



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2763 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

Sistema Descentralizado de Pagamento, modalidade de Dinheiro Direto na Escola, no contexto da gestão democrática na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.
Marcia Florencio de Souza - OUTRAS

Sistema Descentralizado de Pagamento, modalidade de Dinheiro Direto na Escola, no contexto da gestão democrática na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

Este trabalho constitui-se como síntese de estudo apresentado em março de 2015, cujo objeto foi a análise o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), instituído no município pelo Decreto n° 20.633, de 18 de outubro de 2001, cuja natureza é a "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) e suas possibilidades de contribuição com o processo de gestão democrática na escola. As referências foram as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa se caracteriza pela abordagem qualitativa, utilizando como um dos recursos metodológicos a análise documental e está orientada pelo debate sobre os princípios da gestão democrática na escola. Entre os resultados é possível evidenciar as potencialidades e fragilidades de contribuição do SDP, na consolidação da práxis da gestão democrática na escola, fato que aponta para a necessidade de revisão em sua estrutura de gestão.

Palavra-chave: Políticas Públicas Educação; Descentralização; Sistema Descentralizado de Pagamento.

Sistema Descentralizado de Pagamento, modalidade de Dinheiro Direto na Escola, no contexto da gestão democrática na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

Este trabalho constitui-se como síntese de estudo apresentado em março de 2015, cujo objeto foi a análise o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), instituído no município pelo Decreto n° 20.633, de 18 de outubro de 2001, cuja natureza é a "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) e suas possibilidades de contribuição com o processo de gestão democrática na escola. As referências foram as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa se caracteriza pela abordagem qualitativa, utilizando como um dos recursos metodológicos a análise documental e está orientada pelo debate sobre os princípios da gestão democrática na escola. Entre os resultados é possível evidenciar as potencialidades e fragilidades de contribuição do SDP, na consolidação da práxis da gestão democrática na escola, fato que aponta para a necessidade de revisão em sua estrutura de gestão.

Palavra-chave: Políticas Públicas Educação; Descentralização; Sistema Descentralizado de Pagamento.

Introdução

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 (2014/2024), nos quais estão previstas estratégias norteadoras da prática de gestão democrática na educação.

A perspectiva democrática da gestão escolar pode ser compreendida como espaço de descentralização de 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.

O cotidiano da escola pública conta com instâncias potenciais e legítimas para o exercício da democracia participativa como os Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, Unidades Executoras 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 brasileira.

O compartilhamento das práticas escolares, envolvendo a tomada de decisões por parte da comunidade escolar, relacionadas às questões administrativas e pedagógicas, segundo Gadotti (1994), representa um dos passos mais importantes no aprendizado da democracia por impulsionar a ampliação dos modelos de gestão cunhados pela participação.

E uma das oportunidades do exercício desta prática está na gestão financeira, em particular, dos recursos que são repassados direto para a escola que apontam para novas e diferenciadas demandas de conhecimento técnico e responsabilidades, em que o coletivo interno passa a assumir atribuições em relação à gestão dos recursos financeiros, especialmente no que tange ao processo de recebimento, sua utilização e a devida prestação de contas.

Neste contexto, fontes do Governo Federal como o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), do município do Rio de Janeiro, constituem-se como estratégias de transferência direta de recursos financeiros para as unidades escolares.

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.

Diante do exposto e da possibilidade de ampliar o conhecimento sobre o assunto, o objetivo geral desta pesquisa consistiu-se em analisar os aspectos da gestão democrática presentes no Sistema Descentralizado de Pagamentos, na área da educação, a partir da compreensão da origem e modificações do Sistema Descentralizado de Pagamento ocorridas entre sua institucionalização e dezembro de 2012. Para qualificar esta análise foram estabelecidos como objetivos específicos: 1) caracterizar o SDP, considerando sua origem e as diretrizes normativas e 2) evidenciar os aspectos da gestão democrática imbricados no SDP.

Para definir a estrutura metodológica, diante do contexto político no qual a pesquisa 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). As categorias de análise elencadas neste estudo foram: descentralização, autonomia, participação e transparência, constituintes dos pilares da gestão democrática.

