|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **GPE_E_3Lines_plain.jpg** |

**Recursos financieros descentralizados para escuelas públicas del Brasil – una política necesaria[[1]](#footnote-1)**

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo[[2]](#footnote-2)

Mariana Peleje Viana[[3]](#footnote-3)

1. **Introducción: Presupuestos y objetivos de los programas que transfieren recursos financieros directamente a las escuelas públicas del Brasil**

El tema que será tratado en este artículo revela la importancia de profundizar teórica y prácticamente dos áreas de conocimiento que afectan el sector educativo: la subvención de la educación y la gestión democrática de redes y unidades escolares. En Brasil, estos temas son extremadamente relevantes, ya sea porque los recursos financieros aplicados en las redes públicas (ya sean municipales, de los estados o federales) de todos los niveles aún reclaman una mayor inversión pública (al punto de que el nuevo Plan Nacional de Educación, recién aprobado, establece una meta de inversión equivalente al 10% el Producto Interno Bruto – PIB para superar sus condiciones actuales y ofrecer una educación de calidad a la población); ya sea porque en vista de su dificultad histórica de establecer una convivencia con prácticas y valores democráticos para todos, buscando la constitución de una nación soberana, justa y sin desigualdad, tuvo su historia marcada por dictaduras y (muchos intentos de) golpes de los sectores privilegiados, lo que nos lleva a percibir aún la necesidad de un riguroso y amplio proceso de democratización, participación, transparencia y valorización de nuestras instituciones.

El tema tampoco es necesariamente nuevo, pues hace muchas décadas las escuelas públicas en Brasil, por cuenta de sus parcos recursos, han establecido prácticas de “recaudación local” (de diferentes maneras, sea por la realización de eventos que recaudan en forma de fiestas, bingos, rifas, etc., o por el establecimiento de una “contribución voluntaria” por parte de las familias) para cumplir sus obligaciones más sencillas y estructurales, por ejemplo, en el límite hasta la compra de papel (para exámenes, lecciones, higiénico…) para uso en la escuela…

Sin embargo, por medio de las luchas populares y con la fuerza de los sectores comprometidos con la escuela pública estatal, se estableció una nueva demarcación por la Constitución Federal del Brasil de 1988 (CF/88), en la cual ciertos derechos de la población fueron formalmente reconocidos (aunque algunos están aún lejos de ser realmente practicados).

Por eso, desde la década del 90 se iniciaron en Brasil propuestas de programas de trasferencia de recursos financieros de manera descentralizada, directamente a las escuelas públicas, para que éstas pudieran ser responsables de su gestión y de su utilización, de acuerdo con una referencia legal instituida por la CF/88 que fue la primera a introducir el principio de gestión democrática en la enseñanza pública.

Theresa Adrião y Rubens de Camargo (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p.6) llaman la atención al hecho de que, pese a la introducción del principio de gestión democrática por la CF/88 (¡se destaca por la primera vez! pues los otros principios educativos como gratuidad y obligatoriedad ya habían aparecido en otras constituciones del país), éste no recibe ninguna referencia más a lo largo de todo el texto constitucional.

Recién en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, ley 9.394/1996 (LDB/96), es que la cuestión sobre la autonomía de la escuelas, entendida como realización de la perspectiva de la gestión democrática de la enseñanza pública, es tratada en otras dimensiones y mecanismos, tanto en el ámbito pedagógico como en el ámbito administrativo y de gestión financiera, lo que trajo definiciones un poco más claras que buscan promover la autonomía de las escuelas, observando las normas generales de derecho financiero público, trayendo dos principios que orientan la gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica: a) participación de profesionales en la elaboración de los proyectos pedagógicos de la escuela y b) participación de la comunidad escolar y local o equivalentes (BRASIL, 1996, Arts. 14 y 15).

Es en esta dirección que se puede entender que también se abrió la posibilidad de que la escuela pública estatal no dependiera de procedimientos demorados de liberación de recursos centralizados[[4]](#footnote-4), a fin de que pudiera contar con recursos financieros descentralizados para responder rápidamente a sus simples demandas, pero que tiene gran reflejo en su funcionamiento, y utilizarlas a su criterio, tal como: las reparaciones y la conservación de sus dependencias físicas, de sus muebles y equipos, efectuar la compra de determinados bienes, incluso de materiales didácticos y pedagógicos; o contratar servicios fundamentales para que la formación de su personal y para que la propuesta pedagógica pudiera ser cumplida.

