).

No contexto de reestruturação da gestão dos recursos financeiros destinados à educação, entrou também na composição do Fundeb, a título de complementação da União (CF de 1988, art, 212, § 3º), uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar aos governos estaduais e municipais um valor mínimo por aluno/ano, definido anualmente por Ato do presidente da República, caso este valor per capita não tivesse sido alcançado, na medida em que seu investimento estava diretamente relacionado à capacidade de arrecadação de cada um desses níveis de governo, onde se identificavam grandes distorções entre as regiões mais pobres do país, reduzindo, então, seu potencial de investimento em educação (CRUZ, 2009).

2.4 Transferência direta de recursos financeiros para as escolas: em foco o PDDE

Abordaremos aqui algumas possibilidades de transferências de recursos financeiros direto para as escolas como forma de colaboração para a ampliação da autonomia da unidade escolar, ainda que de maneira relativa, especialmente no que tange à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica, na perspectiva de:

[...] assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de

manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica (BRASIL, 2001, p. 113).

Neste sentido, o Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE⁴³, foi o primeiro programa com esse propósito institucionalizado pelo governo federal, e, por conseguinte, com dimensão nacional. Sua origem data de 1995, ocasião em que o Ministério da Educação criou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), para, a partir do investimento financeiro de caráter complementar, incentivar escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e as escolas privadas da educação especial. Para tanto, deveriam estar cadastradas como entidades sem fins lucrativos no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O incentivo é para que implementassem ações voltadas para a melhoria da infraestrutura, nos aspectos físicos e pedagógicos e de autogestão escolar. De modo geral, o PMDE tinha como objetivo impulsionar o desempenho da educação básica.

No ano de 1998, o PMDE, por meio da Medida Provisória nº 1.784, passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mantendo os mesmos objetivos. Em 2009, próximo de completar uma década de vigência o PDDE foi ampliado para toda a educação básica, passando a incluir as escolas de ensino médio e da educação infantil, sem alteração dos objetivos iniciais de destinação financeira (Lei nº 11.947/2009).

O dinheiro direto na escola é recebido em cota única, anualmente, mediante adesão, e tem como finalidade a “cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2003, p. 1).

Na definição do repasse anual dos recursos financeiros para a unidade escolar são considerados, para o cálculo desse valor, dois critérios: a regionalidade e o número de alunos, extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Os recursos são

⁴³ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em 25 de jan de 2014.

destinados às despesas de custeio e capital, com orientações para aplicação definidas na normatização do funcionamento do PDDE⁴⁴.

Outra fonte de transferência de recursos financeiros direto para a escola é uma iniciativa da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e diz respeito ao Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), instituído por meio do Decreto Municipal n° 20.633, de 18 de outubro de 2001. Tem por objetivo descentralizar verbas para os órgãos integrantes da Administração Municipal que necessitem de soluções ágeis e rápidas na realização de suas atividades, dotando as referidas instâncias de mecanismos “(...) eficientes, capazes de proporcionar maior agilidade na realização de despesas que exijam ações imediatas ou que não possam ser submetidas ao processo normal de aplicação (...)” (art. 3º).

Fontes como o PDDE constituem-se recursos previstos com objetivo de “promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos” (BRASIL, 2001, p. 112), para que não dependam de morosos procedimentos de liberação de recursos e possam responder rapidamente a demandas simples, mas que, por sua vez, podem contribuir de maneira significativa com o seu funcionamento, como a realização de reparos e conservação de suas dependências físicas, de seus móveis e equipamentos, e possa efetuar a compra de determinados bens, inclusive materiais didático-pedagógicos, bem como contratar certos serviços, fundamentais para que sua proposta pedagógica possa ser cumprida (POLO, 2001).

A especificidade de repasse desses recursos, fomentado pela transferência direta para as unidades escolares traz novas perspectivas de prática da gestão escolar. Nesta configuração, surgem novas demandas, papéis e responsabilidades ligadas ao cotidiano da escola. O coletivo interno passa a assumir atribuições anteriormente realizadas pelo poder público central, embora nem sempre com a devida preparação técnica para tal exercício. Giro e Michel (2004) apontam para o fato de que as novas responsabilidades locais, passam a exigir maior compromisso e controle da própria

⁴⁴ De acordo com as informações publicadas no Portal FNDE, o recurso é repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola segundo o Censo Escolar do ano anterior. O dinheiro destina-se à aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-funcionamento>>. Acesso em 25 de jan de 2014.

comunidade em relação à gestão dos recursos financeiros, especialmente no que tange à captação, a utilização e a devida prestação de contas.

As duas modalidades de transferências aqui apresentadas exemplificam como a autonomia de gestão financeira da escola pública ainda é tutelada uma vez que a aplicação das verbas já vem determinada na legislação, sem margem de realocação para despesas prioritárias, que não constam das previamente autorizadas, dando à escola pouca margem de liberdade sobre a sua destinação. (DOURADO, 2006 b)

Entretanto, a diminuta possibilidade de intervenção nos processos normativos das vinculações financeiras na área da educação, não deve ser um inibidor da participação social e do acompanhamento dos recursos financeiros públicos. Ao contrário, deve servir de motivação para novas descobertas e aperfeiçoamento do conhecimento das finanças públicas e dos processos de gestão democrática, pois, para grande parte das pessoas essa modalidade de monitoramento da aplicação dos recursos públicos não só se apresenta como desconhecida, mas também como desinteressante (VIEIRA, 2009).

Ao considerar a opinião de Gadotti (1994) de que a gestão democrática é um passo importante no aprendizado da democracia, é necessário promover a ampliação dos modelos de gestão cunhados pela participação e, neste sentido, a escola presta um serviço essencial à comunidade: a possibilidade de vivenciar práticas democráticas, que reflitam na defesa do ensino de qualidade.

2.5 Destinação dos recursos

No início deste capítulo tratou-se da vinculação constitucional conforme as determinações da CF de 1988 e da LDBEN, cujos recursos vinculados devem ser direcionados, com exclusividade, para as despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que tem um sentido técnico-jurídico estruturado a partir dos artigos 70 e 71, da LDBEN. Estes artigos estabelecem o que pode e o que não pode ser considerado como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 2007).

De acordo com o art.70, da LDBEN, são consideradas despesas com MDE aquelas associadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

De maneira complementar, o art. 71, anuncia as restrições para aplicação de recursos em MDE, ao definir que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estas determinações legais fizeram com que, por exemplo, despesas de folha de pagamento de docentes em situação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como despesas associadas a programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social fossem excluídas dos recursos destinados à educação.

No processo desta regulamentação três questões foram omitidas: o pagamento das aposentadorias, os hospitais universitários e os funcionários em desvio de função (OLIVEIRA, 2007).

Entre as despesas não consideradas de MDE, cumpre-se destacar as incisos IV, V e VI. A explicitação da exclusão da despesa com alimentação fez-se necessária em função da recorrência de pagamento com os recursos deste fundo. Algo similar acontecia com a questão das obras, pois muitas despesas foram pagas com o recurso de MDE, sem que estivessem diretamente ligadas a benefícios para o ensino, caracterizando desvio na aplicação dos recursos.

2.6 Diretrizes para gestão e controle financeiro

A divulgação de informação é tema previsto no ordenamento normativo, e busca assegurar a transparência na gestão dos recursos públicos. A CF de 88, determina que:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A referida Carta, ainda apresenta que a ação fiscalizadora governamental brasileira está estruturada a partir dos sistemas de controle interno e externo, registrados nos art. 70 e 71. Vários são os procedimentos adotados para facilitar o acompanhamento dos recursos destinados à educação, no que tange a valores, prazos e correção da aplicação.

Vale ressaltar o importante papel dos órgãos de fiscalização e controle, externo e interno, como o Tribunal de Contas da União, tribunais de contas dos estados, Controladoria-Geral da União, tribunais de contas dos municípios, Ministério Público e, em âmbito escolar, os Conselhos Escolares, as Unidades Executoras, todos rigorosamente indispensáveis no processo de fiscalização e acompanhamento do uso adequado dos recursos da educação.

Um investimento perceptível é a criação de *sítio virtual*, no três níveis governamentais, (União, estados e municípios), destinadas à divulgação de informações à serviço do controle social, respaldadas pelo texto constitucional.

O texto da LDBEN trata diretamente da publicização e fiscalização dos recursos públicos em educação ao determinar que “as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do

Poder Público [...]” (art. 72) e, que “os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos [...]”(art. 73).

Na opinião de Melchior (1991, p. 267), os controles internos desenvolvidos pelo governo devem ser complementados por controles externos, compostos pela representação popular delegada e pela sociedade civil. Para tal, a divulgação e o incentivo para que as informações sejam estruturadas de modo a incentivar a compreensão pode se efetivar em importante contribuição para a ampliação da fiscalização, fato que, segundo Menezes (2005, p. 116), o “controle da gestão dos recursos públicos conta com a possibilidade de que qualquer cidadão possa examinar as contas dos governos e questioná-las, exercendo, assim, o controle social”.

3. O SISTEMA DESCENTRALIZADO DE PAGAMENTO

Este capítulo está destinado ao tema central do estudo que é o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP). Por se tratar de um assunto pouco divulgado, o encaminhamento considerado mais adequado para apresentar o Sistema e suas especificidades, considerando o diminuto referencial de estudos anteriores foi a organização deste capítulo nas seguintes seções: (a) contextualização do município do Rio de Janeiro e de sua Rede Pública de Educação; (b) o SDP e as principais alterações ocorridas em seu ordenamento normativo; (c) a estrutura orçamentária do SDP no contexto da Secretaria Municipal de Educação; (d) apresentação dos mecanismos de acompanhamento orçamentário na estrutura da governança pública municipal; (e) análise dos dados, a partir das evidências na perspectiva de gestão democrática imbricadas no Sistema; e, por fim (f) as considerações gerais.

3.1 O Rio de Janeiro e a Rede de Educação Pública Municipal

Atuar em Educação no território carioca impõe desafios, tanto de estrutura, quanto de escala. Antes de abordar a temática do sistema educacional, a normatização da gestão democrática e da descentralização de recursos financeiros direto para a escola pública na cidade do Rio de Janeiro, faz-se necessário apresentar alguns indicadores para contextualizar o cenário em questão.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2010, entre os 5.570 municípios brasileiros, o Rio de Janeiro, correspondia ao segundo mais populoso com pouco mais de 6 milhões de habitantes⁴⁵, ocupando o quarto lugar no ranking de concentração metropolitana. Territorialmente e administrativamente, está organizado em 160 bairros, distribuídos em 33 Regiões Administrativas e 7 Subprefeituras⁴⁶.

⁴⁵ Informação disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

⁴⁶ Informação disponível em: <<http://www.oriodejaneiro.net/subprefeituras.htm>>. Acesso em 29 de setembro de 2014.

O município do Rio de Janeiro concentra 67,6% do PIB⁴⁷ estadual. Em 2010, o município foi o 45º colocado no ranking nacional, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁴⁸, com percentual de 0,799. Tal fato, entre outros, indica que há necessidade de novos investimentos na área e a implementação de políticas públicas de enfrentamento às desigualdades sociais.

Outro aspecto a ser destacado é o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado no ano de 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com objetivo de “medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino” (INEP, 2014). Em 2013, a meta de 5.3, projetada para os anos iniciais do ensino fundamental foi alcançada. No entanto, para os anos finais, o resultado não atingiu o patamar determinado e ficou 0,2 abaixo da projeção inicial de 4.6⁴⁹. Este dado é um outro alerta para que seja analisado os motivos que interferem no processo de ensino-aprendizagem, bem como de permanência dos estudantes na escola.

Na medida em que gerir cidades com as dimensões e diversidades do Rio de Janeiro se constitui cada vez mais como um complexo desafio, que envolve a definição de prioridades e de indicadores de diferentes ordens de acompanhamento é necessário estabelecer insumos para o aprimoramento da gestão pública, voltada para o fortalecimento da autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa.

Em meio a esse contexto, destacamos a Secretaria Municipal de Educação (SME), órgão central da educação na cidade, responsável pela gestão da maior rede pública municipal do país. A gestão da SME é realizada por um secretário, chefia de gabinete, departamentos e como órgão vinculado, conta com as Coordenadorias

⁴⁷ Informação disponível em:

<<http://www.fesp.rj.gov.br/ceep/pib/PIB%20%20dos%20municípios%20do%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%202008.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

⁴⁸ IDHM é uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

Informação disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

⁴⁹ Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=603331>>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

Regionais de Educação (CREs). Segundo Rezende (2003) em 1994, a gestão do sistema educacional foi reorganizada considerando a implantação de:

dez Coordenadorias Regionais com objetivo de executar, de acordo com as peculiaridades de cada região, as políticas educacionais emanadas do nível central, a gestão dos recursos descentralizados e a administração das unidades escolares de sua região. (p. 21)

No ano de 2013, ocorreu novo reordenamento da divisão das unidades escolares por CRE, quando passaram a ser distribuídas em 11 Coordenadorias. Cada uma abrangendo um conjunto de escolas, de acordo com o georeferenciamento da área de educação⁵⁰.

