

# Gestão de Recursos Financeiros em Escolas Públicas de um Município do ABC Paulista: Concepções de Diretores

## Financial Resources Management in Public Schools in a Municipality of ABC Paulista: school Principals Conceptions

Rejane Marques da Silva Lins<sup>a</sup>; Nonato Assis de Miranda<sup>\*a</sup>

<sup>a</sup>Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS).

\*Email: mirandanonato@uol.com.br

---

### Resumo

Este texto apresenta os resultados parciais de uma pesquisa empreendida em um Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da área de educação que analisou as políticas públicas de repasses financeiros enviados diretamente às escolas, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A gestão dos recursos do PDDE envolve diversas etapas, desde o recebimento dos recursos até a prestação de contas. Primeiramente, a escola deve elaborar um plano de aplicação, identificando as principais demandas e necessidades, considerando aspectos como infraestrutura, compra de materiais pedagógicos, manutenção e outras prioridades. A transparência nesse processo é fundamental, permitindo a participação ativa da comunidade escolar na definição das prioridades. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que utilizou um questionário on-line que foi respondido por 11 diretoras de escolas municipais de Ensino de Santo André. Os resultados demonstram que as diretoras de escola têm algumas fragilidades para o planejamento, execução e prestação de contas de repasses do PDDE em relação aos aspectos operacionais e interacionais (relacionados à participação dos professores, funcionários e pais e/ou responsáveis). Em decorrência disso, considera-se que há a necessidade de o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) rever procedimentos para facilitar a aplicação do dinheiro pelos diretores e comunidade escolar, sem, contudo, descaracterizar a importância da prestação de contas. Em relação ao município de Santo André, verifica-se a necessidade de os diretores participarem de formações que lhes deem alguns conhecimentos da área contábil e formações voltadas à reflexão da gestão democrática para fomentar a participação de todos na escola.

**Palavras-chave:** PDDE. Descentralização. Recurso Financeiro. Gestão Democrática.

### Abstract

*This text presents the partial results of a research carried out in a Stricto Sensu Postgraduate Program in the area of education that analyzed public policies for financial transfers sent directly to schools, through the Direct Money at School Program (DMSP). The management of DMSP resources involves several steps, from receipt of resources to accountability. Firstly, the school must prepare an application plan, identifying the main demands and needs, considering aspects such as infrastructure, purchase of teaching materials, maintenance and other priorities. Transparency in this process is fundamental, allowing the active participation of the school community in defining priorities. This is a qualitative research that used an online questionnaire that was answered by 11 directors of municipal schools in Santo André. The results demonstrate that school principals have some weaknesses in the planning, execution and accountability of DMSP transfers in relation to operational and interactional aspects (related to the participation of teachers, staff and parents and/or guardians). As a result, it is considered that there is a need for the National Education Development Fund (NEDF) to review procedures to facilitate the application of money by principals and the school community, without, however, distorting the importance of accountability. In relation to the municipality of Santo André, there is a need for directors to participate in training that gives them some knowledge of the accounting area and training aimed at reflecting on democratic management to encourage everyone's participation in the school.*

**Keywords:** PDDE. Decentralization. Financial Resource. Democratic Management.

---

### 1 Introdução

A descentralização de recursos financeiros ocorre com a promulgação, em 1988, da Constituição Federal - CF (Brasil, 1988). A partir de então, os entes federativos passam a ter relativa autonomia e, com isso, maior participação, em relação à distribuição de verbas. A Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Brasil, 1996), em consonância com a CF, reforça em seu artigo 8º que “[...] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (Brasil, 1996). Com isso, inicia-se a desconcentração de recursos financeiros que é

a primeira etapa da descentralização. “A desconcentração constitui um procedimento de técnica jurídica, que desloca das autoridades superiores parte de suas competências, permitindo às autoridades locais tomarem decisões (dentro de um escopo permitido), em benefício dos administrados” (Binotto et al. 2010, p.195).

A implementação dessa política se efetiva, em parte, por meio da criação de fundos. Em um primeiro momento, surge o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef), criado em 1996, que auxiliou os entes federativos

com os investimentos mínimos à educação previstos na CF (Brasil, 1988) e, dez anos mais tarde (2006), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que substituiu o Fundef. O Fundeb representa uma ampliação do projeto de financiamento à rede pública de educação, que não mais se restringia ao Ensino Fundamental, referindo-se desde então a toda a Educação Básica. Trata-se de um fundo maior resultante de 27 fundos menores referentes aos Estados e ao Distrito Federal. Os recursos financeiros são consolidados de forma a possibilitar, posteriormente, uma redistribuição adequada entre os entes federados, levando em consideração suas particularidades, permitindo, em complementação, eventual participação financeira da União. A partir de 2020, com a aprovação da PEC 15/2015, o Fundeb passou a ser permanente, constituindo-se em uma política pública de financiamento da educação básica (Brasil, 2020).

