

AUTONOMIA NA GESTÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO: REALIDADE OU UTOPIA?

João Batista Do Nascimento^{**}
Universidade Federal De Goiás
Grupo de Pesquisa “Qualidade da Educação Básica”
Grupo de Estudo do Financiamento da Educação
Painel
Estado e Políticas Educacionais

Este painel tem por objetivo analisar as condições legais e políticas, para a conquista da autonomia na gestão dos recursos públicos vinculados ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, em particular a experiência da Prefeitura de Goiânia, que criou e viabilizou o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FMMDE.

Palavras-chave: Autonomia. Financiamento da Educação. Gestão Democrática. FMMDE. PAFIE.

Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988, no artigo 212, restabelece o vínculo legal de parte dos recursos públicos, resultante da arrecadação de impostos, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (mde).

A Constituição Federal estabelece a vinculação dos recursos, todavia não dispõe sobre a sua gestão. Isto vai acontecer com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) N. 9.394/2006 que dispõe, no artigo 69, § 5º, que o repasse das receitas vinculadas, do caixa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação.

A Lei Orgânica do Município de Goiânia vai além da LDB, pois nela o legislador diz, no §8º do artigo 257, que “*o repasse de recursos da União e do Estado para o Município deverá ser feito diretamente para a Secretaria Municipal de Educação*”. Logo, se o dinheiro é repassado à Secretaria da Educação torna-se fundamental a criação de mecanismos legais, orçamentários e financeiros, para que o mesmo possa ser gerenciado pelo gestor da pasta da educação.

Por meio da Resolução Normativa nº 007/2000, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás - TCM dispôs, no art. 1º, que uma lei municipal deveria criar no âmbito da Smeg, um fundo para a gestão exclusiva dos recursos provenientes do Fundef. Essa norma legal também corroborou com a criação e viabilização do FMMDE, pois dispunha que os recursos recebidos à conta do Fundef, fossem movimentados e gerenciados no âmbito do órgão municipal responsável pela educação.

A Resolução do TCM, no §1º, do Art. 1º, dispôs ainda que “*considerar-se-á gestor municipal da educação o Secretário Municipal de Educação ou, na inexistência deste, a autoridade responsável pela área de educação municipal*”. Esta definição

^{*} Mestrando em educação pela FE da UFG e Especialista em Políticas Públicas pela UFG. Profissional da Educação do Conselho Municipal de Educação de Goiânia e Auditor na Controladoria Geral do Município de Goiânia. E-mail: <jbneduc63@gmail.com>.

legal, também fortaleceu os argumentos na defesa da criação do FMMDE e da viabilização da autonomia da gestão dos recursos vinculados à manutenção e o desenvolvimento do ensino público municipal.

Autonomia financeira, uma experiência pioneira

Tendo a convicção de que o financiamento da educação exerce papel importante na organização e funcionamento do sistema municipal de educação, é que a gestão “Democrática e Popular” - 2001/2004 elaborou e fez aprovar a Lei nº 8.075, de 27 de dezembro de 2001, instituindo o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE). O objetivo dessa lei foi criar as condições legais, financeiras e de gerenciamento dos recursos municipais destinados ao desenvolvimento das ações e serviços do ensino, executados e/ou coordenados pela Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (Smeg).

A Lei de criação do FMMDE só veio a ser aprovada em final de dezembro de 2001, ou seja, com quase um ano de gestão, porque sua elaboração, no âmbito da Prefeitura, não foi uma decisão de consenso. A convicção do prefeito e da secretária de educação não foi suficiente para implantar, de imediato, o FMMDE, mesmo sendo a gestão da Prefeitura composta por uma coligação de partidos políticos de esquerda, que, historicamente, defendiam tanto o princípio da vinculação legal como a autonomia na gestão dos recursos. Surgiram diversos questionamentos no interior do governo, desde a existência de outras prioridades que absorveriam grandes investimentos financeiros, até a dificuldade que teria a Smeg, pela sua inexperiência, de gerir o montante dos recursos. Finalmente, o empenho do prefeito, em conjunto com a Smeg, com parte dos gestores da Prefeitura e alguns parlamentares, conseguiu enviar a Lei para aprovação na Câmara Municipal de Goiânia.