Se sabe que tales medidas de incentivo a la autonomía de la escuela coinciden con otra realidad en la educación brasileña que fue la ampliación considerable del número de escuelas, grupos, docentes, funcionarios y alumnos, lo que impuso a los gestores escolares la necesidad de rapidez en la realización de determinados servicios de mantenimiento en el cotidiano de la escuelas, al mismo tiempo se comprobó la reducción de los costes financieros cuando la contratación de esos servicios es hecha directamente por la escuelas. Esas cuestiones llevaron a los gestores a atender a la parte legal de la autonomía financiera, liberando recursos a las escuelas, con periodicidad sistemática. Sea por principio o sea por pragmatismo, el repaso de recursos financieros directamente a las escuelas y el incentivo a su autonomía se tornó una práctica más o menos común (BRASIL, 2006).

En Brasil, el principio constitucional de la gestión democrática de la enseñanza pública, expresada en la CF/88 y en la LDB/96 está fuertemente vinculado a la idea o directriz de participación colectiva, transparente y democrática sobre las necesidades y decisiones que serán tomadas en el espacio educativo (en la escuela, en la universidad, etc.). Estas directrices deben ser entendidas como orientadores de la autonomía de gestión financiera de diferentes escuelas e instancias educativas públicas, teniendo en cuenta que cualquier acción desarrollada en su interior también tendrá implicaciones pedagógicas y políticas para todos los que participan en ella, lo que puede posibilitar, en consecuencia, el mejoramiento del ejercicio de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta la dinámica de la historia que configura el sistema capitalista y el Estado actual, se puede analizar la función ambigua que el sistema de educación desempeña: la educación puede contribuir tanto para el dominio de la clase dirigente en menosprecio del bien público, transmitiendo conocimientos básicos que forman la fuerza del trabajo y aseguran la asimilación y aceptación del sistema autoritario y jerárquico en que estos conocimientos serán usados, como una forma de responder a las necesidades económicas y políticas para reducir las desigualdades, siendo capaces, incluso, de transferir para el propio individuo la responsabilidad de su propia situación en la escala social, o por otro lado, la educación puede ser capaz de ayudar en el proceso de transformación de la realidad social, formando ciudadanos críticos, reflexivos, creativos, capaces de reivindicar del Estado el carácter esencialmente público de las políticas sociales (educación, salud, cultura, ocio, deporte, etc.), buscando soluciones que contribuyan al Estado Democrático de Derecho, aquel que promueve la libertad y la igualdad entre todos. La actividad política participativa de los ciudadanos es, en este sentido, la soberanía del pueblo.

La educación, desde esta perspectiva, trasciende sus contenidos escolares, pudiendo ser el medio, tanto para reproducir la formación social existente como para promover un conjunto de prácticas culturales que lleven al cambio democrático emancipador (FREIRE, 1967, 1996, 2001, 2011).

“Enseñar exige reconocer que la educación es ideológica” (FREIRE, 1996, p. 125), por tanto, es necesario establecer objetivos (políticos) claros que antecedan, y ciertamente condicionen, el proceso para alcanzarlos (actividad administrativa) (PARO, 2001, p.79). La gestión democrática es, así, tanto el fin como el medio para buscar la disminución de las desigualdades sociales y la soberanía de una nación. Administrando democráticamente, sobre un conjunto de condiciones adecuadas, propiciadas también por la disponibilidad de los recursos financieros, se alimenta la conquista de las condiciones objetivas que posibilitarán cada vez más y mejor la eficiencia en la calidad de las escuelas públicas, con participación popular y desarrollo de una cultura democrática.

Los recursos financieros descentralizados transferidos directamente a las escuelas públicas de educación básica, exigen que su gestión ocurra de forma democrática. Deben incluir a la Asociación de Padres y Profesores (APM)[[5]](#footnote-5) y al Consejo Escolar (CE)[[6]](#footnote-6), deben ser realizadas también reuniones con participación colectiva (y democrática) definidas y solicitadas legalmente, movilizando a la escuela para el uso de los recursos financieros que les son transferidos e incumbiéndola en la realización de los procedimientos de rendición de cuentas de estos recursos, siguiendo los criterios estipulados por las leyes que reglamentan el uso de los recursos públicos.

La transferencia de recursos financieros descentralizados directamente a la escuela pública, actúa como una política que puede inducir a la participación colectiva para tomar decisiones sobre las necesidades de la escuela, sean estas estructurales y/o pedagógicas. O sea, el destino del uso de esos recursos financieros implica mayor posibilidad de avance práctico y eficiente de la escuela, tanto en el sentido operativo – en la medida en que se torna capaz de realizar gastos necesarios para su funcionamiento cotidiano, estructural y de equipos – como en el sentido pedagógico, a medida que se vuelve capaz de decidir sobre el uso de estos recursos para la implementación de diversos proyectos pedagógicos. Con eso y más allá, la construcción de la autonomía de la gestión financiera y pedagógica de la escuela puede estimular a la participación como un ejercicio político más amplio, tornándose parte de la formación escolar de los individuos y superando el ámbito escolar, trayendo beneficios para toda la sociedad.