Os recursos a que se destinam o Fundeb e demais programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) são fundamentados na LDB (BRASIL, 1996). Em conformidade com esse dispositivo legal, 60% dos valores são para a remuneração dos profissionais do magistério e 40% são para as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Brasil, 2011). O propósito do FNDE é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para garantir uma educação de qualidade a todos. Dentre os programas do FNDE, encontra-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que se distingue dos demais programas por permitir a participação da comunidade, já que o dinheiro é transferido diretamente à unidade escolar (não há intermediação). Apesar de prestar contas aos órgãos federais sobre o uso do dinheiro, há a descentralização (relativa) de como esse recurso será usado. A criação do PDDE é importante, porque simplifica e acelera os procedimentos operacionais, a ideia é garantir que os recursos financeiros criem melhores condições de trabalho docente e da gestão com foco na melhoria da qualidade do ensino (Brasil, 2021).

Em face ao exposto, buscou-se com esta pesquisa analisar as concepções de diretores de escola acerca das políticas públicas de repasse financeiro direto para as escolas de um município do ABC paulista, de modo mais específico, o PDDE. Parte-se do pressuposto de que os diretores precisam prover ações democráticas e emancipatórias para solucionar os problemas da escola (em parceria com a comunidade escolar) cuja disponibilidade de recursos financeiros ganha relevância para a garantia de um ensino de qualidade social. Todavia, tem-se observado que o valor repassado por meio desse repasse não é suficiente para as demandas da escola. Isso representa um desafio para esses profissionais, mas descentralizar os recursos não pode ser um indicativo para

diminuir a responsabilidade do Estado, assim como essa política não pode ser usada para culpabilizar o diretor por uma responsabilidade que compete ao Estado.

## 2 Material e Métodos

Em face aos seus objetivos, esta investigação se enquadra no campo educacional e como tal “[...] se reveste de algumas características específicas”, pois “[...] pesquisar em educação significa trabalhar com algo relativo a seres humanos ou com eles mesmos, em seu próprio processo de vida”. (GATTI, 2002, p. 12). Em relação a sua natureza, esta pesquisa se caracteriza como qualitativa porque “foi conduzida em um ambiente natural onde os participantes vivenciam a questão ou problema em estudo.” (CRESWELL, 2014, p. 50).

Nas pesquisas de natureza qualitativa, comumente, emprega-se a entrevista como recurso para coleta de dados por ser uma técnica amplamente conhecida pela maioria dos pesquisadores. Todavia, ela não se constitui como a única estratégia possível, “visto as finalidades interpostas ora pelo pesquisador, ora por exigência do objeto.” Torna-se necessário, portanto, avançar, buscar outras estratégias, não apenas para efeito didático, “mas observando o prisma das recorrências epistemológicas, há que se buscar o desvelamento do objeto e suas interfaces.” (Silvestre; Martins; Lopes, 2018, p. 34).

A coleta de dados deu-se por meio de questionário on-line (Google Forms) que foi respondido por 11 diretoras<sup>1</sup> de escola do Município de Santo André, no ABC Paulista. Inicialmente, elas foram solicitadas a informar sobre o conhecimento dos diferentes tipos de repasses do PDDE (acessibilidade, escola conectada, emergencial, escola acessível ou água e esgotamento sanitário) e foram indagadas também sobre o percentual de aplicação do recurso na aquisição de bens de capital ou consumo. O questionário versou também sobre a efetividade do recurso em relação ao valor recebido, a participação dos diferentes atores na definição de prioridades de aplicação, sobre prestação de contas, dentre outros aspectos.

Em relação a este instrumento de coleta de dados, Marconi e Lakatos (1999) consideram que o questionário é um instrumento que possibilita produzir uma amostra de qualidade, já que oportuniza trabalhar com tipos de questões diferenciadas. Os questionários geralmente são utilizados para a obtenção de grandes quantidades de dados, para análises qualitativas, e podem apresentar perguntas abertas ou perguntas fechadas. A pergunta aberta geralmente não restringe a resposta. A pergunta fechada mobiliza o respondente a escolher uma das respostas apresentadas (Hair et al., 2004, p. 218).

Em relação aos aspectos éticos, o projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), parecer nº 5.177.658/2021, complementarmente, todas as participantes assinaram o Termo de Consentimento e Livre

1 Todas as participantes eram diretoras de escola, não contamos com participação masculina.

e Esclarecido (TCLE).

Os depoimentos das diretoras foram transcritos e analisados na perspectiva da Análise de Conteúdo e do referencial teórico que trata do assunto. Com vistas a fazer a exploração do material (depoimentos das diretoras), empreendeu-se categorização a priori que consistiu na predeterminação de indicadores “em função da busca a uma resposta específica do investigador” (Franco, 2012, p. 64). Assim, cada questão do roteiro de pesquisa serviu de base para a criação das categorias de análise, bem como para tentar responder aos objetivos da pesquisa.

### 3 Resultados e Discussão

A seguir, são descritos os resultados da pesquisa. Inicialmente, descrevemos a caracterização das participantes e, na sequência, as concepções das diretoras acerca da gestão de recursos financeiros no âmbito escolar.

#### 3.1 Caracterização das participantes

Com relação à idade das participantes, 30% possuem entre 31 e 40 anos; 20% entre 41 e 50 anos; 30% entre 51 e 60 anos e 20% está acima de 60 anos. De acordo com o perfil traçado pelo IDEB-2019<sup>2</sup>, o grupo majoritário de diretores está entre 51 e 60 anos, seguido do grupo entre 31 e 40 anos, resultado que consubstancia com a pesquisa desta pesquisa. A maioria possui pós-graduação lato sensu voltada à gestão escolar, duas diretoras são mestras na área de gestão escolar. Uma diretora possui somente graduação.