A criação do FMMDE dotou a Smeg de autonomia para gerenciar os recursos municipais vinculados à MDE, e isto possibilitou um planejamento mais adequado e real das ações administrativas e pedagógicas da Smeg.

Conhecendo o montante real dos recursos municipais vinculados ao ensino e detendo autonomia, para planejar e executar o seu orçamento, a gestão da Smeg pode criar e executar os instrumentos administrativos, financeiros e pedagógicos mais adequados às especificidades da Rede Municipal de Ensino de Goiânia.

Descentralização da aplicação dos recursos vinculados: uma experiência real.

Uma ação que se fez possível com o advento do FMMDE foi a concepção, criação e implantação do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais (Pafie). Este programa, criado pela Lei nº 8.183/2003, se constituiu em um sistema de repasse de recursos financeiros, de forma trimestral, destinados às instituições educacionais públicas municipais, por meio do Conselho Escolar e Gestor¹, garantindo-lhes autonomia de gestão financeira, para o ordenamento e execução de gastos rotineiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Os recursos do Pafie destinam-se a garantir maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira às instituições educacionais, sejam elas escolas do ensino fundamental ou centros municipais da educação infantil (Cmei), proporcionando mais agilidade na solução dos problemas administrativos e na execução do projeto pedagógico.

A descentralização financeira dos recursos públicos vinculados ao financiamento da educação por meio do Pafie foi acompanhada da democratização das

decisões sobre sua aplicação. Era a própria instituição educacional, juntamente com o Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor, que decidiam em que utilizar os recursos recebidos, sendo estes voltados à garantia do funcionamento e da melhoria das instalações físicas, bem como da viabilização de ações administrativas e pedagógicas das Instituições Educacionais.

A unidade executora do Pafie constituía-se num instrumento de gestão democrática para as instituições educacionais, pois tanto o Conselho Escolar como o Conselho Gestor compunham-se por membros da comunidade escolar, incluindo professores, servidores administrativos, pais, alunos e a direção da instituição educacional. Excetuando-se a direção da instituição educacional que era membro nato do Conselho, os demais integrantes eram indicados pelos seus pares, em processo de livre escolha da comunidade escolar.

A unidade executora era dotada de autonomia para, em conjunto com a direção da instituição, elaborar o Plano de Aplicação e executar os recursos descentralizados pelo Pafie. Os recursos tinham o objetivo de atender às despesas necessárias à garantia do funcionamento, melhoria física e pedagógica das instituições educacionais públicas municipais, fazendo frente a despesas com aquisição de material de consumo, contratação de serviços de terceiros e aquisição de material permanente voltado à área pedagógica. As instituições educacionais que ministravam educação infantil e educação fundamental noturna poderiam adquirir gêneros alimentícios e gás de cozinha a serem utilizados no preparo da alimentação dos alunos.

O Pafie constituiu-se num programa de fundamental importância para a Rede Municipal de Ensino de Goiânia, pois ele dotava as instituições educacionais de expressiva autonomia financeira, para conceber e empreender ações administrativas e pedagógicas com significativo impacto positivo na melhoria da gestão escolar e da qualidade do ensino ofertado.

O valor dos recursos do Pafie a serem repassados às instituições educacionais era definido, conforme dispõe o artigo 2º da Lei n.º 8.183, de 17 de setembro de 2003 e artigo 4º do Decreto n.º 147, de 22 de janeiro de 2004, observando-se dois critérios básicos: o número de alunos matriculados, extraído do banco de dados da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, atualizados trimestralmente, e os períodos de funcionamento das instituições educacionais (matutino, vespertino e noturno) ou de seus níveis de ensino (educação fundamental e educação infantil).