Entre suas competências, pode-se destacar: a responsabilidade de implementar a política educacional estabelecida pela SME; preservar a equidade no redimensionamento da distribuição dos recursos e estabelecer critérios claros e objetivos na “redistribuição dos recursos físicos e financeiros para as unidades de ensino” (PME, 2008, p. 43).

A rede pública municipal, de acordo com dados⁵¹ da SME é formada por 1076 escolas e 252 creches, com 42.536 professores, 6.661 agentes auxiliares de creche, 983 secretários escolares e 9.969 funcionários de apoio administrativo.

A dimensão da rede naturalmente coloca para a gestão carioca desafios em diferentes escalas. Um deles é o aprimoramento contínuo dos processos de gestão democrática, na direção da colaboração entre os departamentos integrantes do Nível Central, passando pelas CREs e por outras secretarias que tenham em seu escopo de atuação ações direcionadas para crianças e adolescentes, envolvendo segundo o Plano Municipal de Educação (PME), “toda a administração municipal e a sociedade civil, com objetivo de otimizar recursos orçamentários, técnicos, financeiros e administrativos” (IBIDEM, p. 43).

No município, de acordo com o referido plano decenal de educação, a gestão democrática está sustentada pelo processo de descentralização, cujo foco está direcionado para a garantia da “autonomia pedagógica, administrativa e financeira e da participação da comunidade escolar” (Id, p. 36). Especificamente em relação ao ordenamento normativo da gestão democrática no município do Rio de Janeiro,

⁵⁰ Outras secretarias da administração municipal, como de Desenvolvimento Social e Saúde, igualmente, adotam critérios próprios para a divisão geográfica da cidade.

⁵¹ Informações disponíveis em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=96310>> Acesso em 13 setembro de 2013.

observamos que a Lei Orgânica Municipal (LO), de 1990, apresenta os princípios e direitos fundamentais de governança do município, dentre os quais se destacam as afirmações de que ele é:

Art. 1º a expressão e o instrumento da soberania do povo carioca e de sua forma de manifestação individual, a cidadania;

[...]

Art. 9º assegurará e estimulará, em órgãos colegiados, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e execução de políticas públicas e na elaboração de planos, programas e projetos municipais.

No campo da definição das políticas de desenvolvimento social, no que diz respeito à educação, a LO trouxe a orientação dos princípios básicos, na qual insere o caráter democrático da gestão educacional, em todos os níveis da administração, (art. 321, VI) e assegura a eleição direta para diretor, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar (art.322, VIII).

Ao pautar os princípios da gestão democrática no contexto escolar e introduzir a eleição de diretores e dos representantes dos conselhos escolares, entende-se que tal medida pode significar a retomada do caráter público da administração pública, ao primar pela transparência dos processos e da ampliação dos mecanismos de fiscalização por parte da sociedade civil sobre a educação e a escola pública (BASTOS, 1999).

No PME encontra-se a ressalva no que tange à efetivação da gestão democrática, sendo esta relacionada de modo intrínseco à participação da comunidade escolar, que poderá acontecer por meio de consultas e da eleição dos diretores de escola, investindo em processos regulares de avaliação da gestão ao apontar como diretrizes:

A abertura de canais de participação da comunidade escolar através da criação e manutenção de conselhos escolares que reúnam representatividade dos diferentes atores, eleitos por seus pares e os grêmios estudantis deve ser uma estratégia explícita da administração escolar para uma escola verdadeiramente democrática. (PME, 2008, p. 36)

O PME ainda destaca três aspectos importantes na consolidação da democratização das escolas: a implementação e fortalecimento dos conselhos de representação junto à SME; do Conselho Escolar (CE) e dos Grêmios Estudantis, a saber:

Vale ressaltar que a gestão democrática, nas escolas municipais da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro está sendo exercitada através de um processo de **descentralização; de uma autonomia pedagógica, administrativa e financeira e**

da participação da comunidade escolar, sendo nos Conselhos Escola Comunidade e Grêmios Estudantis em nível de unidade escolar ou através dos conselhos de diretores, professores e alunos escolhidos pelos seus pares dentre os eleitos para o CEC, que em regime de coparticipação discutem juntamente com a Secretaria Municipal de Educação as políticas educacionais. (p. 36, grifos nossos).

A Resolução nº 1.074/2010, que dispõe sobre o Regimento Escolar Básico do ensino fundamental da rede pública do município do Rio de Janeiro, ratifica a política de democratização desenvolvida na rede pelo viés da participação da comunidade escolar, na gestão da escola através dos seus organismos participativos como o Conselho Escola Comunidade e o Grêmio Estudantil, (art. 6º, inciso VIII) sem tecer considerações sobre a eleição de diretores.

As normatizações apontam procedimentos e iniciativas voltadas para a efetivação de um novo processo de gestão, em que o exercício democrático expresse as possibilidades de construção de uma nova cultura escolar, como meio de participação “construído social e politicamente por diversos atores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/uma instância de poder/ e um centro de decisão” (BARROSO, 1996, apud SOUZA, 2003, p.37, com grifos no original), na busca pela consolidação de processos genuinamente descentralizados e autônomos.

Nesse sentido, na perspectiva participativa, a organização interna da unidade escolar, conta com a eleição direta para diretor, com a organização e efetivação dos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres, Grêmios Estudantis e similares, como os mecanismos mais imediatos e estratégicos de representação e contribuição social para o desenvolvimento de práticas esperadas democráticas. Diz-se esperadas, pois a constituição desses aparatos participativos, por si só, não garantem o reconhecimento do papel político e da importância dos mesmos frente à presença do caráter democrático nas ações cotidianas, voltadas para a autonomia da escola. Ao contrário, ela pode estar “artificializada” como destaca Souza (2003, p. 41), pois, ainda segundo o mesmo autor, o processo de consolidação da autonomia traz a exigência de competências - técnicas e de relações - específicas para a realização de novas responsabilidades e demandas, fato esse que pode ser compreendido como ampliação do poder decisório, o que nem sempre acontece em espaços nos quais a disputa de forças é imperativa.

3.2 O Sistema Descentralizado de Pagamento e a (re)leitura de seu ordenamento normativo

No município do Rio de Janeiro, em 2001, foi constituído um mecanismo de transferência financeira para os órgãos integrantes da administração pública, incluindo as unidades escolares, como incentivo destinado ao exercício da autonomia financeira. Trata-se do Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), que, na esfera da SME, de acordo com o Plano Municipal de Educação está sob a coordenação das Coordenadorias Regionais de Educação, e tem a finalidade de garantir de modo eficiente e ágil, a efetivação de despesas que exijam soluções imediatas e que não possam aguardar os trâmites formais e normais de execução de pequenas despesas, sem colocar em risco o serviço prestado pelo órgão solicitante. E, é justamente o SDP, foco desta pesquisa, que será detalhado nesta seção.

Com o propósito de alinhar alguns conceitos aqui utilizados, considera-se pertinente apresentar o significado de suprimento de fundos, ou regime de adiantamento de despesa e a legislação correspondente, nos âmbitos federal e municipal, para essa modalidade de repasse financeiro para a estrutura pública, de modo a facilitar o entendimento sobre o Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos (SDSF), criado em 1993, também no município do Rio de Janeiro como mecanismo de transferência de recursos financeiros, anterior ao Sistema Descentralizado de Pagamento.

A finalidade do suprimento de fundos é atender as despesas que não possam aguardar o processo normal, ou seja, é exceção quanto a não realização de procedimento licitatório, conforme determina o Decreto Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, com destaque para o caráter descentralizador no que tange à execução das “atividades da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio” (art.10, parágrafo 1º, alínea b) e, da delegação de competência como mecanismo assegurador do processo de “descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.” (art.11).

No que tange à administração do município do Rio de Janeiro, o adiantamento financeiro, tem origem no Decreto nº 3.221, de 18 de setembro de 1981, ao instituir o

Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro, no qual estabelece a destinação de recursos para a realização de despesas que não pudessem “ser submetidas ao processo normal de aplicação” (art. 134).

O adiantamento também se caracterizava pela “entrega de numerário a servidor devidamente credenciado”, precedido de empenho e para o atendimento de despesas, desde que atendessem previamente a uma das disposições estabelecidas no art. 135, a saber:

- I - despesas com diligências fiscais;
- II - despesas eventuais de gabinete;
- III - despesas miúdas de pronto pagamento;
- IV - despesas extraordinárias ou urgentes;
- V - despesas de caráter secreto ou reservado.

O texto do Regulamento evidenciava dois aspectos determinantes para a execução do adiantamento: o valor máximo para considerar as despesas como miúdas e de pronto pagamento e a natureza destas, no sentido de se constituírem como “extraordinárias ou urgentes aquelas cuja não realização imediata possa causar prejuízo à Fazenda Pública ou interromper o curso do atendimento dos serviços a cargo do órgão responsável” (art. 135, § 2º).

Em 1994, a então recém criada Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (CGMRJ), institui por meio da Resolução nº 005, art. 1º, “o roteiro Básico para a formalização dos processos de despesa, no âmbito da Administração Direta e Autárquica [...], às Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista”, estabelecendo assim, padrões administrativos para o acesso à recursos de natureza de adiantamento.

Nesta mesma resolução registrou-se a competência da CGMRJ para a realização de auditorias que verificassem “a aderência dos respectivos órgãos aos procedimentos estabelecidos por esta Resolução” (ART.2º).

Essas determinações de normatização e fiscalização seguiram pautadas nos documentos de atualização das resoluções da CGMRJ e, mantiveram-se presentes, com os devidos ajustes, nos documentos regulatórios do que no futuro passaria a ser o SDP.

Pouco mais de uma década depois, mais precisamente, em dezembro de 1993, o então prefeito Cesar Maia assinou o Decreto nº 12.547, por meio do qual criou o Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos (SDSF), constituindo-se como forma

de tratar o desembolso de recursos financeiros para despesas específicas, com exclusividade de solicitação por parte da Secretaria de Educação.

O SDSF adotou premissas previstas no Decreto nº 3.221/1981, sendo uma delas a de atribuir a responsabilidade sobre a solicitação, utilização e prestação de contas do recurso a um servidor público, em se tratando do SDSF, aos diretores dos Distritos de Educação e Cultura – DECs/SME, responsáveis pela “orientação, controle e acompanhamento” do sistema (art. 1º, parágrafo único). Seus objetivos estavam voltados para:

- a) descentralizar ações e recursos financeiros para as escolas municipais, que integram a estrutura da Secretaria Municipal de Educação;
- b) dotar as escolas de meios eficientes, capazes de proporcionar maior agilidade na realização de pequenas despesas;
- c) oferecer condições adequadas aos diretores de escolas, para que possam desempenhar suas atividades, de forma descentralizada e eficaz. (art. 2º)

O referido decreto visava à descentralização de recursos financeiros para que as escolas realizassem “suas atividades, com soluções ágeis e rápidas, a fim de não obstarem os serviços que prestam ao alunado do Município” (art.3º). Neste sentido, a concepção de utilização dos recursos do SDSF, assemelhava-se ao da política de adiantamento de fundos nos moldes do governo federal, inclusive pela similaridade de definição da natureza de despesa, neste caso, destinada à:

- a) aquisição de material de consumo e prestação de serviços que não possam submeter-se ao processo normal de aplicação, porém necessários ao funcionamento das atividades específicas das escolas da rede municipal, vedada a aquisição de gêneros alimentícios, flores, cartões de visita e despesas com táxi;
- b) despesas que exijam ações imediatas, em situações de emergência, que envolvam solução de problemas que possam acarretar prejuízos ao funcionamento das unidades escolares e a de seus componentes. (art.3º, § 2º).

No mês de março do ano de 1994, com a publicação do Decreto nº 12.742, o SDSF passa a atender outros setores da administração municipal, seguindo as mesmas orientações do decreto de instituição do Sistema para os procedimentos de solicitações.

Em 18 de outubro de 2001, o Decreto nº 20.633, marcou a instituição do Sistema Descentralizado de Pagamento, destinado à “descentralização de recursos financeiros para os órgãos integrantes da Administração Municipal, que necessitem de soluções ágeis e rápidas, para a realização de suas atividades” (art. 1º, parágrafo 1º),

revogando parte dos decretos associados ao SDSF, à exceção dos Decretos n^{os} 14.784/1996, 17.926/1999 e 20.536/2001.

Em linhas gerais, do ponto de vista histórico da instrumentalização legal, o SDP manteve a especificidade de transferência direta ao assegurar o acesso aos recursos financeiros com limites estipulados, voltados para aquisição de materiais de consumo e prestação de serviços, ambos com a premissa de garantir maior agilidade e eficiência para a realização de atividades, que demandem soluções ágeis e rápidas e que não possam ser submetidas ao trâmite normal de aplicação de recursos financeiros, desde que em conformidade com o limite determinado no art.24 da Lei nº 8.666/1993.