O tempo de experiência das diretoras na função e na carreira docente é heterogêneo, a profissional com menos tempo na carreira possui experiência de 5 anos, as diretoras com maior tempo de experiência possuem mais de 20 anos na função. A média de experiência na função é de 5,7 anos, como consta no IDEB-2019. Todas as participantes trabalham em regime de 40h semanais.

#### 3.2 Concepção das diretoras acerca da gestão de recursos financeiros no âmbito escolar

A gestão eficaz dos recursos financeiros em uma escola é essencial para garantir o pleno funcionamento das atividades educacionais e promover um ambiente propício ao aprendizado. No entanto, essa tarefa não é isenta de desafios que demandam atenção e estratégia por parte dos gestores escolares, conforme evidenciado nesta pesquisa.

Um dos principais desafios enfrentados na gestão financeira escolar é a necessidade de equilibrar orçamentos, muitas vezes restritos com as demandas crescentes por recursos. A escassez de financiamento pode impactar diretamente na qualidade do ensino, na infraestrutura da escola e no bem-estar dos alunos. Portanto, é crucial priorizar os gastos de maneira estratégica, buscando otimizar cada recurso disponível. No caso de Santo André – SP, em relação aos recursos financeiros, além do

PDDE, o município complementa os repasses às escolas por meio de recursos próprios, cuja aplicação e prestação de contas é um desafio a mais para as diretoras.

De modo efetivo, os resultados da pesquisa se constituem nas concepções de 11 diretoras de escola de Santo André (identificadas por letras para garantir o anonimato da pesquisa) que foram organizadas em três categorias: a) A execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar, b) Gestão democrática em relação aos recursos – para além da prestação de contas, c) Os avanços e os desafios a serem superados na Rede, conforme seguem (Quadro 1):

Quadro 1 – Categorização da pesquisa.

Categorias	Descrição Geral
A execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar.	Esta categoria emergiu a partir das respostas dos participantes da pesquisa quando abordados em relação às verbas para custeio e capital, demonstrando o impacto que essa divisão de possibilidade de gasto/investimento afeta a rotina da unidade escolar, além de abordar o valor por unidade.
Gestão democrática em relação aos recursos – para além da prestação de contas.	Nesta categoria, aborda-se como ocorre a decisão em priorizar gastos/investimentos na unidade escolar, quem participa desta decisão e como ocorre esta participação.
Os avanços e os desafios a serem superados na Rede	Já com esta categoria foi possível verificar os pontos fortes e frágeis do PDDE, sua aplicação e planejamento.

Fonte: dados da pesquisa.

Na primeira categoria, A execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar, buscou-se analisar quais os pontos frágeis do PDDE e seu impacto no dia a dia da unidade escolar. Dentre as diretoras participantes desta pesquisa, 55,6% delas têm ou já tiveram acesso ao PDDE Acessibilidade; e 33,3% têm ou já tiveram acesso ao PDDE Escola Acessível. Depreende-se, portanto, que a acessibilidade arquitetônica, nas escolas investigadas, ainda não atende plenamente as exigências sancionadas em lei federal. Aliás, somente 28% das escolas municipais que ofertam o Ensino Fundamental (anos iniciais) conseguiram mudar a infraestrutura predial para atender o desenho universal em sua totalidade (INEP, 2020, s/p.).

Sobre a eficiência da divisão das verbas em custeio e capital, as respostas das participantes mostraram-se divididas. Seis diretoras consideram a divisão eficiente, mas outras cinco diretoras não consideram os percentuais eficientes, justificando suas respostas com três fatores dificultadores: o tempo para gerir e usar a verba dividida em custeio e capital é escasso; nem sempre as necessidades da escola atendem a essa divisão; além da necessidade de materiais que não constam em nenhuma das duas categorias.

Para a diretora A, “[...] além do tempo [escasso], a escola é dinâmica e nem sempre a burocracia das verbas ajuda e não acompanha [...]”. A diretora D salienta que “[...] não podemos

2 O SAEB disponibiliza aos diretores dois questionários: socioeconômico e referente à escola e a rede de ensino.

gastar com o que a escola precisa naquele momento”, isso ocorre por causa da rotina da escola e seus imprevistos, mesmo que a unidade faça levantamentos periódicos e determine com antecedência em qual categoria alocar porcentagem maior de recursos – pode haver imprevistos; quando a verba é disponibilizada na conta bancária da unidade, ela tem um prazo reduzido para utilização, desse modo não sendo possível deixar saldos para usar quando necessário.

De acordo com a diretora B, “[...] às vezes a necessidade da escola está centrada mais em uma do que na outra, também há a incidência de compra que não está nem em custeio, nem em capital”. O mesmo diz a Diretora J: “[...] nem tudo que queremos pode ser comprado e isso é um problema”. A diretora C salienta que: “[...] Temos colocado porcentagem mínima para custeio, pois a verba da prefeitura de Santo André (PSA) atende às nossas necessidades nesta unidade”.