El presente artículo pretende tratar sobre las políticas públicas que buscan, de acuerdo con sus objetivos y con el contexto legal, concretar acciones de participación y decisiones colectivas en la escuela, además de ofrecerle recursos financieros para que tengan mejores condiciones para funcionar cotidianamente. Aunque se tenga conocimiento de diferentes programas de descentralización de recursos financieros realizados en diferentes esferas federativas del país (hay experiencias en los estados de San Pablo, Paraná, Mato Grosso do Sul, en Goiás y también en diferentes municipios del país: San Bernardo do Campo y Santo André, San Pablo; Dourados; entre muchos otros) fue una opción de los autores de este texto traer a la luz experiencias recientes de programas que están siendo realizados en la Ciudad de San Pablo/SP. Una ciudad con más de 11 millones de habitantes, más de 1000 escuelas bajo su jurisdicción, cerca de 1 millón de alumnos atendidos en 13 Direcciones Regionales de Educación (DRE) y alrededor de 70 mil profesionales de educación, en fin, una gran red pública de enseñanza del Brasil.

Serán abordados el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), creado en 1995 por el gobierno federal de Brasil, y el Programa de Transferencia de Recursos Financieros (PTRF), creado en 2005, que proviene del municipio de San Paulo, discutiendo cómo programas como estos ofrecen respuestas eficaces a los problemas de la calidad de la escuela pública.

El trabajo trae resultados de investigaciones realizadas en el municipio de San Pablo (VIANA, 2010, 2014, 2015; CAMARGO, 2012) presentando las orientaciones legales de tales programas (PDDE y PTRF); sus importes anuales; los valores por alumno/año; en el caso del PTRF, por ejemplo, cuánto representa el programa en términos de planeamiento presupuestario del municipio de San Paulo, cuánto representan los recursos financieros transferidos por el PDDE y por el PTRF en la gestión financiera de la escuela pública, cuáles son los principales gastos hechos por la escuelas, cómo estos son administrados, comentando sobre los fenómenos que suceden en la dinámica de la escuelas investigadas con las transferencias de estos recursos financieros.

Se pretende presentar informaciones sobre estos programas y su desarrollo en Brasil, con la finalidad de contribuir al debate sobre la descentralización de recursos financieros para la escuela pública en otros países latinoamericanos.

1. **PDDE y PTRF: herramientas, criterios y mecanismos de asignación**

Este ítem pretende comparar los programas de subvención escolar seleccionados – PDDE, del gobierno federal, y PTRF, del municipio de San Pablo – en cuanto a las definiciones legales referidas a sus destinos, objetivos, reglas de asignación y utilización de los recursos, así como los procedimientos que abarcan la rendición de cuentas, los criterios para definir la transferencia de dinero y las cantidades, llevando en cuenta su diseño original y su evolución a lo largo del tiempo[[7]](#footnote-7).

Cuadro 1: Comparación entre PDDE y PTRF - síntesis sobre creación, destino, transferencias, utilización, movimientos, rendición de cuentas y valores