Para compreender as variações legais que por ventura pudessem interferir na concepção de descentralização de recursos, principal objetivo do SDP, realizou-se a leitura sobre a legislação disponível no período entre a data de publicação do decreto constituinte do SDSF e as atualizações ocorridas até o mês de dezembro de 2012⁵², marco temporal delimitado para o levantamento das informações.

Verificou-se como principais alterações associadas à aplicação do SDSF a ampliação em um período aproximado de três meses de destinação específica para a educação, para outros setores da administração municipal.

Outra situação encontrada e importante de ser destacada foi a inclusão de maneira singular de duas instâncias administrativas como órgãos beneficiados: a Procuradoria Geral do Município, que não só passou a contar com os recursos, mas também com autorização para acessar um limite financeiro superior ao estipulado para os demais órgãos (DECRETO Nº 14.784/1996) e a Secretaria Municipal de Habitação, que conforme as normas e procedimentos definidos no Manual da CGMRJ, passou a poder utilizar os recursos, na forma prevista no Decreto nº 20.690, de 31.10.2001, “para relocação em edificações de assentamentos populares e em situações de emergências, tais como incêndios, enchentes, desabamentos e despejos[...]”(RIO DE JANEIRO, 2003, P.8).

Com a publicação do decreto instituinte do SDP, ocorreram novas alterações em pontos singulares, tais como: a diminuição do percentual mínimo de utilização dos recursos para solicitação de ressuprimento, que passa a ser, a partir de 60% do valor

⁵² Entretanto, mesmo realizando busca de diferentes formas no site de consultas de legislação, não foram encontrados documentos relacionados ao SDP em data posterior a julho de 2011 e anterior à dezembro de 2012, data limite de pesquisa de documentos. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/conlegis/ConLegislacao.asp>>. Acesso em 10 de jan 2013.

total solicitado; e, a atualização das orientações com relação ao prazo para prestação de contas, previsto para ocorrer a cada sessenta dias, a contar da data de crédito na conta corrente, ou quando houver solicitação de novo suprimento.

Outro diferencial previsto na regulamentação do SDP foi a inclusão de categoria de serviços de conservação, manutenção e reparos, destinados, prioritariamente, às escolas. As singularidades do Sistema Descentralizado de Suprimentos de Fundos e do Sistema Descentralizado de Pagamento estão organizadas no Quadro 6.

Quadro 6: Leitura comparativa entre os Decretos nºs 12.547/1993 e 20.633/2001

Nome do Programa		Sistema Descentralizado de Suprimentos de Fundos	Sistema Descentralizado de Pagamento
Natureza Jurídica/Data de Publicação		Decreto Municipal nº 12.547, de 15.12.1993.	Decreto Municipal nº 20.633, de 18.10.2001.
Objetivos do Programa		a) <i>descentralizar ações e recursos financeiros para as escolas</i> municipais, que integram a estrutura da Secretaria Municipal de Educação; b) dotar as escolas de <i>meios eficientes, capazes de proporcionar maior agilidade</i> na realização de pequenas despesas; c) oferecer condições adequadas aos diretores de escolas, para que possam <i>desempenhar suas atividades, de forma descentralizada e eficaz</i> .	a) dotar os <i>Órgãos da Administração Municipal de meios eficientes, capazes de proporcionar maior agilidade</i> na realização de despesas que exijam ações imediatas ou que não possam ser submetidas ao processo normal de aplicação; b) disponibilizar recursos aos dirigentes dos Órgãos da Administração Municipal para o <i>exercício de suas atividades de forma dinâmica, econômica e eficaz</i> .
Período de Vigência		Até 18.10.2001	Em vigência
CATEGORIA DE ANÁLISE	Administrativo	Destinação dos Recursos	Para que órgão da administração municipal
		Para qual finalidade	Secretaria Municipal de Educação.
		Para qual finalidade	Todos os órgãos descentralizados da administração pública./Unidades Municipais
		Para qual finalidade	<i>Descentralizar recursos financeiros para as escolas</i> integrantes da estrutura da Secretaria Municipal de Educação que necessitem, para a realização de suas atividades, de soluções ágeis e rápidas, a fim de não obstem os serviços que prestam ao alunado do Município.
			<i>Descentralização de recursos financeiros para os órgãos integrantes da Administração Municipal</i> , que necessitem de soluções ágeis e rápidas, para a realização de suas atividades.

	Despesas autorizadas	a) aquisição de material de consumo e prestação de serviços que não possam submeter-se ao processo normal de aplicação, porém necessários ao funcionamento das atividades específicas das escolas da rede municipal; b) aquelas que exijam ações imediatas, em situações de emergência, que envolvam solução de problemas que possam acarretar prejuízos ao funcionamento das unidades escolares e a de seus componentes.	a) aquisição de material de consumo e prestação de pequenos serviços necessários à manutenção e ao funcionamento das atividades específicas de cada Órgão/Unidade Municipal; b) despesas que exijam ações imediatas, que envolvam solução de problemas que possam acarretar prejuízos ao funcionamento dos Órgãos/Unidades Municipais e aos seus componentes.
	Responsável	Diretor de cada escola.	Servidor Público Titular do Órgão/Unidade Municipal responsável pela aplicação e prestação de contas.
	Especificidade do Decreto	A concessão de recursos a que alude o presente Decreto não se aplica aos Distritos de Educação e Cultura - DEC's.	A Secretaria Municipal de Educação poderá utilizar recursos para aplicação específica em conservação, manutenção e reparos das unidades escolares, os quais serão empenhados no código de despesa específico.
	Orientações para prestação de contas	Realizada no prazo de 20 (vinte) dias, contados do último dispêndio dos gastos realizados mediante expediente do responsável pelo suprimento na escola municipal ao Diretor do DEC.	As Prestações de Contas deverão ocorrer a cada 60 dias ou quando ocorrer nova solicitação de recursos, dos dois o que ocorrer primeiro.
	Órgão responsável pela normatização dos Decretos	A Controladoria Geral do Município baixará normas específicas para o controle e avaliação dos recursos concedidos, assim como divulgará um Manual contendo os modelos que deverão ser usados para requisição e prestação de contas desses recursos.	Controladoria Geral do Município baixará normas específicas para o controle e avaliação da aplicação dos recursos concedidos, assim como divulgará um Manual contendo os modelos que deverão ser usados para requisição e Prestação de Contas desses recursos.
	Procedimentos de análise da prestação de contas	Os documentos serão encaminhados pelo DEC à Gerência Setorial de Contabilidade, do órgão do Sistema Integrado de Controle Interno, que verificará a documentação comprobatória.	Os Órgãos deverão encaminhar as Prestações de Contas às Gerências Setoriais de Contabilidade e Auditoria, após análise prévia.

Financeiro	Valor previsto para o repasse	O valor era condicionado ao limite máximo estabelecido no inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93. posto do limite estabelecido no inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93.	Os valores não poderão exceder o limite estabelecido no inciso II art. 24, da Lei nº 8.666/93, salvo hipóteses previstas neste Decreto.
	Ressuprimento	Quando da aplicação de até 80% (oitenta por cento) dos recursos anteriormente recebidos, mediante requisição, como previsto no art. 4º deste Decreto.	Podem ser solicitados quando a aplicação atingir 60% (sessenta por cento) dos recursos anteriormente recebidos.

Fonte: Elaboração própria com referência nos Decretos Municipais 12.547/1993 e 20.633/2001.

Com a expectativa de identificar outras propostas de transferência de recursos financeiros direto para as escolas, tomando por referência a gestão democrática, em determinado momento da pesquisa, retomou-se a busca por bibliografia correspondente.

Poucos foram os estudos encontrados sobre iniciativas de políticas públicas relacionadas à descentralização financeira direta para escolas como mecanismo para ampliação da perspectiva de exercício de gestão democrática criadas por instâncias municipais, na área da educação e, em específico, no período que antecede aos programas federais, tal como o PDDE (1995), sendo este destinado a pequenas despesas de custeio e capital relacionadas com a manutenção e conservação; aquisição de material pedagógico e de consumo, aperfeiçoamento e capacitação de profissionais da educação, entre outras.

Em se tratando de iniciativas anteriores ao ano de 1995, TORRE (2010), em sua dissertação, elencou como exemplos: o Suprimento de Recursos Descentralizados (SRD), criado em 1984, no Estado do Paraná e os Núcleos de Ação Educativa (NAEs), no município de São Paulo, datado de 1989.

Segundo a autora, o Suprimento de Recursos Descentralizados foi criado para ser um mecanismo de repasse mensal de recursos financeiros para as escolas públicas estaduais do Paraná, com objetivos de:

dotar as escolas estaduais de recursos financeiros que lhes proporcionassem as condições mínimas de manutenção e funcionamento; preservar o princípio de desconcentração das ações e procedimentos administrativos; eliminar os encargos financeiros de cobranças de taxas dos pais e/ou alunos; promover maior participação da comunidade escolar através das Associações de Pais e Mestres (APMs) que passam a ter poder de análise, fiscalização e apreciação dos gastos e prestação de contas (VICENTE, 1992, apud TORRE, 2010, p. 61).

Tais medidas pretendiam gerar “uma maior agilidade nas necessidades de manutenção e funcionamento das escolas” (IBIDEM, p. 61). Em 1992, diante do propósito de garantir maior agilidade ao processo de repasse, a política de suprimento foi transformada em Fundo Rotativo, respaldado pela Lei nº 10.050/1992, ampliando a aplicação dos recursos ao incluir a realização de compras de material permanente, agregando maior flexibilidade na utilização do Fundo.

Ainda de acordo com Torre (2010), entre 1989 e 1992, política similar aconteceu no âmbito do município de São Paulo, como proposta de descentralização da gestão governamental local, por meio da implementação dos Núcleos de Ação Educativa (NAEs). Os Núcleos caracterizavam-se pela assessoria pedagógica e administrativa às escolas.

O modelo de gestão dos Núcleos considerou como mecanismo de gestão os processos de “autonomia política, administrativa e financeira” (ADRIÃO, 1995, apud TORRE, 2010, p. 78). Conforme interpretação de Adrião (1995 apud TORRE, 2010), a autonomia financeira esteve implicada com as restrições determinadas pela descentralização orçamentária, interferindo, na concretização dessa vertente.

Considerando as experiências anteriormente citadas, mais especificamente, a da esfera municipal de São Paulo, em comparação com o SDP é possível dizer que mesmo tendo sido este último uma iniciativa que por curto período manteve o caráter exclusivo de atendimento para a área da educação, constituiu-se como uma política pioneira, ainda em vigor, mesmo que passando por adequações no Decreto-Lei e normatizações de diferentes ordens no decorrer dos últimos vinte e um anos, sem alterar os princípios determinados nos objetivos.

Em comum, as duas iniciativas trazem o fato de antecederem à implantação do PDDE (1995) e da orientação contida na LDB de responsabilizar os sistemas de ensino a garantirem “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.”(art.15)

Desta forma, essas iniciativas imprimem o caráter inovador e pioneiro das gestões municipais à época, frente ao estabelecimento de políticas de transferência direta para as unidades escolares, posteriormente, ampliadas a nível nacional com a criação do PDDE.

Na literatura disponível relacionada tanto ao Suprimento de Recursos Descentralizados (SRD), quanto aos Núcleos de Ação Educativa (NAEs), não foram identificados apontamentos relacionados aos processos de transparência. Tal observação se repete quando se trata do SDP. Os documentos evidenciam o enfoque democrático, da autonomia, da participação e, até mesmo, dos mecanismos de controle, sem que seja identificado qualquer tipo de abordagem sobre os mecanismos viabilizadores dos processos de transparência, assunto que interessa neste estudo, enquanto um dos pressupostos para dar o sentido democrático à gestão de recursos públicos.

3.3 As diretrizes da gestão administrativa do SDP

Nesta seção, embasado nos documentos que serviram como referencial de pesquisa encontra-se o detalhamento do processo administrativo de gestão do SDP.

O conjunto de normas e procedimentos é determinado pela Assessoria Técnica de Estratégia e Relações Institucionais de Controle, da Controladoria Geral do Município. A regulamentação é realizada por meio de resoluções e manuais que contribuem para a compreensão sobre a normatização dos recursos descentralizados.

A CGMRJ publicou as primeiras orientações sobre descentralização de recursos diretos para a administração municipal, como o Roteiro Básico para Formalização dos Processos de Despesa, quando da criação do Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos e posteriormente, por publicar o manual de orientações voltado para o mesmo Sistema.

Com a publicação do Manual de Orientação referente à aplicação do SDP, por meio da resolução CGMRJ de nº 450/2003, apresentando modelos e instruções pormenorizadas sobre a utilização da verba, efetivação de pagamentos, recolhimentos de tributos, orientações para prestação de contas e encerramento do SDP, entre outras instruções.

Como processo de aperfeiçoamento das diretrizes legais, coube também a CGMRJ a publicação da atualização do Manual e do TOMO 300, conjunto de instruções e documentos específicos sobre o SDP, contendo modelos de formulários para todas as etapas do fluxo de gestão do Sistema.