De acordo com os dados do IDEB-2019, 64% dos diretores consideram suficientes os recursos financeiros repassados pelo município e pelo PDDE; e 36% consideram insuficientes (QEDU, 2019). Importante considerar que os valores são diferentes em cada unidade escolar por causa da quantidade de matrículas. Sobre esse assunto, 4 diretoras afirmam que o valor recebido não é suficiente para as despesas da escola, três afirmam ser suficiente, as demais não responderam essa parte da questão. A Diretora C discorre que o valor da verba “[...] é suficiente sim, conseguimos realizar um bom uso das verbas e suprir nossas necessidades durante o ano”, ela ressalta ainda que recebe a verba do município e que o valor referente a 2020 foi de R\$ 16.000,00, um pouco mais da metade do PDDE”. De acordo com a Diretora J:

Tem sido sim suficiente para atender às necessidades de nossa escola. Com a pandemia, não executamos muito dos projetos que estavam elencados para os anos de 2020 e 2021, com isso, conseguimos economizar desta verba. Recebemos também a verba do PDDE - Sala de Recursos e compramos muitos materiais para o AEE.

Ainda sobre esse tema, a Diretora J assevera: “Acho que é suficiente sim, conseguimos realizar um bom uso das verbas e suprir nossas necessidades durante o ano”. Quando o valor do PDDE é suficiente à escola, ocorre a liberdade para gerenciar recursos que impulsionam os processos pedagógicos, e o PDDE, nesse contexto, é um aliado na conquista da autonomia da unidade, pois possibilita à comunidade escolar escolher os investimentos prioritários sem desconsiderar os demais.

A Diretora A diz que a verba do PDDE não é suficiente: “[...] a escola necessita de reparos constantes e de compra de materiais para garantir aprendizagens, além do tempo curto para usar o dinheiro”. O mesmo ocorre com a Diretora J que tece o seguinte comentário: “Não é suficiente, a escola é igual uma casa precisa de manutenção, de reposição de material, além da parte pedagógica específica, falta dinheiro e a cada ano cresce a demanda”. Nessa mesma direção, a Diretora E ressalta que “[...] não é suficiente, pois a cada momento temos

que atender e suprir novas necessidades”.

É oportuno salientar que a legislação que instituiu o PDDE é regida pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, cujo objetivo é:

[...] tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

Sua finalidade é:

[...] prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (BRASIL, 2021, s/p.).

Embora siga a premissa da autonomia, é a LDB que limita as despesas de custeio e de capital descritas nos seus artigos 70 e 71. A despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é regida pela Portaria n. 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda) sendo considerada um “[...] importante referencial para auxiliar na correta classificação de produtos em material permanente ou de consumo e na identificação em que categoria de despesa se enquadra se em capital ou custeio” (BRASIL, 2021, s/p). O cálculo para a distribuição do PDDE, conforme a Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013, é definido por valor fixo e per capita (Quadro 1).

**Quadro 1** – Valor fixo e per capita do PDDE

Valor Fixo	Valor per capita
Escola Pública Urbana com UEx – R\$1000,00	Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx – R\$ 20,00
Escola Pública Rural com UEx – R\$ 2000,00	Alunos de escolas urbanas sem UEx – 40,00
Escola Privada de Educação Especial – R\$1000,00	Alunos de escolas rurais sem UEx – 60,00
Polo Presencial UAB – 3000,00	Alunos público-alvo da educação especial em escolas públicas – 80,00
	Alunos de escolas privadas de educação especial – 60,00
	Alunos de Polos UAB – 20,00

Fonte: Adaptado. FNDE (2021).

O valor fixo e per capita são somados pelo número de alunos matriculados. Por exemplo, uma escola urbana, com aproximadamente 400 alunos matriculados no ano anterior, receberia o montante de R\$ 8.000,00. O PDDE,

[...] destina-se às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas privadas de educação especial mantida por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público e aos polos presenciais do sistema da UAB que ofertem

programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica (Brasil, 2018, p.11).

Para a concessão da verba, o FNDE usa o Relatório de Desempenho do PDDE (BRASIL, 2010). Nele há o Índice de Adesão ao PDDE que serve para mensurar a proporção de unidades participantes do programa em um determinado período. Há ainda o Painel Dinâmico do PDDE (BRASIL, 2020), que demonstra, conforme a Lei de transparência fiscal, o investimento anual do programa. Em 2020, com educação especial e o programa básico foram disponibilizados os seguintes valores (Quadro 2):

**Quadro 2** – Painel Dinâmico do PDDE em 2020

	<b>PDDE Básico</b>	<b>Educação Especial</b>
Qtd. Escolas	118.877	1.141
Qtd. Alunos	33.660674	99.331
Total Brasil (R\$)	R\$ 810.496.532,36	R\$ 7.113.820,00

Fonte: Adaptado. FNDE (2020)

O Brasil investiu cerca de oitocentos milhões, no ano de 2020, somente com o PDDE, e contemplou cerca de trinta e três milhões de estudantes da Educação Básica – compondo a Educação Infantil, Fundamental, Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Em relação à Educação Especial, cerca de sete milhões foram investidos e contemplaram aproximadamente noventa e nove mil crianças (BRASIL, 2021).