Transferência direta de recursos financeiros para as escolas no município do Rio de Janeiro: em foco a (re)leitura do ordenamento normativo do Sistema Descentralizado de Pagamento

A rede pública municipal do Rio de Janeiro, maior da América Latina, conforme dados da SME¹ é formada por 1537 escolas, 654.949 alunos matriculados, 41.216 professores e 14.963 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, direcionado para a garantia da "autonomia pedagógica, administrativa e financeira e da participação da comunidade escolar" (PME, p. 36), na direção da colaboração entre os departamentos integrantes do Nível Central, passando pelas Coordenadorias Regionais de Educação (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, Lei n° 4866, de 02 de julho de 2008².

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.

Para compreender as variações legais que por ventura pudessem interferir na concepção da 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 2012, 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.

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, 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 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.

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 referido decreto visava à descentralização de recursos financeiros para que as escolas pudessem realizar "suas atividades, com soluções ágeis e rápidas, a fim de não obstem os serviços que prestam ao alunado do Município" (art.3º). 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, sem mais a exclusividade para a pasta da educação, 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 nos 14.784/1996, 17.926/1999 e 20.536/2001. A sanção deste decreto mantém o acesso ao recurso financeiro do SDP para toda a administração pública.

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).

As alterações na legislação não favoreceram o debate em relação aos mecanismos de acompanhamento social do SDP, principalmente, no que tange às instâncias de controle no âmbito da escola, porém, é possível afirmar que a concepção deste Sistema se propõe a fortalecer a gestão democrática na escola, a partir da descentralização financeira, da ampliação da participação social e das autonomias administrativa, pedagógica e financeira.

Considerações Finais

Ao considerar democracia como esteio para a participação ampliada da sociedade nos diferentes espaços e processos de tomada de decisão, na escola não é diferente. Tanto a Constituição Federal (1988), quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), garantem a gestão democrática como princípio da educação, em que pese a participação como mecanismo de ampliação do controle social e da transparência, nos diversos âmbitos que transversalizam a gestão educacional.

O estudo documental permitiu identificar o SDP como uma estratégia direcionada para a legitimação da democracia. No entanto, no aprofundamento do estudo, a estrutura da legislação, as lacunas de informações e as mudanças ocorridas

apontam para uma série de questões sobre a composição e a utilização do Sistema Descentralizado de Pagamento, com destaque para a dificuldade de identificação do processo de participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros, assim como o desafio do controle social, haja visto os desafios do acompanhamento pelo sistema de informação disponível nos sites dos órgãos públicos responsáveis.

Diante deste contexto, podemos dizer que na área de Educação o município tem a sua disposição um sistema de descentralização de dinheiro direto para as unidades escolares, porém, não se pode afirmar que a transferência de recursos, de fato, corresponda às necessidades financeiras das unidades escolares beneficiadas e que possa ser considerado como um mecanismo impulsionador da autonomia de gestão financeira da unidade escolar e da ampliação da participação social. Pretendemos encontrar estas respostas em estudos futuros voltados para delinear o fluxo do SDP, sua gestão nas CREs e unidades escolares, assim como identificar suas reais contribuições, visando a potencialização da gestão democrática na escola.

Notas

¹ Dados atualizados em <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>. Acesso em 05 de maio de 2018.

² O município do Rio de Janeiro, até o momento de apresentação deste artigo, não havia sancionado a atualização do Plano Municipal de Educação ao novo Plano Nacional de Educação (2014/2024). Está em vigência o documento publicado no ano de 2008, disponível em: <<https://onedrive.live.com/?cid=09A0409FEB089278&id=9A0409FEB089278%21905&parId=9A0409FEB089278%21904&o=OneUp>>. Acesso em 02 de maio de 2018.

Referências

Brasil. 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 de dezembro 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 de dezembro de 2012.

_____. Lei nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014, aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em 22 de abril de 2018.

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

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_d_emoc.pdf>. Acesso em 27 de junho de 2014.

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

Rio de Janeiro. 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 agosto de 2013.

_____. Decreto nº 12.547, D.O. RIO 16.12.1993, 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 junho 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 junho 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 junho 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 de junho 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 de junho 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 de dezembro de 2012.

_____. 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 de março de 2013.