O exercício de gestão orçamentária do SDP é anual e tem como marco o momento de confirmação por parte Prefeitura do montante a ser destinado para cada um dos órgãos administrativos. Com a confirmação da transferência, a gestão passa a ser

descentralizada e de responsabilidade de cada órgão, sempre respeitando trâmite determinado pela legislação, único para todos, sem ultrapassar o limite estabelecido no inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666/93, exceto nos casos formalmente autorizados.

Internamente, as administrações definem os critérios de descentralização entre os setores. No entanto, para que o acesso seja viabilizado é necessário atender a um importante pré-requisito que é a constituição do gestor titular do SDP. Responsabilidade que compete ao titular da unidade. Neste ato, constitui-se responsável adjunto e ambos passam a ser titulares imediatos da conta corrente a ser aberta para esse fim, com igual compromisso mediante a “aplicação e prestação de contas dos gastos efetuados” (Rio de Janeiro, 2003, p. 4).

Duas situações são colocadas como restritivas para que o titular não seja o gestor do SDP. O fato de ter algum impedimento legal, inclusive junto ao Banco Central; ou estar próximo de deixar o cargo, independente do motivo. A indicação é considerada aprovada a partir da publicação no Diário Oficial do Município.

Caso seja necessário proceder com a substituição do titular, a Superintendência do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda precisa ser notificada para a constituição de novo responsável, bem como prosseguir com outras providencias para a regularização da situação, incluindo a comunicação para a agência bancária, garantindo assim, a continuidade de operacionalização dos recursos.

Passada a etapa de constituição do gestor, a fase seguinte é a abertura do processo de solicitação e aguardar a conclusão das etapas de aprovação. As despesas só poderão ser efetuadas depois da confirmação do crédito em conta corrente e para as modalidades de despesas autorizadas, com a indicação para que a tabela de preços praticados para material de consumo, publicada no Diário Oficial seja consultada como referência (IBEDIM, p. 7).

Para a movimentação dos recursos, a norma é clara. Os pagamentos serão efetuados por meio de cheque, assinado pelos dois responsáveis pela gestão do SDP. E, para o pagamento em espécie de pequenas despesas, o valor fica restrito ao correspondente máximo de 10% (dez por cento) do valor autorizado para o fundo, com a devida comprovação. No entanto, há uma exceção posta no Decreto 20.633/2001, quando a situação for enquadrada “nos casos em que não seja possível obtenção de recibos” (op. cit., p. 9). Tais despesas precisarão ser comprovadas por meio “de relação

elaborada pelos gestores do Sistema Descentralizado de Pagamento e atestada por 2 (dois) outros funcionários.” (op. cit., p. 11).

O Manual ainda reserva uma seção específica para tratar dos procedimentos de contratações de pessoas física, estabelecidas ou não como autônomas, bem como de pessoas jurídicas, destacando a importância de correção dos dados nos comprobatórios, pois caso sejam preenchido de maneira incorreta será exigida nova via do documento. Outra seção importante é destinada as orientações sobre prestação de contas, que pode ocorrer gerada pelas seguintes situações:

- a) Solicitação de novos repasses com a utilização de aproximadamente 60% dos recursos;
- b) 120 dias contados da data da entrega do numerário ou da última prestação de contas, independente do percentual aplicado;
- c) Substituição do gestor;
- d) Encerramento do Fundo. (op. cit., p. 13)

Em caso de solicitação de novo repasse, o valor concedido terá o repasse máximo igual ao numerário que constar na prestação de contas ou ainda de acordo com as disponibilidades orçamentárias, sem nunca exceder o valor autorizado para o fundo. Entretanto, novas solicitações podem ser negadas, ou temporariamente suspensas, em caso de identificação de alguma irregularidade por parte da Gerência Setorial de Contabilidade e Auditoria ou órgão equivalente de controle interno (op.cit.. p.14)

O Plano Municipal de Educação (2008) credita um caráter intrínseco ao processo de transferência direta de recursos financeiros para as unidades escolares, que neste sentido estabelecerão “condições adequadas aos seus dirigentes para uma administração descentralizada, e uma autonomia na gestão administrativa e financeira, através da transferência de competências, responsabilidades e recursos.” (PME, 2008, p. 36).

A manutenção do objetivo de descentralização de recursos financeiros e a dotação dos órgãos da administração municipal de meios mais eficientes, configuram importantes estratégias, voltadas para a autonomia das unidades escolares, no que tange aos progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira (LDBEN, 1996).

3.4 As especificidades da estrutura orçamentária do SDP no contexto da Secretaria Municipal de Educação

O primeiro marco da gestão do SDP está no Nível Central da SME, responsável pela definição da destinação orçamentária interna, pois outros setores também recebem recursos desta fonte. O valor descentralizado para cada CRE fica registrado no site de acompanhamento das despesas do Sistema, o Rio Transparente.

É competência da CRE é estabelecer os critérios de transferência adotados a cada o ano, em correspondência com as determinações previstas pela publicação denominada Quadro de Detalhamento de Despesa, no qual os itens de despesa autorizada por cada natureza de custeio ficam evidenciados, sem ultrapassar o limite estabelecido na Lei nº 8.666/1993. O SDP não é estático, assim como não é o orçamento, pois pode ocorrer variação ao longo do ano, principalmente para as fontes diretamente relacionadas à arrecadação de impostos, suscetível a variações. É possível confirmar a partir das informações de orçamento previsto, atualizado e realizado.

No âmbito da Secretaria Municipal de Educação, a escrituração orçamentária, organizada por Planos de Trabalho traz o SDP classificado com o enunciado de Descentralização da Gestão Participativa. Nos documentos não foi encontrada explicação para a mudança de nomenclatura. Tal fato foi destacado, pois configura uma dificuldade para a identificação dessa dotação orçamentária, interferindo na localização das devidas informações, por meio das ferramentas virtuais e, conseqüentemente das possibilidades de acompanhamento, aspecto fundamental para o avanço da “transparência e democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas” (TRISTÃO, 2002, P.1).

De acordo com o PME (2008), as Coordenadorias Regionais de Educação são responsáveis pela gestão dos recursos financeiros recebidos do nível central e pela definição dos critérios para descentralização e repasse para as unidades escolares, com foco na agilização do processo de transferência de recursos e na garantia das condições adequadas para a realização do trabalho. O Plano destaca

Essa descentralização apresenta inegáveis vantagens no que diz respeito à gestão escolar, sobretudo porque agiliza a aplicação dos recursos da Educação, permitindo às Coordenadorias Regionais de Educação e às unidades de ensino condições para que desenvolvam, com maior eficiência, suas atividades básicas e a proposta pedagógica. (PME, 2008, p. 38)

Para entender melhor a estruturação orçamentária do SDP, leiam-se receitas e despesas, conhecer o que define a legislação municipal torna-se importante para compreender as informações correspondentes ao orçamento anual, neste caso, relativo ao ano de 2012.

Para tal foram utilizados como documentação orientadora o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 20 de junho de 2011 e o Classificador da Receita e da Despesa, de 2012, posto que a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro a cada exercício/ano divulga nova edição do referido documento.

A tipologia de classificação orçamentária tem como objetivo identificar a origem das fontes de financiamento dos gastos públicos. Fontes estas que representam as naturezas⁵³ das receitas, conforme regras previamente estabelecidas, que são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

As descrições vigentes no ano de 2012, relacionadas ao SDP, corresponderam a: (a) outros serviços de terceiros, classificação 39 e (b) aquisição, classificação 52. Para cada classificador há o detalhamento das despesas, referenciadas por códigos específicos.

Na natureza de despesa outros serviços de terceiros, classificação 39, encontram-se os elementos correspondentes a categoria de custeio relacionadas a serviços e compras (código 34); intervenções na rede física (código 63); e, manutenção do PDDE (código 52), conforme detalhamento a seguir:

3390.39.34 Despesas miúdas de pronto pagamento e/ou de caráter extraordinário ou urgente Despesas miúdas de pronto pagamento e/ou despesas que exijam ações imediatas realizadas pelo sistema descentralizado de pagamento ou adiantamento nos termos da legislação vigente.

3390.39.52 Despesas Vinculadas ao PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola conforme a ementa.

3390.39.63 Serviços de Reparo, Adaptação, Conservação, Restauração e Instalação de Bens Móveis e Imóveis através de

⁵³ A natureza de receita é o menor detalhamento de informação no contexto orçamentário para as receitas públicas, devendo, portanto conter todas as informações necessárias para as devidas vinculações, procurando refletir o fato gerador que ocasionou o ingresso dos recursos aos cofres públicos. (Rio de Janeiro, 2012, p. 7)

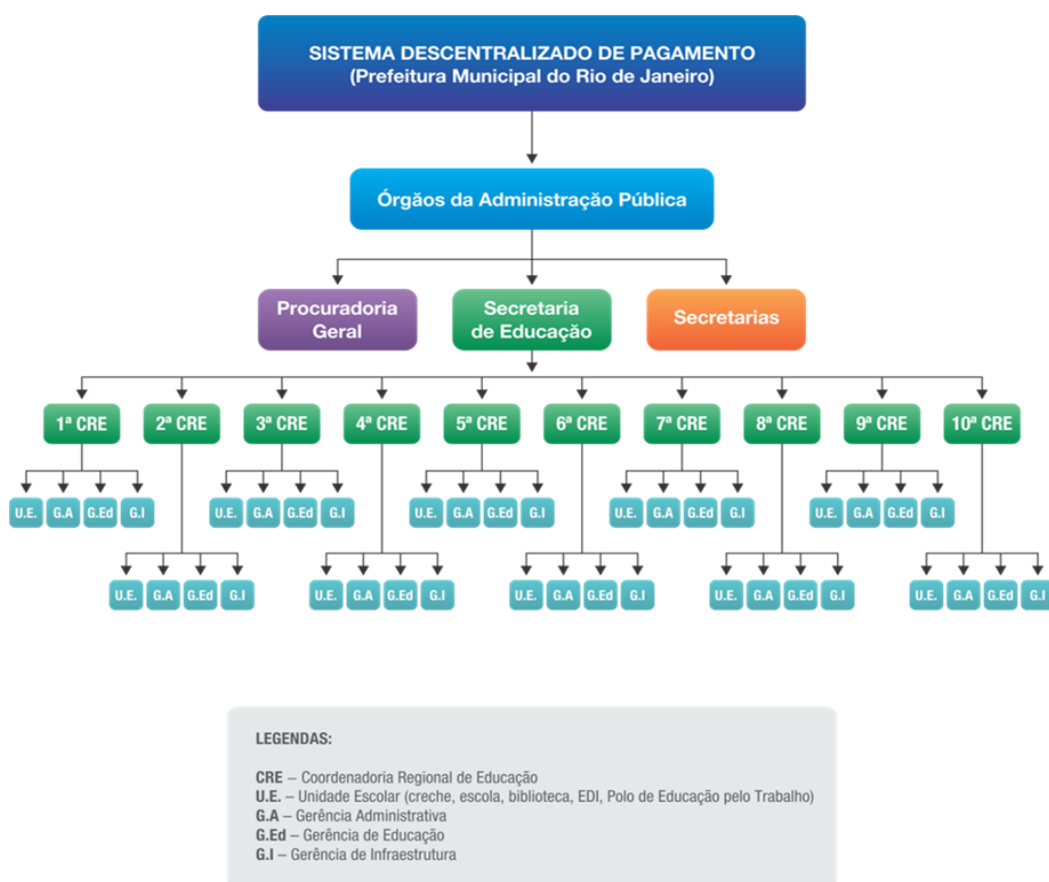
Sistema Descentralizado de Pagamento Despesas previstas na ementa que exijam ações imediatas realizadas pelo Sistema Descentralizado de Pagamento nos termos de legislação vigente. (RIO DE JANEIRO, 2012, p.86-87)

Como despesa correspondente à aquisição, código 52, constitui-se como elemento de despesa, código 23, categoria capital, refere-se à Equipamentos e material permanente custeados pelo SDP.

4490.52.23 Máquinas e Equipamentos Permanentes adquiridos pelo Sistema Descentralizado de Pagamento Despesas que exijam ações imediatas, realizadas pelo Sistema Descentralizado de pagamento nos termos da legislação vigente. (IBIDEM, p.97)

A ilustração abaixo procurou retratar o fluxo do processo interno do SDP, na SME, evidenciando a descentralização do núcleo central da gestão pública municipal, passando pelas CREs, suas respectivas áreas temáticas de gestão e as unidades escolares.

Figura 2: Fluxograma do Sistema Descentralizado de Pagamento



Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos consultados.

3.4.1 Composição orçamentária do SDP

Para realizar a leitura dos valores destinados ao SDP fez-se necessário conhecer, minimamente, o orçamento destinado à Secretaria Municipal de Educação, no contexto da dotação orçamentária da Prefeitura. Os dados encontram-se disponibilizados no site Rio Transparente.

Na tabela 1 estão os valores previstos para os órgãos da administração municipal, no ano de 2012. Aqui, os mesmos foram organizados em dois grupos. Um correspondente ao valor por secretarias e outro com o total destinado a outros órgãos. De acordo com as informações, a SME recebeu o correspondente a 22,1 % do total, representando, entre as secretarias, o maior orçamento do ano.