Os repasses foram para a manutenção e pequenos investimentos e sua finalidade foi atender às necessidades pedagógicas, destaca-se o PDDE emergencial, de suma importância no ano de 2020, por instituir, via processo n. 23000.018852/2020-19, repasses voltados para medidas de prevenção do contágio da COVID-19 no contexto de volta às aulas no âmbito de todos os entes federativos (Brasil, 2020).

O município de Santo André recebe as verbas previstas pelo FNDE e complementação ao Fundeb. Em 1999, a Lei n. 7.806, de 18 de maio de 1999, foi sancionada dispondo sobre os objetivos, as competências, atribuições, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação em complemento à Lei n. 7.342, de 05 de janeiro de 1996 (Santo André, 1996).

Destaca-se o parágrafo IX do art. 4º desse dispositivo legal que assume a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária do Município, zelando pelo cumprimento do disposto nos artigos 212, da Constituição Federal, nos artigos 255 e 256 da Constituição Estadual (Santo André, 1996). Desse modo, o Conselho Municipal de Educação de Santo André (CME) deve auxiliar, por meio de suas funções, a organização e fiscalização do dinheiro gasto com educação, não só o disponibilizado com o repasse das verbas federais e estaduais, mas recursos disponibilizados pelo município. O CME para elaborar suas Resoluções, Pareceres e Indicações estabelece com a sociedade civil (municípios de Santo André) um diálogo por meio de seus membros e

representantes das entidades que compõem os fóruns sobre educação do município (Santo André, 2021).

Na prestação de contas de Santo André, nota-se que o investimento com a educação está vinculado ao Plano Municipal de Educação (PME) com vigência no período compreendido entre 2015 e 2025. O primeiro relatório de avaliação do PME foi divulgado em 2020, com dados relativos até 2019. O objetivo do Comitê é pactuar as ações de colaboração técnica e financeira para atendimento da demanda e a melhoria da qualidade da educação, sendo responsável pela análise e aprovação dos relatórios de monitoramento e avaliação e, posteriormente, sua divulgação (Santo André, 2015).

**Quadro 3** – Valores destinados aos programas do FNDE e repassados a Santo André em 2020/2021

<b>Programas</b>	<b>Valores (R\$) 2020</b>	<b>Valores (R\$) até ago./2021</b>
Alimentação escolar	5.589.335,40	4.104.142,40
Programa nacional de apoio ao transporte escolar	1.038,81	293,36
Quota municipal e estadual do salário-educação.	25.955.133,47	17.547.526,92
<b>Total:</b>	<b>31.545.507,68</b>	<b>21.651.962,68</b>

Fonte: [http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_result\\_pc](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc)

O programa de alimentação inclui as modalidades: creche, pré-escola, Ensino Fundamental, EJA e Educação Especial. Os valores relacionados a transporte escolar são baixos por dois motivos: prioridade de matrícula é sempre próxima à residência da criança, em 2020 e 2021 por causa da pandemia o ensino foi prioritariamente remoto. De 2015 a 2018 houve repasses do PAR e do ProInfância tanto para a construção de creches quanto para outros programas – a exemplo, em 2015, o município recebeu R\$ 423.000,00 do Programa Caminho da Escola – Ônibus PronaCampo. Em 2016, participou do programa Brasil Carinhoso, recebendo de R\$3.444.489,59, participou ainda do PAR com os programas de infraestrutura escolar – Equipamento Proinfra e infraestrutura escolar – mobiliário Proinfanc recebendo cerca de R\$ 109.144,14 (FNDE, 2021).

Em relação ao IdeGES-PDDE, o município de Santo André, em 2020, alcançou a nota 9,41 no índice, a maior entre os municípios da região. Conforme a Secretária de Educação do Município, Zane Macchi, em entrevista ao Jornal Diário do Grande ABC:

A Educação sempre foi uma prioridade na gestão e, neste ano que se aproxima, simboliza um dos principais pilares de investimento para repararmos as perdas provocadas pela pandemia. Por isso, investimos em inclusão digital com a entrega de chips para acesso à internet gratuita e na ampliação da Educação Integral, para potencializar o acesso a novos idiomas, artes e empreendedorismo (Macchi, 2020).

De acordo com a secretária de educação:

É uma honra para toda a equipe da Secretaria da Educação ver que nosso trabalho tem o reconhecimento do FNDE. Trabalhamos com muita seriedade e cuidado para que nossas escolas utilizem os recursos de forma correta e não tenham preocupações ao assinar as prestações que analisamos (Macchi, 2020).

A nota do índice mostra que, em Santo André, a burocracia em relação ao PDDE é cumprida, e, de modo geral, há poucos casos de problemas na prestação de contas<sup>3</sup>. Em escolas com até 50 matrículas considera-se o valor fixo – R\$ 1000,00 reais. Em alguns municípios da Região do ABC paulista (não é o caso de Santo André), as escolas emitem carnês facultativos para compor as verbas da APM ou do Conselho de Escola, além de eventos com a venda de produtos.