Com o advento do FMMDE e do Pafie, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, como gestora autônoma dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, não só transformaram como ampliou significativamente o volume de repasses de recursos, necessários para fazer frente às necessidades administrativas e pedagógicas das escolas do ensino fundamental (Tabela I) e dos centros municipais de educação infantil (Cmei) [Tabela II].

Antes da criação do Pafie, o recurso chegava às instituições educacionais - escolas e Cmei - por meio dos adiantamentos. Todavia, os adiantamentos constituem-se em uma modalidade de execução da despesa pública muito rígida, que não atendiam à dinâmica da realidade das escolas e dos Cmei.

Ação multiplicadora

A criação do Pafie possibilitou uma ampliação de repasse de recursos do tesouro municipal, tanto para as escolas como para os Cmei. Quanto às escolas de Ensino Fundamental, os repasses saltaram de R\$ 915.547,00 (menos de um milhão de reais) em 2000, para R\$ 3.945.583,28 (quase quatro milhões de reais) em 2004. Um

acrécimo percentual de recursos da ordem de 330%. Em relação aos Cmei, os repasses saltaram de R\$ 400.475,73 (menos de meio milhão de reais), para R\$ 1.078.280,00 (mais de um milhão de reais), em apenas três anos de existência do FMMDE. Um acréscimo percentual de recursos, da ordem de 169%. Esta ampliação no volume dos recursos repassados às escolas e Cmei transformou o cotidiano das instituições, influenciando positivamente na sua realidade administrativa e pedagógica, bem como nas suas relações democráticas internas, pois permitiu a ampliação da participação da comunidade escolar no dia-a-dia das instituições.

TABELA 1 - Demonstrativo de Repasses de Recursos do Tesouro Municipal -Pafie e Recursos do Governo Federal - Pape, PDE, PDDE às Instituições Educacionais – Escolas do Ensino Fundamental e Unidades Regionais de Ensino, nos Exercícios de 1999 a 2004.

Exercício	Recursos do Tesouro Municipal	%	Recursos Federais			Recursos Federais	Total Geral dos Repasses
			PDDE	PDE	PAPE		
1999	859.680,00		780.000,00	96.800,00	692.500,00	1.569.300,00	2.428.980,00
2000	915.547,00		830.300,00	274.600,00	1.110.000,00	2.214.900,00	3.130.447,00
2001	1.331.751,00	45,46	888.926,00	675.400,00	384.600,00	1.948.926,00	3.280.677,00
2002	1.548.108,00	69,09	842.700,00	0,00	0,00	842.700,00	2.390.808,00
2003	2.710.956,00	196,10	908.200,00	188.400,00	0,00	1.096.600,00	3.807.556,00
2004	3.945.583,28	330,95	943.739,10	54.200,00	774.268,00	1.772.207,10	5.717.790,38
Total Geral	11.311.625,28		5.193.865,10	1.289.400,00	2.961.368,00	9.444.633,10	20.756.258,38

Fonte: Balançetes Mensais – Contabilidade e Div. de Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas - FMMDE

TABELA 2- Demonstrativo de Repasses de Recursos do Tesouro Municipal - Pafie e do Governo Federal – PNAC / Programa Nacional de Alimentação em Creche aos Centros Municipais de Educação Infantil (Cmei), nos Exercícios de: 2002 a 2004.

Exercício	Recursos do Tesouro Municipal – Pafie	%	Recursos Federais – PNAC (*)	Total Geral dos Repasses
2002	400.475,73		0,00	400.475,73
2003	683.307,80	70,06	130.137,84	813.445,64
2004	1.078.280,00	169,25	119.392,20	1197672,20
Total Geral	2.162.063,53		249.530,04	2.411.593,57

Fonte: Balançetes Mensais – Contabilidade e Div. de Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas - FMMDE

Com os recursos do Pafie, as instituições educacionais, além de terem garantidos os insumos básicos necessários ao funcionamento de suas atividades administrativas e pedagógicas, podiam adquirir materiais e equipamentos de caráter permanente, fundamentais ao desenvolvimento de suas ações pedagógicas.