Tabela 1: Execução orçamentária por órgão municipal - Ano de 2012

ORGÃO	VALOR PAGO	%
53 OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Casa Civil, Secretarias Especiais e Extraordinárias, Institutos, Fundos, Fundações, Empresas e Companhias Municipais, outros)	7.889.143.193,45	44,1%
Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência	14.678.587,37	0,1%
Secretaria Municipal de Administração	44.011.251,39	0,2%
Secretaria Municipal de Assistência Social	0	0,0%
Secretaria Municipal de Conservação e Serv.Públicos	272.483.334,10	1,5%
Secretaria Municipal de Cultura	135.165.857,76	0,8%
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	218.612.283,60	1,2%
Secretaria Municipal de Educação	3.962.366.097,49	22,1%
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	37.802.650,49	0,2%
Secretaria Municipal de Fazenda	172.760.611,54	1,0%
Secretaria Municipal de Governo	0	0,0%
Secretaria Municipal de Habitação	210.023.726,41	1,2%
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	39.822.416,48	0,2%
Secretaria Municipal de Obras	1.405.223.151,01	7,9%
Secretaria Municipal de Ordem Pública	11.666.626,57	0,1%
Secretaria Municipal de Saúde	3.400.202.199,67	19,0%
Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil	0	0,0%
Secretaria Municipal de Transportes	26.448.118,88	0,1%
Secretaria Municipal de urbanismo	44.988.355,65	0,3%
Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego	7.371.487,40	0,0%
Total	17.892.769.949,26	100,0%

Fonte: Site Rio Transparente.

Ao dar continuidade à leitura das informações orçamentárias, de modo a reconhecer os valores indicados para o SDP, realizou-se o detalhamento por Programa de Trabalho. Vale a ressalva de que na descrição dos Planos de Trabalho, os recursos que são diretamente transferidos para as unidades escolares, independente da fonte são identificados como “Descentralização da Gestão Participativa”.

De acordo com os dados apurados (TABELA 2), durante o exercício de 2012, as Coordenadorias Regionais de Educação, caracterizadas como unidades orçamentárias, administraram o valor total de R\$ 73.394.099,81 (setenta e três milhões, trezentos e noventa e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e oitenta e um centavos), sexto maior valor, por Programa de Trabalho.

Tabela 2: Destinação orçamentária por Programa de Trabalho, referente ao ano de 2012

SME - Programa de Trabalho – 2012	VALOR (R\$)
Capacitação de Recursos Humanos - administração direta	0,00
Capacitação Pedagógica, técnico-administrativa e gestão	205.466,87
Concessionárias de Serviços Públicos – Administração	75.621.612,03
Descentralização da Gestão Participativa	73.394.099,81
Manutenção e Desenvolvimento da Informática	512.203,39
Manutenção e Revitalização da Educação Infantil	92.765.667,75
Manutenção e Revitalização das Unidades da Rede de Ensino	300.066.850,50
Manutenção e Revitalização do Ensino Fundamental	19.373.802,50
Merenda Escolar	87.986.718,27
Educação Especial	12.911.123,79
Educação Física na Educação Básica	74.151.904,04
Gabinete do Secretário Municipal de Educação	3.225.369.776,84
Manutenção do Conselho Municipal de Educação	6.871,70
Valor Total do Orçamento	3.962.366.097,49

Fonte: Site Rio Transparente.

O Programa de Trabalho Descentralização da Gestão Participativa é composto por recursos financeiros com as seguintes origens: FUNDEB (Fonte 142), Ordinários Não-Vinculados (Fonte 100), FNDE (Fonte 114) e Salário Educação (Fonte 107). As fontes são identificadas nos documentos de execução orçamentária, por meio de classificação numérica, unificada a nível nacional, fato que facilita o acompanhamento da informação. Do valor total deste plano de trabalho, parte é administrada pela escola e pela comunidade escolar. O SPD, composto pelas fontes 100, 107 e 142 é de

responsabilidade da gestão da escola. Já os recursos da fonte 114 são repassados diretamente para os Conselhos Escolares, instância responsável pela gestão.

A tabela 3 apresenta uma das possíveis leituras da composição orçamentária dos recursos descentralizados, a partir do detalhamento por fonte de receita, grupo e elemento de despesa, no contexto geral da unidade administrativa, neste caso cada uma das dez CREs.

Os valores transferidos pelo governo federal direto para a unidade escolar, o PDDE, aparece na tabela, porém não é somado ao SDP, somente está associada ao mesmo grupo de descentralização.

Tabela 3: Levantamento orçamentário, por fonte de recurso destinado à Descentralização da Gestão Democrática no município do Rio de Janeiro.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTES DE RECURSOS - POR CRE - ANO de 2012											
FONTES DE RECURSOS	1ª CRE	2ª CRE	3ª CRE	4ª CRE	5ª CRE	6ª CRE	7ª CRE	8ª CRE	9ª CRE	10ª CRE	SOMATÓRIO
	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	VALOR PAGO	
FUNDEB											
Grupo Despesa 52/ código 23	58.856,00	133.556,00	8.840,00	49.855,64	167.328,00	0,00	85.588,62	122.263,00	209.956,10	99.165,00	935.408,36
Grupo Despesa 39/ código 34	923.594,00	1.155.030,00	1.323.344,00	1.872.900,00	683.926,00	1.357.310,00	1.369.336,97	760.959,00	528.487,00	707.600,00	10.682.486,97
Grupo Despesa 39/ código 63	394.000,00	127.000,00	482.239,00	1.847.500,00	666.797,00	1.171.920,00	389.996,68	627.219,00	481.000,00	177.316,60	6.364.988,28
Sub-Total 1	1.376.450,00	1.415.586,00	1.814.423,00	3.770.255,64	1.518.051,00	2.529.230,00	1.844.922,27	1.510.441,00	1.219.443,10	984.081,60	17.982.883,61
ORDINÁRIO NÃO VINCULADO											
Grupo Despesa 52/ código 23	257.749,00	93.267,00	30.518,00	282.848,00	302.604,00	19.000,00	239.945,30	30.000,00	340.720,00	631.823,97	2.228.475,27
Grupo Despesa 39/ código 34	906.990,00	1.640.788,00	332.024,00	1.240.800,00	787.274,66	378.150,00	969.703,00	711.525,60	1.003.475,00	1.796.640,14	9.767.370,40
Grupo Despesa 39/ código 63	563.965,00	371.862,00	203.642,00	448.500,00	759.758,34	266.487,00	275.000,00	492.757,00	590.440,00	1.522.468,86	5.494.880,20
Sub-Total 2	1.728.704,00	2.105.917,00	566.184,00	1.972.148,00	1.849.637,00	663.637,00	1.484.648,30	1.234.282,60	1.934.635,00	3.950.932,97	17.490.725,87
PDDE (Não é computado no SDP, mas sim como recurso transferido direto do governo federal para a escola - descentralização da gestão participativa)											
Grupo Despesa 30/ código 06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	613,40	613,40
Grupo Despesa 39/ código 52	1.490.112,20	2.825.872,83	3.295.220,94	5.151.418,65	3.141.990,18	2.533.459,10	2.649.070,16	4.421.696,84	3.053.185,84	4.069.515,39	32.631.542,13
Sub-Total 3	1.490.112,20	2.825.872,83	3.295.220,94	5.151.418,65	3.141.990,18	2.533.459,10	2.649.070,16	4.421.696,84	3.053.185,84	4.070.128,79	32.632.155,53
SALÁRIO EDUCAÇÃO											
Grupo Despesa 39/ código 34	178.300,00	260.950,00	491.895,00	0,00	0,00	25.550,00	174.468,80	222.400,00	594.300,00	581.902,00	2.529.765,80
Grupo Despesa 39/ código 63	161.800,00	619.500,00	615.047,00	0,00	0,00	22.450,00	265.432,00	134.000,00	578.300,00	362.040,00	2.758.569,00
Sub-Total 4	340.100,00	880.450,00	1.106.942,00	0,00	0,00	48.000,00	439.900,80	356.400,00	1.172.600,00	943.942,00	5.288.334,80
TOTALIZAÇÃO											
PDDE	1.490.112,20	2.825.872,83	3.295.220,94	5.151.418,65	3.141.990,18	2.533.459,10	2.649.070,16	4.421.696,84	3.053.185,84	4.069.515,39	32.631.542,13
SDP	3.445.254,00	4.401.953,00	3.487.549,00	5.742.403,64	3.367.688,00	3.240.867,00	3.769.471,37	3.101.123,60	4.326.678,10	5.879.569,97	40.762.557,68
DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA	4.935.366,20	7.227.825,83	6.782.769,94	10.893.822,29	6.509.678,18	5.774.326,10	6.418.541,53	7.522.820,44	7.379.863,94	9.949.085,36	73.394.099,81

Fonte: Organização própria, a partir das informações divulgadas no site Rio Transparente.

Para localizar as informações financeiras correspondentes ao SDP, o recurso público e imediato é a busca no site Rio Transparente. No entanto, é preciso saber qual informação da execução orçamentária interessa porque estão disponíveis algumas modalidades de acesso. Há opção de leitura por órgão, ação e/ou programa, sempre por ano. A organização por CRE, escola e elemento de despesa facilita a identificação da informação. Entretanto, mesmo sendo possível identificar o valor utilizado por escola e em qual item de despesa foi utilizado, não há como avançar esse limite da verificação, na medida em que o site não torna público o detalhamento da despesa. Para saber qual tipo de despesa miúda, serviço ou aquisições foram realizadas é necessário acessar o processo da unidade escolar.

Na tabela 4, na qual os valores gerais foram organizados por elemento de despesa e favorecidos por CRE é possível verificar que o maior investimento é destinado para a realização de despesas de custeio nas unidades escolares e que outros setores da própria estrutura da Coordenadoria são diretamente beneficiados pelos recursos do SDP.

Tabela 4: Formato sintetizado – Execução Orçamentária por elemento de Despesa.

CRE/Favorecidos	Elemento de despesa nº 39 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica)		Elemento de Despesa nº 52 (Equipament os e material permanente)	Total SDP por Grupo de Favorecidos	Total SDP Recebido pela CRE	PDDE Recebido direto pelas escolas/CRE	Valor Total da Descentralização da Gestão Participativa por CRE	
	CUSTEIO 34 (Despesas miúdas de pronto pagamento e/ou caráter extraordinário ou urgente)	CUSTEIO 63 (Serviços de reparo, adaptação, conservação, restauração, instalação de bens móveis e imóveis, através do SDP)	CAPITAL 23 (Máquinas e equipamentos permanentes adquiridos pelo SDP)					
1ª	Unidades Educacionais	1.936.894,00	1.089.965,00	300.605,00	3.327.464,00	3.445.254,00	1.490.112,00	4.935.366,00
	Gerência de Administração	51.490,00	15.800,00	16.000,00	117.790,00			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	20.500,00	14.000,00	0,00				
2ª	Unidades Educacionais	2.991.300,00	1.053.232,00	150.033,00	4.194.565,00	4.401.953,00	2.825.872,83	7.227.825,83
	Gerência de Administração	39.698,00	35.490,00	55.920,00	207.388,00			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
3ª	Unidades Educacionais	2.100.598,00	1.266.338,00	19.888,00	3.386.824,00	3.487.549,00	3.295.220,94	6.782.769,94
	Gerência de Administração	46.665,00	0,00	13.706,00	100.725,00			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	0,00	34.590,00	5.764,00				
4ª	Unidades Educacionais	3.065.900,00	2.238.700,00	308.703,64	5.613.303,64	5.742.403,64	5.151.418,65	10.893.822,29
	Gerência de Administração	34.000,00	42.400,00	16.000,00	129.100,00			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	13.800,00	14.900,00	8.000,00				
5ª	Unidades Educacionais	1.444.351,69	1.413.365,34	461.932,00	3.319.649,03	3.367.688,00	3.141.990,18	6.509.678,18
	Gerência de Administração	26.848,97	13.190,00	8.000,00	48.038,97			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	0,00	0,00	0,00				
6ª	Unidades Educacionais	1.730.860,00	1.438.957,00	15.581,60	3.185.398,60	3.240.867,00	2.533.459,10	5.774.326,10
	Gerência de Administração	30.150,00	21.900,00	3.418,40	55.468,40			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	0,00	0,00	0,00				
7ª	Unidades Educacionais	2.444.361,93	850.038,67	277.480,02	3.571.880,62	3.769.471,37	2.649.070,16	6.418.541,53
	Gerência de Administração	41.146,84	54.390,01	26.065,00	197.590,75			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	28.000,00	26.000,00	21.988,90				
8ª	Unidades Educacionais	1.671.884,60	1.231.276,00	136.263,00	3.039.423,60	3.101.123,60	4.421.696,84	7.522.820,44
	Gerência de Administração	11.200,00	14.700,00	8.000,00	61.700,00			
	Gerência de Educação	0,00	0,00	0,00				
	Gerência de Infraestrutura	11.800,00	8.000,00	8.000,00				
9ª	Unidades Educacionais	2.055.162,00	1.616.040,00	478.826,10	4.150.028,10	4.326.678,10	3.053.185,84	7.379.863,94
	Gerência de Administração	32.500,00	7.800,00	23.950,00	176.650,00			
	Gerência de Educação	18.100,00	18.000,00	15.900,00				
	Gerência de Infraestrutura	20.500,00	7.900,00	32.000,00				
10ª	Unidades Educacionais	2.895.015,41	1.857.635,46	684.038,97	5.436.689,84	5.879.569,97	4.069.515,39	9.949.085,36
	Gerência de Administração	93.800,00	93.800,00	16.000,00	442.880,13			
	Gerência de Educação	42.600,00	43.650,00	8.000,00				
	Gerência de Infraestrutura	54.726,73	66.740,00	22.950,00				
	Outro	613,40	0,00	0,00				
VALORES TOTAIS					40.762.557,68	32.631.542,13	73.394.099,81	

Fonte: Informações organizadas pela pesquisadora a partir do Site Rio Transparente.