Em relação à segunda categoria, Gestão democrática em relação aos recursos – para além da prestação de contas, a Diretora A salienta que, “Há também o problema da divisão e da necessidade de reunir a comunidade para usar o dinheiro, os pais não querem”; a dificuldade em lograr a participação efetiva da comunidade escolar no compartilhamento de decisões é uma discussão recorrente na literatura. “Aprender a viver a gestão democrática” é um processo no qual o país está inserido desde a década de 1990; percebe-se que em algumas regiões e esferas a emancipação por meio da democracia está menos avançada do que em outros lugares (Luckesi, 2018). No município de Santo André, a exemplo nesta pesquisa, a Diretora J afirma que a divisão entre custeio e capital satisfazem as carências da escola porque “[...] o Conselho discute as necessidades para determinar a porcentagem”, aparentemente o processo democrático nessa unidade está além em comparação com a fala da Diretora A.

Democratizar as ações nos espaços escolares possibilita ofertar o princípio de autonomia à comunidade escolar, criando com ela:

[...] vínculos mais estreitos com a comunidade educativa, basicamente os pais, as entidades e as organizações paralelas à escola. A presença da comunidade na escola, especialmente dos pais, tem várias implicações. Prioritariamente os pais e outros representantes participam do Conselho da Escola da Associação de Pais e Mestres para preparar o projeto pedagógico curricular e acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços prestados (Libâneo, 2004, p.144).

Estabelecem-se, assim, relações interpessoais mais profundas que coadunam com objetivos comuns, relações mais igualitárias que promovem a colaboração de todos e a transformação cultural da escola. Ao partilhar o poder decisório com a pluralidade encontrada na comunidade, encontram-se soluções diferenciadas e mais condizentes com a realidade local.

Conforme respostas das diretoras partícipes desta pesquisa, há unanimidade acerca do uso das reuniões do conselho

escolar para definir as prioridades da unidade escolar. Todavia, há algumas delas, que além desse recurso democrático, usam as reuniões com os professores e funcionários para elencar prioridades, a Diretora D cita o PPP e os projetos que nele estão elencados.

Em relação ao uso das verbas, todo o conselho escolar participa, porém, como cada conselheiro tem função específica, dentre elas: deliberar, executar e fiscalizar, a maioria dos partícipes resiste em conferir e assinar a prestação de contas feita pelo diretor – o que é obrigatório. Resistem a participar de forma operacional na cotação e/ou compras efetuadas, resistem a assinar os documentos que provam sua participação nos processos financeiros da escola. A diretora B salienta que:

[...] as pessoas que participam do conselho têm medo de ser qualquer coisa para a área financeira, acham que seus nomes podem ser usados para coisas erradas. Já vi diretor de outra rede, comprar errado e ter que devolver o dinheiro para a sua APM do próprio bolso, acho que as pessoas têm medo de isso acontecer com elas.

Esse receio leva-nos a refletir sobre o quanto o conselheiro compreende sobre as ações burocráticas administrativo-financeiras. Será que seu conhecimento é suficiente para diluir suas dúvidas? Cabe ao diretor informar-lhe sobre os procedimentos contábeis, talvez uma formação ministrada pela Secretaria de Educação ministrada de forma mais pontual nesse sentido, ajudaria a minimizar seus receios e proporcionaria uma participação mais efetiva.

Esse assunto acaba se tornando um problema para os diretores de escola, conforme mencionado pela Diretora B, que fez a seguinte observação: “[...] toda vez que precisamos trocar os conselheiros é um problema, os pais não querem, os professores não querem [...]”. De acordo com o IDEB-2019, no Brasil, a participação dos pais nas escolas públicas cresceu nos últimos anos em relação às reuniões que descrevem a vida acadêmica dos filhos, porém quando nos referimos à participação nos conselhos escolares, associação de mestre e professores e/ou atividades voluntárias a participação é muito menor, e isso ocorre porque pela falta de tempo, de oportunidade, de conhecimento etc. Cabe à equipe escolar auxiliar e incentivar a participação dos pais a fim de mostrar-lhes o quão é importante sua contribuição para a unidade e, principalmente, para a vida escolar do seu filho (a).

Em relação à participação sobre qual o destino do valor repassado, quatro diretoras explicitam como tratam do assunto:

[...] solicitamos sugestões e indicações de como melhor utilizar as verbas. (Diretora A)  
Realizamos reuniões e pesquisas para elencarmos as necessidades da escola [...]. (Diretora C)  
[...] opinam sobre o que falta para trabalhar em suas disciplinas [...] (Diretora G).

A Diretora B salienta que:

3 Conforme mencionado na primeira seção o IdeGES-PDDE avalia as escolas sobre a sua organização e utilização em relação ao PDDE.

Sim, porque os professores não querem fazer parte do Conselho, toda vez que precisamos trocar os conselheiros é um problema, os pais não querem, os professores não querem, então nas reuniões coletivas, aproveitamos para falar sobre o uso do dinheiro, pedimos opiniões e sugestões, mas sempre opinam e sugerem os mesmos, tenho professores que se mostram apático para isso.

A Diretora B traz a necessidade de refletir “porque” a adesão aos processos de participação é negada e difícil de conseguir. Ela salienta que a escola é um espaço formativo, e que toda ação formativa, articuladora e transformadora exige mudanças de todos os envolvidos, inclusive daqueles que se propõe formar. Ainda sobre o destino dos valores recebidos direto na escola e a participação dos professores, observa-se diferentes concepções, conforme seguem:

Depende da verba, para a manutenção do prédio não dá tempo de informar antes (Diretora H).

[...] a AP passa para os professores o destino das verbas (Diretora D).