Conclusão

A criação do FMMDE possibilitou à Smeg, além da criação do Pafie, a criação também de outros programas como: *Leia Goiânia*: implantação de 94 bibliotecas em escolas de ensino fundamental e sessenta em centros de educação infantil; *Inclusão digital*: implantação de 52 laboratórios de informática, vários deles abertos à comunidade; *Estudar sem fome*: jantar para todos os alunos do horário noturno; *Escola vai ao cinema*: acesso ao cinema a alunos e profissionais da rede municipal de educação; *Criança cidadã*: acesso a diversos bens culturais, vivências e espaços às crianças da educação infantil e seus educadores; *Tendas culturais*: ações

culturais e educativas com a comunidade escolar e com a comunidade onde está inserida a escola.

Além de possibilitar a criação dos programas referidos, o FMMDE criou elementos fundamentais e necessários à realização do planejamento estratégico da Smeg. Possibilitou a elaboração de um orçamento anual mais realista, eficiente e eficaz, pois a Smeg passou a ter acesso ao conhecimento do montante de recursos vinculados à mde, disponíveis em cada exercício.

A experiência da Smeg, com a criação do FMMDE e do Pafie, fez história, pois passou a ser modelo para outros municípios do Estado de Goiás e do Brasil. Goiânia foi pioneira, na criação do FMMDE, no Estado de Goiás, na Região Centro Oeste e no Brasil².

As condições legais para a criação de fundos autônomos como o FMMDE estão postas na Lei 9394/96 - LDB e, particularmente no Estado de Goiás, é corroborada com a Res. nº 007/2000 do TCM. Esta Resolução determinou a criação de mecanismos de gestão específica e autônoma para aplicação dos recursos recebidos à conta do Fundef, e com o advento da Emenda Constitucional N. 53/2006, a conta do Fundeb.

Os primeiros passos para a conquista da autonomia administrativa e financeira dos órgãos responsáveis pela educação foram dados com a promulgação da Lei 9393/96 - LDB; todavia, fazem-se necessários ousadia e compromisso por parte dos gestores da pasta da educação, bem como dos chefes dos executivos estaduais e municipais, para propor a criação de fundos específicos e autônomos, com o fim de gerenciar os recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A experiência de Goiânia é um exemplo positivo e educativo na busca pela autonomia na gestão dos recursos vinculados ao ensino. A criação de fundos, como se deu na experiência do FMMDE de Goiânia, não pode ser o único passo em busca da tão sonhada autonomia da gestão desses recursos, outros movimentos devem ser feitos, para que eles sejam efetivamente geridos com autonomia pelos órgãos responsáveis pela educação.

Notas

¹ Conselho Escolar é a denominação da unidade executora das escolas de ensino fundamental e Conselho Gestor refere-se à unidade executora das instituições de educação infantil.

² Quando da criação do FMMDE pela Prefeitura de Goiânia, não havia nenhum outro município do Estado de Goiás com essa experiência e, na Região Centro Oeste, havia a informação da existência em Cuiabá, enquanto, no restante do país, em Belém, Sergipe e Pelotas.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 16 de julho de 1934). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (decretada e promulgada em 24 de janeiro de 1967). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12/9/1996, publicada no DOU em 13/9/96. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. *Emenda Constitucional nº 53*, de 19/12/2006, publicada no DOU em 09/03/2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. Lei 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), publicada no DOU em 23/12/96. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

_____. Leis, etc. Lei 11.494, de 20/06/2007 (Lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb), publicada no DOU em 21/06/2007. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

_____. Resolução N. 007/2000, Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Disponível em <http://www.tcm.go.gov.br>

PINTO, José Marcelino R. *Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade*. Brasília: Revista da Faculdade de Educação da UnB, 2005.