3.5 Os principais mecanismos de acompanhamento do orçamento público no município do Rio de Janeiro

Criar, manter e aperfeiçoar, permanentemente, os sistemas de controle do orçamento público é um compromisso a ser assumido pelo Estado, acompanhado pela sociedade enquanto conquista. Para tal, precisa estar preparada e atenta para as melhorias dos processos, para dar ainda mais sentido ao exercício da cidadania e participação nas mudanças sociais.

Os órgãos de controle interno e externo devem estar preparados para “garantir a correção das ações do governo, seja no aspecto contábil, seja no aspecto da gestão econômica e financeira, bem como na avaliação dos resultados alcançados” (CGMRJ, S/D, p.5).

Nas diferentes esferas de governo, encontram-se mecanismos de monitoramento customizados conforme os níveis de responsabilidade e competência de cada órgão, voltados para a minimização de ocorrências impróprias e atos de desvio de verbas. O município do Rio de Janeiro conta em sua estrutura com o Tribunal de Contas e com a Controladoria Geral como controladores internos e externos, além de portais desses próprios órgãos e outros específicos para a divulgação das informações.

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) teve sua instalação em 1980, a partir da Lei nº 183, em referência ao art. 107 da Lei Complementar nº 3, de 22 de setembro de 1976 (Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro). Como órgão do Poder Legislativo, tem a função de fiscalizar o Poder Executivo, neste caso analisando as contas do Prefeito e dos demais administradores, igualmente responsáveis por bens e valores dos respectivos os órgãos e entidades municipais sob os quais respondam, conforme esclarece a lei:

Art.21 - O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar, custodiar ou gerir dinheiros, valores e bens do Município, ou pelos quais este responda, bem como, quando haja expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades.

[...]

Art. 22 - Estão sujeitos à tomada de contas ou prestação de contas, na forma da lei, e só por ato do Tribunal de Contas podem ser liberados de sua responsabilidade:

I -os ordenadores de despesas;

[...]

Com atuação voltada para buscar maior controle nos gastos públicos e fortalecer o papel do Tribunal, junto à sociedade, enquanto órgão de controle externo (TCMRJ, 2012), no que tange aos gastos públicos realizados na área da educação, mais propriamente, pelas unidades escolares, em 2003 foi iniciado o Programa Visita às Escolas, que é um trabalho realizado junto às escolas que possuem turmas de 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, por entenderem que estão mais preparados para participarem do processo avaliativo.

O Programa tem como proposta realizar um acompanhamento permanente as escolas, ao longo do ano, utilizando técnicas de auditoria operacional (aplicação de questionários, grupo focal, entre outros) e de auditoria de conformidade (execução contratual, prestações de contas, etc) e indicadores criados para o monitoramento, como por exemplo, a condição estrutural das escolas. Participam desse processo gestores, estudantes e responsáveis, sendo esse último por meio de questionário impresso a ser respondido e enviado por porte pago dos Correios.

Anualmente, o Tribunal divulga os resultados das visitas em forma de relatório, publicado no site⁵⁴. No ano de 2012, o plano amostral contou com 195 escolas e como entrevistados: 2.391 alunos; 997 professores e o mesmo número de questionários respondidos pelos responsáveis (equivalente a 42% de retorno).

No relatório de 2012, o SDP, aparece como um item avaliado. O resultado aponta que os recursos são insuficientes frente às demandas identificadas nas escolas da amostra, conforme transcrição a seguir:

As escolas recebem anualmente recursos oriundos do Sistema Descentralizado de Pagamentos – SDP (repassado pela SME) e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (transferido pelo Governo Federal), sendo estes recursos, smj, insuficientes para atender a demanda das unidades escolares, inclusive para manutenção das quadras (TCM, 2012, p. 32).

As questões de controle interno são responsabilidade da Controladoria Geral do Município. No Brasil, o Rio de Janeiro foi o município pioneiro na criação de um órgão exclusivamente dedicado ao controle interno. Instituída em dezembro de 1993, a Controladoria nasce para exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional

⁵⁴ Informações disponíveis em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10601/EXERCI-1.PDF>>. Acesso em 22 out. de 2014.

quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas (CGM, 2014) e para zelar pela adequação dos procedimentos administrativos municipais e assessorar tecnicamente “a todos os Secretários, em todas as áreas referentes à execução orçamentária, inclusive procedimentos licitatórios” (CGMRJ, 2003, p.4).

O Decreto nº 23.734/2003, marco regulatório da Controladoria, entre suas determinações, indica como um dos sujeitos à sua atuação:

os servidores municipais ou qualquer pessoa que assuma responsabilidade por uso, emprego, guarda ou movimentação de numerários e valores do Município, ou pelos quais este responda, inclusive os responsáveis por adiantamentos ou sistema descentralizado de pagamento”. (art. 6º, inciso VI).

No que se refere ao SDP, a Controladoria tem na Gerência Setorial de Contabilidade e Auditoria como referência, responsável pela publicação dos Manuais de Normas e Procedimentos, que regulamentam todos os procedimentos do Sistema, incluindo os trâmites do processo de solicitação, aprovação, liberação, utilização dos recursos, bem como da prestação de contas e de sua aprovação.

Compete a este órgão a impugnação de despesas feitas por adiantamento ou sistema descentralizado de pagamento, a análise de empenhos decorrentes de aquisições de material permanente com recursos do SDP, verificação dos processos de liberação de despesa e o exame da liquidação de despesas realizadas com verbas oriundas da mesma fonte (CGM, S/D). Outra responsabilidade desta gerência ou de órgão equivalente de controle interno é, em decorrência de repetidas irregularidades de prestações de contas, recomendar a troca dos gestores dos recursos em questão.

Com o advento da tecnologia e informatização, a criação de sistemas e portais é uma realidade mais próxima para municípios como o Rio de Janeiro. Neste sentido, a Controladoria criou um conjunto de Sistemas Informatizados, que inclui o site Rio Transparente, o FINCON, além dos manuais de auditoria, relatórios de atividade e de prestações de contas.

Os procedimentos de controle da CGMRJ e do TCMRJ incluem auditorias, visitas técnicas e inspeções ordinárias programadas, que acontecem no decorrer do ano. Ao final do período é publicado um relatório, também em versão digital.

Outro caminho adotado para publicizar informações é pelo Portal Transparência Carioca⁵⁵, lançado em 2006, sob responsabilidade da Controladoria Geral da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A iniciativa é fruto do incentivo do Governo Federal para que prefeituras e estados mantenham esse canal de informação, seguindo as orientações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), considerada um marco no que tange à ampliação das possibilidades de controle de recursos públicos pela sociedade.

Entretanto, para realizar a busca é importante ter atenção, pois ao longo da pesquisa foram identificados outros quatro sites relacionados à transparência, com finalidades distintas, porém interrelacionadas. São eles: o do Conselho da Cidade⁵⁶; Transparência Carioca⁵⁷; Transparência Mobilidade⁵⁸ e Armazém de Dados⁵⁹. Outra questão que requer atenção, no caso do acompanhamento do SDP na educação é a mudança de identificação, a nomenclatura no Plano de Trabalho/Ação passa a ser “descentralização da gestão participativa”. Fato este aparentemente simples, mas determinante na busca e localização das informações. O interessado precisa conhecer a estrutura do processo do SDP e, minimamente, do próprio site, pois, a depender dos dados de interesse, há mais de uma forma para a busca.

A iniciativa e a estrutura tecnológica são determinantes para tornar cada vez mais pública a informação pública. Entretanto, não se configuram como suficiente, pois é necessário que o público compreenda a informação postada. Tal fato exige ampla divulgação dos recursos de publicação da informação, mas também a criação de recursos complementares que auxiliem a pessoa interessada a encontrar o que lhe interessa, sem precisar ir ao órgão solicitar a informação.

⁵⁵ Informações disponíveis em: <www.riotransparente.rio.rj.gov.br>. Acesso em 14 jun de 2012.

⁵⁶ É uma página que representa o Fórum Consultivo para auxiliar a revisão e o acompanhamento do Plano Estratégico da Prefeitura. Este Fórum é composto por 181 cidadãos de destacada posição na Sociedade. Disponível em: <<http://www.conselhodacidade.com/>>. Acesso em 09 ago. de 2014.

⁵⁷ O Portal disponibiliza os orçamentos, gastos e investimentos municipais. Disponível em: <<http://www.transparenciacarioca.rio.gov.br/>>. Acesso em 09 ago. de 2014.

⁵⁸ Disponibiliza os dados relativos às operações do serviço de ônibus, como custos, receitas e indicadores de qualidade do serviço, de forma clara e objetiva. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/transparenciamobilidade/>>. Acesso em 09 ago. de 2014.

⁵⁹ Vinculado ao Instituto Pereira Passos, com a atribuição de divulgar informações estatísticas, mapas, estudos e pesquisas com foco no Rio. Disponível em: <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em 09 ago. de 2014.

Quanto mais simplificado for o percurso para acessar a informação, maior tende a ser a regularidade e interesse no acesso. Assim como a linguagem adotada para tornar a informação compreensível. Aqui está posto um dos maiores desafios para dar efetividade ao acompanhamento e controle social sobre as despesas e políticas públicas de uma maneira geral, como afirma Melchior:

Quanto mais desagregado e detalhado for um orçamento, maior a possibilidade de controle da sociedade sobre os recursos públicos que, conforme o próprio nome expressa, são recursos do povo. O nível de detalhamento do orçamento-programa ainda não é suficiente para um efetivo controle social. A forma sintética como o orçamento é levado ao público dificulta seu controle até mesmo pelos especialistas. (1991, p. 273)

O propósito da transparência no acompanhamento da execução das despesas públicas, sem dúvida fica mais facilitado com o uso de recursos tecnológicos, mas não se constitui na única forma, nem mesmo suficiente para tecer os esclarecimentos necessários para a compreensão da aplicação dos recursos, principalmente em se tratando de uma atuação localizada, por exemplo, uma escola, no próprio bairro.

Pensar em acompanhamento do orçamento público é compreender a unidade escolar como uma das instâncias governamentais, gestora de recursos públicos, mais próxima da sociedade, que contam em sua estrutura de funcionamento com a institucionalização de mecanismos de controle interno, como o Conselho Escolar e de outras iniciativas de participação, o que pode facilitar o encontro de outras formas de apresentação das informações, utilizando recursos locais, garantindo a transparência de aplicação da verba e, conseqüentemente das políticas públicas.

Em elaboração:

ANÁLISE DE CONTEÚDO

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública, Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>>. Acesso em 06 mai. de 2013.

ALBANO, Lorena Cavalcante; STAMATTO, Maria Inês S. A história ensinada e as aulas régias na capitania do rio grande (1808 – 1821). ANAIS DO II Encontro Internacional de História Colonial. Mneme – Revista de Humanidades. UFRN. Caicó (RN), v. 9. n. 24, Set/out.2008. Disponível em: <http://www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anais/st_trab_pdf/pdf_st1/paula_albano_st1.pdf> Acesso em 07 out. de 2013.

ANDRADE, Danilo Ferreira. Contribuições de intervenção no domínio econômico. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 359, 1 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5412>>. Acesso em 16 out. 2014.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. Nº14, nº 40. 1999.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do Estado. São Paulo: Globo, 1998.

AZEVEDO, F. de et.al. Notas para a História da Educação. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova). Revista Brasileira de estudos pedagógicos. Rio de Janeiro, v. XXXIV, nº 79, p. 108-127, jul-set, 1960.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Tradução de L. A. Reto, A. Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Fabiana P; MOREIRA, Jani A. da Silva. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. Revista Percurso – NEMO. Maringá, v. 4, n. 2, p. 193- 207, 2012. Disponível em: <periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/download/18542/10222>. Acesso em 08 mai. de 2013.

BARROSO, João; PINHAL, João. (Org.). A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização. Lisboa, Portugal, Edições Colibri, 1996a.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Ed., 1996b.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In Ferreira, Naura Syria Carapeto (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 8ª ed. São Paulo : Cortez, 2013, p. 19-43.