Alguns professores são membros do Conselho de Escola e as verbas e aquisições são socializadas com os grupos de professores. A prestação de contas também é fixada em quadro no pátio interno da escola (Diretora J).

[...] alguns concordam outros não, mas quem decidi é o conselho e a maioria dos professores não faz parte (Diretora E).

As diretoras H, D, J e E salientam que o conselho é soberano e, apesar de comunicar os professores sobre o destino das verbas, eles não participam das decisões para o destino delas.

Dentre as respostas das participantes, as Diretoras A, C e E externaram informar os funcionários e os pais sobre o destino das verbas da unidade, a Diretora C ao discutir o assunto disse: “[...] Sim, porque acreditamos ser fundamental a participação das famílias na escola para que saibam como administrar o dinheiro público, realizem um bom uso das verbas e entendam sobre nossas dificuldades”.

As Diretoras B e G salientam que depende da verba e de outros fatores para implementar a gestão da escola, que os recursos do PDDE, apesar de insuficientes, são essenciais para o funcionamento da escola. A Diretora B, em registro, reitera novamente a dificuldade que a unidade possui em relação à falta de participação da comunidade escolar:

Os pais e professores como falei na resposta anterior não gostam de participar do Conselho de escola, então somos obrigados a correr atrás para conseguir de forma democrática destinar o uso do dinheiro. O problema é que os pais não querem fazer parte das decisões da escola, alegam falta de tempo, muitos nem aparecem para saber da aprendizagem do filho. Os professores possuem outras escolas e alegam falta de tempo também, estamos sempre correndo atrás (DIRETORA B).

As Diretoras D, F, I, H, J e K afirmam que já há representantes dos segmentos nos conselhos. A Diretora J ressalta que: “No conselho de escola há representantes destes segmentos e eles são ouvidos e consultados sempre que é

necessário para fazer o plano de trabalho nas reuniões do conselho de escola”. A Diretora K ressalta ainda que: “[...] daqueles que participam do conselho. É difícil conseguir a participação dos pais, tenho professores que não concordam nunca com nada do que a escola precisa”.

[...] acho que os pais não entendem a importância de participar da educação do filho, das decisões da escola, tem pais que só vem à escola quando o bolsa família é cortado, como o bairro fica na periferia, a maioria alega não ter tempo e esse ano e ano passado foi mais difícil ainda por causa da Covid. (Diretora B).

A maioria é convidada todo ano para fazer parte do conselho, mas quase ninguém quer, alguns professores falam que como trabalham em outros lugares não tem tempo, os pais também não gostam, mas todo ano convidamos (Diretora C).

Sinto que há certa resistência para participar do conselho de escola, pois pensam que isso irá tomar muito tempo deles. Mas, quando são solicitados a decidir, optar, dar sugestões de como utilizar as verbas, não há resistência (Diretora D).

Sim, ou resistem ao proposto ou não opinam, é complicado porque os professores não entendem a dinâmica burocrática para usar as verbas e é preciso sempre explicar aos pais e eu funcionários (Diretora I).

Somente duas diretoras (C e D) não sentem resistência de seu corpo docente, funcionários e pais para discutir onde alocar o recurso provindo do PDDE. As demais respostas tangenciam comportamentos similaridades de alguns professores, funcionários e pais que se negam a participar das decisões tomadas pela equipe gestora. A falta de conhecimento e a falta de tempo estão nas respostas como impeditivos para a maior participação desses segmentos.

Em relação à categoria, Os avanços e os desafios a superar na Rede, as respostas centram-se no tempo disponível para o uso das verbas, do preenchimento dos documentos, da participação dos docentes, pais e responsáveis legais como desafios a serem superados. O programa em si é apontado como um avanço e o PDDE interativo também, porém em relação aos valores há diretoras que consideram um problema superado e outras ainda acreditam ser um desafio.

As diretoras mencionam a importância de ter o recurso financeiro transposto direto à escola – uma conquista relativa à autonomia da escola, mas que necessita de reformulações. A Diretora A ressalta o interesse da comunidade escolar em envolver-se nos processos decisórios relacionados ao repasse do PDDE. Nota-se que a articulação emancipatória da unidade é um processo constante que envolve agregar por meio de discussões, soluções coletivas.

#### 4 Conclusão

A pesquisa analisou as concepções de diretores de escola acerca das políticas públicas de repasse financeiro direto para as escolas de um município do ABC paulista, de modo mais específico, o PDDE. Os resultados mostram que as diretoras consideram que os repasses desse programa não suficientes para as demandas da escola, mas elas não fazem referência à complementação de repasses do município. Além disso, foram

apontados alguns desafios em relação à aplicação do recurso, assim como a prestação de contas junto ao poder público.

Foram identificadas também dificuldades relacionadas à participação da família, dos professores e dos funcionários no Conselho Escolar e em opinar sobre a aplicação dos recursos financeiros. Analisando as respostas das diretoras, nota-se que, na perspectiva delas, há um certo distanciamento entre professores e pais no que tange a unidade escolar. A retomada dos aspectos democráticos e das relações estabelecidas entre a liderança do diretor e dos demais atores mostra-nos que apesar de o processo de democratização ser deliberado desde a década de 1990 (por meio de leis), ainda estamos no processo de implementação, pois nem sempre o discurso dialógico se reflete na prática, na rotina da unidade. As unidades escolares participantes desta investigação se encontram em pontos diferentes em relação às ações democráticas e a participação ativa dos professores e pais.