BASTOS, João Baptista (Org). Gestão Democrática. Rio de Janeiro: DP&A:SEPE, 2005, 4ª edição.

BENEVIDES, M. V. M. Educação para a Democracia (versão resumida de conferência proferida no âmbito do concurso para Professor Titular em Sociologia da Educação na FEUSP, 1996). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/apresentacao/textos-1/Educacao%20para%20a%20Democracia%20-%20Maria%20Victoria%20Benevides.pdf>>. Acesso em 14 set. 2014.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; FARENZENA, Nalú. Entendendo o financiamento da educação básica no Brasil. 2006. Disponível em: <<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.sieduca.com.br%2F2006%2Fadmin%2Fupload%2F63.doc>>. Acesso em 08 mai. de 2013.

BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa. In BOBBIO, Norberto, et al. O Marxismo e o Estado. Trad. Federica L. Boccardo e Renée Lerie. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo/Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira.— Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

_____. CIÊNCIA POLÍTICA. 10ª edição, 1ª tiragem. MALHEIROS EDITORES LTDA. São Paulo. 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. 6ª ed. Editora Brasiliense. 1983.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2005). Proposta de Emenda à Constituição nº 415, de 12 de maio de 2005. Da nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/315929.pdf>. Acesso em 16 dez de 2013.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. De 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 16 dez. de 2013.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso em 16 dez. de 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil DE 1988. Emendas Constitucionais Emendas Constitucionais de Revisão. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 16 dez. de 2012.

_____. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=d>

_____. Decreto nº 16.782-A, de 13 de Janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e superior. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16782-a-13-janeiro-1925-517461-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 04 fev. de 2014.

_____. Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de Novembro de 1942. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 04 fev. de 2014

_____. Decreto-Lei nº 6.785, de 11 de Agosto de 1944. Cria os recursos para o Fundo Nacional do Ensino Primário. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6785-11-agosto-1944-382881-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto nº 19.513, de 25 de Agosto de 1945. Disposições regulamentares destinadas a reger a concessão do auxílio federal para o ensino primário. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-19513-25-agosto-1945-479511-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de Janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto nº 24.191, de 10 de Dezembro de 1947. Dá nova redação aos artigos 4º e 5º do Decreto nº 19.513, de 25 de Agosto de 1945. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-24191-10-dezembro-1947-454395-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto nº 37.082, de 24 de Março de 1955. Regulamenta a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37082-24-marco-1955-332512-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 no âmbito federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em 19 de set. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 24, DE 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>>. Acesso em 25 jun. de 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em 25 jun. de 2014.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-pl.html>>. Acesso em 12 jun. de 2012.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 14 jun. de 2014.

_____. Lei Ordinária nº 7.398/1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7398.htm>. Acesso em 10 ago. de 2013.

_____. Lei nº 7.348, de 24 de Julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7348-24-julho-1985-356943-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 05 fev. de 2014.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em 22 mai. de 2014.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 16 dez de 2012.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em 16 dez de 2012.

_____. Lei nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em 18 mar. de 2013.

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm> Acesso em 12 de set. 2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 18 mar. de 2013.

_____. Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em 18 mar. de 2013.

_____. Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007. Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir novo incentivo à inovação tecnológica e modificar as regras relativas à amortização acelerada para investimentos vinculados a pesquisa e ao desenvolvimento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11487.htm>. Acesso em 18 mar. de 2013.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em 18 mar. de 2013.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em 18 mar. de 2013.

_____. Lei nº 12.547, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art.

216 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm Acesso em 19 de set. de 2014.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 339, DE 28 DE DEZEMBRO 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

_____. Ministério da Educação. Manual de orientação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Maio de 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/manual2.pdf>. Acesso em 22.01.2014.

_____. Ministério da Educação. Manual de orientação para constituição de Unidade Executora. março de 2009 Disponível em: http://educafriburgo.files.wordpress.com/2009/06/manual_de_orientacao_para_constituicao_de_ueex.pdf. Acesso em 22.01.2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Conferência Nacional de Educação. Documento Final. 2010. Disponível em: www.fev.edu.br/parfor/arquivos/documento_final_CONAE_www.unifev.edu.br.pdf. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Histórico. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=754&catid=323%3Aorgaos-vinculados&id=14306%3Acnehistorico&option=com_content&view=article. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Manual Operacional de Educação Integral. Brasília/DF 2013. Disponível em: http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2013/11/manual_mais_educacao_2013_final_171013_2.pdf. Acesso em 08 out. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Função social dos tributos / Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009. Disponível em: <http://www.nre.seed.pr.gov.br/amnorte/arquivos/File/caderno3.pdf>. Acesso em 08 out. de 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2012. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2012.pdf. Acesso em 10 dez. de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Transferências governamentais constitucionais /Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>>. Acesso em 18 mai. de 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações básicas / Tribunal de Contas da União. – 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília : TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf> Acesso em 13 de dez de 2013.

CABRAL Arlete Moura de O. O projeto político-pedagógico como mecanismo para uma efetiva gestão escolar democrática e participativa. ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0075.pdf>> Acesso em 12 set. 2014.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise e GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Soc. estado*. [online]. 2013, vol.28, n.2, pp. 393-417.

CARDOSO, Oscar Valente. Contribuições sociais: natureza jurídica e aspectos controvertidos. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2812, 14 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18663>>. Acesso em 17 out. 2014.

CARINA, Sandra. C. A gestão participativa num sistema educacional publico. 2003. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação - 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000345969>> Acesso em 12 de out. de 2013.

CASSASSUS, J. Tarefas da Educação. Autores Associados. Campinas : SP.1995.

CASTANHA, André Paulo. O Ato Adicional de 1834 e a instrução elementar no Império: descentralização ou centralização?. 2008. 555f. Tese doutorado. São Carlos : Universidade Federal de São Carlos, Faculdade de Educação – 2008, p. 96-112. Disponível em: <http://www.bdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/8/TDE-2008-03-14T07:15:26Z-1748/Publico/1685.pdf>. Acesso em 22 de set. de 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral da administração. V. 2. São Paulo: Mc-Graw-Hill 1979.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra Corrente; Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ. Rosana Evangelista da. Relações federativas e o financiamento da educação. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.8, n I, p. 47-64. Jan./jun.2006. Disponível em: <http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/eccos/eccos_v8n1/eccosv8n1_2b05.pdf>. Acesso em 26 jun. de 2014.

_____. Pacto federativo e financiamento da educação : a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>>. Acesso em 26 jun. de 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira. In: Estado e Educação. Campinas, SP: Papirus - CEDES; São Paulo: ANDE -ANPED, p. 73-93, 1992 (Coletânea CBE).

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf>>. Acesso em 28 jun. de 2014.

_____. FÓRUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO: Um caminho para sua construção fundamentada. Textos para subsidiar agenda temática. Brasília, 2011. Disponível em: <fne.mec.gov.br/images/pdf/agenda_tematica.pdf>. Acesso em 21 de set. 2014.

DALBERIO, Maria Célia Borges. Gestão democrática e participação na escola pública popular. Revista Iberoamericana de Educación nº 47/3. EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). octubre de 2008. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/2420Borges.pdf>>. Acesso em 02 jul. de 2013.

DAVIES, Nicholas. O Financiamento público às escolas privadas. Universidade e Sociedade n. 27, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic2.htm>>. Acesso em 07 mai. de 2014.

_____. O FUNDEF e as verbas da educação. São Paulo: Xamã, 2001.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1999.

DOTTI, René A. Proteção da vida privada e liberdade de informação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. 299p.

DOURADO, Luiz Fernandes - Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Gestão da educação: atuais tendências, novos desafios da educação escolar / Luiz Fernandes Dourado. Brasília : Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006a.

_____. Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/fin_edu_basica.pdf> Acesso em 22 de set. 2014.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013, p. 95-117.

_____. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2006.

DOURADO, Luis Fernandes; et al. Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. Brasília: MEC, SEB, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 5).

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. Caderno Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04>>. Acesso em 28 jun. de 2014.

FALCAO FILHO, José Leão. A Gestão Compartilhada na Escola. Revista Brasileira de Administração da Educação n.º 2. Brasília, jul./dez. 1992, v.8. p. 9-33

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; FRANÇA, Magna. Financiamento da educação básica e a aplicação dos recursos do Fundef e do Fundeb na valorização dos profissionais do magistério do RN. ANPAE. 2013.

Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariaAparecidadosSantosFerreira-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em 10 out. 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de et al. **Dialética da inclusão e da exclusão**: por uma qualidade negociada e emancipadora nas escolas. In: Escola Viva: elementos para a construção de uma educação de qualidade social. GERALDI, C. M. G.; RIOLFI, C. R.; GARCIA, M. F. Campinas: Mercado de Letras Edições e Livraria Ltda., 2004.

FREITAS, João Paulo Ocke de. Os mecanismos de democracia direta e os movimentos sociais: considerações sobre o aperfeiçoamento da cultura política. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2012, n. 6, Jan.-Jun. p. 75-99. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista7/mecanismosJoao.pdf>

GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática e Qualidade de Ensino. 1º Fórum Nacional Desafio da Qualidade Total no Ensino Público. Belo Horizonte. 1994. Disponível em: <http://siteantigo.paulofreire.org/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0026/Gest_democ.pdf>. Acesso em 27 jun. de 2014.

GADOTTI, Moacir e José E. Romão (orgs.). Autonomia da escola: princípios e propostas. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.

_____. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. S/D Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf>. Acesso em 19 jan. de 2014.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social / Antonio Carlos Gil. – 6ª ed. São Paulo : Atlas, 2008.

GIRO, Susana; BARBOSA, Reginaldo José. IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. Revista Científica Eletrônica de Administração é uma publicação semestral da Faculdade de Ciências Jurídicas e Gerenciais de Garça FAEG/FAEF. Ano VII – Número 12 – Junho de 2007 – Periódicos Semestral. Editora FAEF. Disponível em: <http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/RoC5zTbrrbJtCK_2013-4-29-16-0-38.pdf>. Acesso em 26 mai. de 2014.

GOMES, Ana Valeska Amaral. Custo aluno qualidade Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 2009

Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2782/custo_aluno_gomes.pdf?sequence=4>. Acesso em 18 jul de 2014.

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. Autonomia da Escola e Neoliberalismo: Estado e Escola Pública. São Paulo: PUC-SP, 1994. (Tese de Doutorado, Educação).

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 4. n. 2, jul.-dez. 2004. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/14/1616>>. Acesso em 19 set. de 2014.

GUTIERREZ, Gustavo Luiz. Por que é tão difícil participar? O exercício da participação no campo educacional. São Paulo: Paulus, 2004.

HORA, Dinair Leal da. Gestão Democrática na escola: Artes e ofícios da participação coletiva. Campinas, SP: Papirus, 18ª ed. 2011.

IANNI, Octávio. Teorias da globalização. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1995.

Khair, Amir Antônio. Lei de Responsabilidade Fiscal : guia de orientação para as prefeituras / Amir Antônio Khair. – Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em 27 jul. de 2014.

KORITIAKE, Luiz Antonio. Atuação dos organismos internacionais na educação. ANPAE, 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/64.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2014.

LIBÂNEO, J. C. Organização e gestão escolar: teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Editora alternativa, 2001.

LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação : avanços na universalização da educação básica / Organização. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

Disponível em: <http://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/FUNDEB_Avancos-na-Universalizacao-da-Educacao-Basica.pdf>. Acesso em 21 jun. de 2014.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Caderno de Pesquisa, São Paulo, n.74, ago. 1990.

Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15741990000300001&script=sci_arttext>. Acesso 24 set. de 2012.

LÜCK, Heloísa. A evolução da Gestão Educacional a partir de mudança paradigmática. 2004. Disponível em:

<http://ead.opet.net.br/conteudo/ead/Moodle_2.0/pos_graduacao/MBA_gest_org/gest_o rg_edu/PDF/LEITURA_3_aula_1.pdf>. Acesso em 14.01.2014.

_____. Dimensões de gestão escolar e suas competências. Curitiba: Editora Positivo, 2009. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/dimensoes-gestao-escolar.pdf>>. Acesso em 14.01.2014.

_____. Gestão Educacional: uma questão paradigmática. 3ª Ed. São Paulo: Vozes, 2007. Série Cadernos de Gestão, v. I.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas - São Paulo : E.P.U., 2012.

MACÊDO, Lenilda Cordeiro de; DIAS, Adelaide Alves. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. RBPAE – v.27, n.2, p. 165-184, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/24768/14359>>. Acesso em 22 jun. de 2014.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. A Constituição e a Democracia Participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Baurú : Jurid Publicações Eletrônicas, 2010. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/00002265557dbe4144959>>. Acesso em 15.08.2014.

Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959. Fernando de Azevedo [et al]. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. (Coleção Educadores). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em 14 de mai. de 2013.

MANIN, Bernard. (1995), "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.10 n.29 São Paulo out. 1995. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=208:rbcsc-29&catid=69:rbcsc&Itemid=399>. Acesso em 28 jul. de 2013.

MARQUES, Wagner Luiz. Contabilidade Pública e Orçamento Público Governamental. 1. Ed. Paraná. 2012.

MELCHIOR, Jose Carlos de Araujo. A política de vinculação de recursos e o financiamento da educação no Brasil. 1981. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 1981.

_____. José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

_____. José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: Gestão Democrática dos Recursos Financeiros Públicos em Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.72, n.172, p.262-290, set./dez.1991. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/472/483>>. Acesso em 22 ago. 2014.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. O financiamento da educação no Brasil: o Fundef a partir do relato de seus idealizadores. 2005. 310 f. Tese. (Doutorado) – Faculdade de Educação, Programa de Doutorado, PUCRS, Porto Alegre.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. S/D. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/GT2%20PDF/A%20VINCULA%c7%c3O%20CONSTITUCIONAL%20DE%20RECURSOS%20PARA%20A%20EDUCA%c7%c3O.pdf>. Acesso em 20 ago. de 2014.

NETO, Luís Flávio, Direito Financeiro. Material de apoio. p. 1-3. 2013. Disponível em: <http://www.netoadogados.com.br/wwwroot/publicacoes/42/Tema_1_Conceito_de_tributo.pdf>. Acesso em 24 ago. de 2014.

NOBRE, Aline Néri, (2007). Democracia, cidadania e participação social: uma estreita relação. Disponível em:

Disponível em:

<<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/viewArticle/105>>.

Acesso em 24 de abr. de 2013.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO Luiz Fernandes. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. S/D. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/fin_edu_basica.pdf>. Acesso em 23 ago. de 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; Adrão, Thereza (Orgs.). Gestão, financiamento e direito à educação. Análise da Constituição Federal e da LDB. 3. Ed. – São Paulo : Xamã, 2007.

PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 291-311, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://portal.uninove.br/marketing/cope/pdfs_revistas/eccos/eccos_v8n2/eccos_v8n2.pdf> Acesso em 11 jul. de 2014.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática R. bras. Est. pedag., Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

_____. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 1997.

_____. Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino. Ática, 2001.

_____. Gestão Escolar Democrática. Prof. Vitor Henrique Paro. Entrevista concedida a . UNIVESPTV. Publicado em 22/06/2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=WhvyRmJatRs.6'53>>. Acesso em 24 jan. 2014.

_____. Administração Escolar: introdução crítica. São Paulo. Cortez. 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

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

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Thereza. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.8, nº I, p. 23-46, jan./jun.2006.

Disponível em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gestao/modulo4/texto_financiamento_marcelino_e_thereza.pdf>. Acesso em 07 out. de 2013.

POLO, J. C. Autonomia de gestão financeira da escola. In: GIÁCIO, M.; RODRIGUES, M.

(Orgs.). Guia de consulta para o programa de apoio dos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. p. 280-293.

REZENDE, Paulo César de Oliveira. Qualidade do ensino e o modelo de gestão da escola pública municipal da Cidade do Rio de Janeiro. Escola Brasileira de Administração Pública Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2003.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3502/000322773.pdf?sequence=1>>. Acesso em 08 out. de 2012.

RIO DE JANEIRO (Município). Classificador da receita e da despesa 2012. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/CGMRJ/exibeconteudo?id=4200306>>. Acesso em 05 set. de 2014.

_____. Decreto nº 3.221, DORJ IV de 21.09.1981, Julio Coutinho, Aprova o Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: Disponível em:

<<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?20229>>. Acesso em 17 ago. de 2013.

_____. Decreto nº 11.935, D.O. RIO 02.02.1993, César Maia, Delega as atribuições que menciona concernentes às Áreas de Planejamento (APS) do Poder Executivo Municipal. /Subprefeituras. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?20229>>. Acesso em 27 mai. de 2013.

_____. Decreto nº 12.547, D.O. RIO 16.12.de 1993, César Maia, Dispõe sobre a criação do Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?2096>>. Acesso em 29 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 12.736, D.O. RIO 14.03.1994, César Maia, Acrescenta e altera dispositivos ao Decreto nº 12547. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?2286>>. Acesso em 02 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 12.742, D.O. RIO 16.03.1994, Dispõe sobre as novas normas para o Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos criado pelo Decreto nº 12.547, de 15 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?2292>>. Acesso em 02 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 13.358, D.O. RIO 09.11.1994, César Maia, Dispõe sobre a utilização do Sistema Descentralizado de Suprimento de Fundos na Administração Direta. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?2922>>. Acesso em 02 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 13.891, D.O. RIO 15.05.1995, Consolida e altera a Legislação que dispõe sobre a criação do Sistema Descentralizado do Suprimento de Fundos. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?3462>>. Acesso em 02 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 14.784, D.O. RIO 06.05.1996, César Maia, Estende à Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro o *Sistema Descentralizado de Fundos*, criado através do Decreto nº 13.891, de 12 de maio de 1995. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?25103>>. Acesso em 02 de jun. de 2013.

_____. Decreto nº 17.926, D.O. RIO de 24.09.1999, Luiz Paulo Fernandez Conde, Altera o "caput" do art. 4º do Decreto nº 13.891, de 12 de maio de 1995. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?25104>>. Acesso em 03 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 20.536, D.O. RIO de 18.09.2001, César Maia, Autoriza a Secretaria Municipal de Habitação a utilizar o Sistema Descentralizado de Suprimentos

de Fundos. Disponível em:
 <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?6522>>. Acesso em 03 jun. de 2013.

_____. Decreto nº 20.633, D.O. RIO, 18.10.2001, César Maia, Institui o Sistema Descentralizado de Pagamento. Disponível em:
 <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?6583>>. Acesso em 16 dez. de 2012.

_____. Decreto nº 20.690, D.O. RIO 01.11.2001, César Maia, Autoriza a Secretaria Municipal de Habitação a utilizar o Sistema Descentralizado de Pagamentos. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?6619>>. Acesso em 11 jan. de 2013.

_____. Decreto nº 20.968, D.O. RIO 02.01.2002, César Maia, Altera o Decreto nº 20.633, de 18 de outubro de 2001, que instituiu o Sistema Descentralizado de Pagamento. Disponível em:
 <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?20082>>. Acesso em 11 jan. de 2013.

_____. Decreto nº 22.795, D.O. RIO 09.04.2003, César Maia, Estabelece novos procedimentos para liquidação das despesas da Administração Direta do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em:
 <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?8659>>. Acesso em 27 mai. de 2013

_____. Decreto nº 23.036, D.O. RIO 20.06.2003, César Maia, Altera e revoga os dispositivos que menciona. Disponível em:
 <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/8860Dec%2023036_2003.pdf>. Acesso em 11 jan. de 2013.

_____. Decreto nº 23.160, D.O. RIO de 22 de julho de 2003, Cesar Maia, estende à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos a sistemática prevista nos Decretos 20.454 de 24/08/2001 e 20.690 de 21/10/2001. Disponível em:
 <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?8976>>. Acesso em 18 jan. de 2013.

_____. Decreto nº, 25.077, D.O. RIO de 25.02.2005, César Maia, Consolida as normas sobre a concessão de diárias e passagens na Administração Municipal Direta e Indireta e dá outras providências. Disponível em:
 <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/18483Dec%2025077_2005_PDF.pdf>. Acesso em 27 mai. de 2013.

_____. Decreto nº, 28.169, D.O. RIO 11.07.2007, César Maia, Altera o Decreto nº 25.077, de 24 de fevereiro de 2005. Disponível em:
 <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/25842Decreto%2028169_2007.pdf> Acesso em 27 mai. de 2013.

_____. Decreto nº, 29.580, D.O. RIO 11.07.2008, César Maia, altera o Decreto nº 25.077, de 24 de fevereiro de 2005. Disponível em:

<http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/29390Dec_29580_2008.pdf>. Acesso em 27 mai. de 2013.

_____. Decreto nº 34.160, D.O. RIO 20.07.2011, Eduardo Paes, dispõe sobre o valor de diárias e passagens na forma que menciona. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/37873Dec%2034160_2011.pdf>. Acesso em 17 out. de 2013.

_____. Decreto nº 35.606, de 15 de maio de 2012. Regula, em âmbito municipal, a Lei de Acesso a Informações – Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/arquivo/pdf/decreto_n_35606.pdf>. Acesso em 18 set. 2014.

_____. Lei Municipal Ordinária nº 4.866, de 02 de julho de 2008 do Rio de Janeiro. Aprovado o Plano Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/254353/lei-4866-08-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em 12 mar. de 2013.

_____. Lei Orgânica do Município. - 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. 224 p. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1659124/DLFE-222901.pdf/LeiOrganica.pdf>> Acesso em 12 mar. de 2013.

_____. Guia para gestores de recursos públicos. Lino Martins da Silva, Controladoria Geral do Município. 2004. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/CGMRJ/exibeConteudo?article-id=2907987>> Acesso em 28 set. 2013.

_____. NOR PRO 301. AUTORIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO DE PAGAMENTO. Atualizada pela Resolução CGMRJ nº 1.042, de 21/03/2012. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/2103355/DLFE-241340.pdf/NORPRO3.0.1.FUNDAMENTADARes1.0.4.2..pdf>>. Acesso em 16 jun de 2013.

_____. Resolução nº 005, 07 de fevereiro de 1994, Lino Martins da Silva, da Controladoria Geral do Município. Institui o Roteiro Básico para a formalização dos processos de despesa. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2747350/DLFE-241929.pdf/CGMRJ0.0.5..pdf>>. Acesso em 17 dez. de 2012.

_____. Resolução nº 093, 14 de novembro de, da Controladoria Geral do Município, institui o Manual de Normas e Procedimentos do Controle Interno e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2748929/DLFE-42106.pdf/CGMRJ0.9.3..pdf>>. Acesso em 17 dez. de 2012.

_____. Resolução nº 450, de 24 de março de 2003, da Controladoria Geral do Município. Dispõe sobre o procedimento referente ao Decreto nº 20.633, de 18 de

outubro de 2001. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/2991109/DLFE-245920.pdf/CGMRJ4.5.0..pdf>>. Acesso em 17 dez. de 2012.

_____. Resolução nº 506, de 28 de novembro de 2003, da Controladoria Geral do Município. Altera os Dispositivos da Resolução CGMRJ nº 450, de 24 de Março de 2003 e dá Outras Providências. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/2991109/DLFE-245974.pdf/CGMRJ5.0.6..pdf>>. Acesso em 18 de junho de 2013.

_____. Resolução SME nº 1.074, D. O RIO 15.04.2010, CLAUDIA COSTIN, Dispõe sobre o Regimento Escolar Básico do Ensino Fundamental da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/33576Res%20SME%201074_2010.pdf>. Acesso em 17 dez. de 2012.

_____. Resolução nº 2.626, D. O RIO 22.07.2010, de 24 de março de 2003, da Controladoria Geral do Município. Altera dispositivos da Resolução SMF nº 2.617, de 17 de maio de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/34429Res%20SMF%202626_2010.pdf>. Acesso em 17 dez. de 2012.

SGARBI, Adrian. O Regime Jurídico-Constitucional do Referendo Popular Brasileiro e sua Especificação. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 27. Puc-Rio. 1999. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/00002265557d4144959>>. Acesso em 15 ago. de 2014.

SILVA, Diana de Cássia. SUBSÍDIO LITERÁRIO: UM IMPOSTO PARA EDUCAR NO "PERÍODO DAS LUZES". ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0268.pdf>>. Acesso em 16 mai. de 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. Educar, Curitiba, Editora UFPR, n. 22, p. 17-49. 2003.

_____. Explorando e Construindo um Conceito de Gestão Escolar Democrática. Educação em Revista, Belo Horizonte, v.25, n.03 p.123-140. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v25n3/07.pdf>>. Acesso em 12.01.2014.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. EccoS, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/eccos/eccos_v8n2/eccosv8n2_2a01.pdf>. Acesso em 27 jan de 2013.

SOUZA, Luciana da Costa e. Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos neste debate. Revista Multidisciplinar da UNIESP. Saber Acadêmico - n° 10 - Dez. 2010/ ISSN 1980-5950.

TEIXEIRA, Anísio. Que é administração escolar? Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961. p.84-89. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/quee.html>>. Acesso em 12 jan. de 2014.

TORRES, Ricardo Lobo – Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, v. 4, Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. 1.ed. – 21. São Paulo, Sp : Atlas. 2012.

VASCONCELOS, Valéria Calaza Alves de, “A Gestão dos Recursos Públicos numa escola de ensino fundamental da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro”, monografia, Universidade Cândido Mendes, 2005. Disponível em: <<http://www.avm.edu.br/monopdf/1/VALERIA%20CALAZA%20ALVES%20DE%20VASCONCELLOS.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2013.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (Org.). Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. Campinas: Papirus, 1997.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva, In: VEIGA, I. P. A. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. 7ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

VIANNA, Ica Oliveira de Almeida. Planejamento Participativo na escola: um desafio ao educar. São Paulo. EPU, 1986.cap 2, p. 16-38.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação Básica: política e gestão da escola – Brasília : Liber Livro, 2009.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.