Com base nos resultados da pesquisa, depreende-se que, ao conhecer as etapas e prazos de aplicação dos recursos do PDDE, o diretor e sua equipe conseguem planejar com maior destreza as reuniões e os demais passos para a aquisição de produtos e/ou serviços dentro do prazo e de modo democrático. Entendemos que seria importante colocar o cronograma de ações no projeto pedagógico, assim constariam no calendário letivo e fariam efetivamente parte da rotina escolar (deixando de caracterizar um serviço a mais nesta rotina).

Para que a verba seja usada de forma a agregar aspectos dialógicos na escola, o agir comunicativo e a adesão de todos os atores partícipes dela se fazem necessário. Nesse cenário, o poder de persuasão e argumentação do diretor é importante para minimizar ações excludentes que não coadunam com os discursos democráticos. Enquanto líder de equipe cabe a ele incentivar a participação ativa de todos.

A gestão de recursos financeiros nas escolas exige uma abordagem estratégica e adaptável para enfrentar os desafios que surgem. A busca por soluções inovadoras, parcerias colaborativas e a promoção da transparência são passos essenciais para garantir que as escolas possam oferecer uma educação de qualidade, mesmo diante das limitações financeiras.

É importante salientar que os achados desta pesquisa não podem ser generalizados, pois dizem respeito às concepções de um grupo de diretoras que, apesar de serem de diferentes bairros da cidade de Santo André, assim como por terem características e tempos de experiências diversos, a despeito de sua relevância, podem não refletir a opinião dos demais profissionais da Secretaria Municipal de Educação desse município. Parte-se do pressuposto de que estudos com amostras mais abrangentes, assim como analisando a aplicação de recursos financeiros em outras perspectivas podem trazer novos elementos para o debate.

## Referências

- BINOTTO, E. et al. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. *Rev Bras. Gestão e Desenvolv. Reg.*, v.6, n.3, p.167-201, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) Acesso em: 15 nov. 2023.
- BRASIL. Lei 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; altera as Leis n<sup>os</sup> 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; [...] e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm) Acesso: 1 set. 2023.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Resolução/CD/FNDE n. 9, de 2 de março de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3432-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-9-de-2-de-mar%C3%A7o-de-2011> Acesso em: 22 fev. 2021.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Orientações para a prevenção de falhas – PDDE. Brasília: MEC, 2018.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre [...] para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso: 20 mar. 2023.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Resolução n. 2 de 20 de abril de 2021, dispõe sobre os critérios para destinação de recursos financeiros para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas ao consumo e o esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14157-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-2,-de-20-de-abril-de-2021>. Acesso: 21 abr. 2023.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Resolução n. 5 de 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5-de-20-de-abril-de-2021-315711469#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20de,fim%20de%20propiciar%20adequa%C3%A7%C3%A3o%20e>. Acesso: 21 abr. 2023.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Resolução n. 6 de 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes/resolucoes-2020>. Acesso: 21 abr. 2024.
- CRESWELL, J.W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.
- FRANCO, M.L.P.B. Análise de conteúdo. Brasília: Liber Livro, 2012.
- GATTI, B.A. A construção da pesquisa em educação no Brasil. Brasília: Plano, 2002.

- HAIR, J.F. et al. Fundamentos métodos de pesquisa em administração. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- LIBÂNEO, J.C. Organização e gestão da escola: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2004.
- LUCKESI, C. Funcionalidade do conhecimento, ensino e avaliação. 2018. Disponível em: <http://luckesi.blogspot.com/2018/> Acesso em: 22 ago. 2023.
- MACCHI, Z. Santo André é a cidade do ABC que melhor aplica recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2020). Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/13758-santo-andre-e-a-cidade-do-abc-que-melhor-aplica-recursos-do-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao> Acesso em: 3 ago. 2023.
- MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. Fundamentos da Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 1999.
- QEDU. IDEB do município de Santo André/SP - 2019. Disponível em: <https://novo.qedu.org.br/municipio/3547809-santo-andre> Acesso em: 16 dez. 2023.
- SANTO ANDRÉ. Conselho municipal de educação (2021). Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/acoes-e-programas-seduc/31-secretarias/educacao/219-conselho-municipal-de-educacao-de-santo-andre> Acesso em: 10 set. 2023.
- SANTO ANDRÉ. Lei n. 7.342, de 05 de janeiro de 1996. Dispõe sobre a criação do Conselho de Educação. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/acoes-e-programas-seduc/31-secretarias/educacao/219-conselho-municipal-de-educacao-de-santo-andre> Acesso em: 10 set. 2023.
- SANTO ANDRÉ. Lei n. 9.723 de 20 de julho de 2015. Dispõe sobre o Plano municipal de educação (2015/2025). Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/plano-municipal-de-educacao> Acesso em: 5 jan. 2023.
- SILVESTRE, V.S.; MARTINS, R.M.; LOPES, J.P.G. Grupos de discussão: uma possibilidade metodológica. Ensaios Pedag. (Sorocaba), v.2, n.1, p.34-44, 2018.