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **PDDE** | | **PTRF** | |  |
| **Creación** | Creado a través de la Resolución nº 12, del 10 de mayo de 1995. Más tarde pasó a llamarse PDDE, instituido por la Medida Provisoria nº 2.178-36, del 24 de agosto de 2001 y la Ley nº 11.947/2009. Es uno de los programas del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE)[[8]](#footnote-8). | | Creado por la Ley Municipal nº. 13.991 del 10/06/2005. | |  |
| **Destino** | Inicialmente destinado solamente a la Enseñanza Fundamental (EF), a partir del 2009 fue extendido a toda la educación básica de las redes estaduales, municipales y del Distrito Federal (DF), incluyendo a las escuelas de educación especial, denominadas como benefactoras y de asistencia social o de atención directa y gratuita al público, y también a las escuelas mantenidas por entidades de dichos géneros (BRASIL-MEC. Lei 11.947/2009, art. 22). | | Destinado a las escuelas de educación básica de la red municipal de San Pablo, abarcando todas las modalidades de enseñanza, desde su creación en 2005. | |  |
| **Transfe-rencias** | 1 vez por año, de acuerdo al número de alumnos de las escuelas (Censo INEP/MEC del año anterior). | | Tres cuotas anuales, de acuerdo al número de alumnos de las escuelas (Censo INEP/MEC del año anterior). | |  |
| **Utilización** | Para adquirir material de consumo y permanente, servicios subcontratados, con el objetivo de mejorar la infraestructura física y pedagógica, el refuerzo de la autogestión escolar en el plano financiero, administrativo y didáctico. | | Para adquirir material de consumo y permanente, servicios y pago de tasas bancarias, en el desarrollo de las actividades educacionales y en la implementación del Proyecto Pedagógico, pequeñas inversiones que contribuyen de forma complementaria a garantizar el funcionamiento de la Unidad de Enseñanza, con el objetivo de garantizar más autonomía a las UEs. | |  |
| **Mecanismo de asignación** | Transferencia automática para la cuenta corriente específica, abierta por el FNDE, en el banco y agencia con los cuales la Autarquía tiene asociación, indicados por la DRE. Libreta de cheques, tarjeta magnética restricta para consultas de saldos y extractos de cuentas. Inversiones en libretas de ahorro mientras no son utilizados. Gastos mediante cheque nominativo. Saldos reprogramados para el siguiente año. Libre de tasas bancarias por el mantenimiento de cuentas corrientes abiertas por las acciones de PDDE. Fecha de ejecución hasta el 31 de diciembre. | | Mediante Término de Compromiso firmado entre SME, DRE y APM de la escuela. Recursos transferidos para la cuenta bancaria específica, abierta en nombre de la APM. Gastos realizados mediante cheque nominativo. Aplicación en la libreta de ahorro mientras no son utilizados. El sado existente deberá constar en la rendición de cuentas con reprogramación para el periodo siguiente. Periodo específico para realizar los gastos y rendir cuentas, definidos en la ley. | |  |
| **Rendición de cuentas** | | Es responsabilidad de la Unidad Ejecutora (UEx) – APM – hacer gestiones permanentes en el sentido de garantizar que la comunidad escolar tenga participación sistemática y efectiva en la decisiones colegiadas, desde la selección de las necesidades educativas prioritarias que serán satisfechas hasta el acompañamiento del resultado del empleo de los recursos del programa, manteniendo en su poder, a disposición del FNDE, de los órganos de control interno y externo del Ministerio Público, los comprobantes originales de los gastos efectuados por cuenta del programa con adquisición de bienes y contratación de servicios (así como los 3 presupuestos para la realización de tales gastos) en beneficio de las escuelas, teniendo en cuenta plazos y documentos de prueba conforme a las definiciones legales del PDDE (Artículo 15 de la Resolución nº 04 de 16/03/2009, que están en vigencia). Los documentos de rendición de cuentas deben ser archivados en la escuela por 5 años. | | Las UEx (APMs) de las escuelas deberán rendir cuentas a la DRE a las que están subordinadas, presentando los documentos pertinentes, en los plazos previamente definidos. Las DREs rinden cuentas a las SME, editan normas estableciendo los procedimientos y las formalidades que serán tomadas en cuenta, como la copia del Acta de reunión de la APM que contiene el Plan de Aplicación de los Recursos, en el cual son pormenorizados los criterios de los gastos, juntamente con los documentos que comprueben los gastos realizados, entras otras definiciones. Tres (3) presupuestos deben ser hechos para la contratación de servicios y para la adquisición de materiales permanentes. Los documentos de rendición de cuentas deben ser archivados en la escuela durante 10 años. | |
| **Importe** | | Definidos conforme a la “Referencia de Cálculo de los Valores que Serán Transferidos a las Escuelas Públicas Localizadas en las Regiones Norte, Noreste y Centro Oeste, Excepto el Distrito Federal” (Resolución nº 04/2009), y posteriormente, conforme a los valores fijados por tipo de escuela, presentados en el Anexo de la Resolución nº 10, del 18 de abril de 2013.  Ejemplo: La EMEF Participante de la investigación, con 784 alumnos, en 2013, recibió R$ 15.040,00 del PDDE | | Importe calculado de acuerdo con el número de alumnos. (Censo Escolar del año anterior), multiplicado por el valor fijo y valor variable, considerando la modalidad de enseñanza, conforme a los Anexos I a V de la Portaría nº 1.242/2014.  Ejemplo: la EMEF que participa en la investigación, con 784 alumnos en 2013, recibió un total anual de R$ 34.305,00 del PTRF. | |

Fuente: Adaptada de VIANA, M. P. **Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria**. Disertación (Maestría) – FEUSP, San Pablo, 2015, p.293.

En cuanto a la creación y el destino de los programas analizados, se percibe que son iniciativas relativamente recientes, ya que, aunque su creación se remonte a 1995, hasta el 2008 el PDDE estuvo destinado solamente a alumnos de la Enseñanza Fundamental y, hasta la creación del PTRF en 2005, era el único programa que transfería recursos directamente para que la escuela pudiera administrar de manera planeada y colectiva. En el 2009 se promulgó la Ley nº 11.947, del 16 de junio, que dispone sobre la atención del PDDE, lo que pasó a ser destinado a los alumnos de toda la educación básica del país, pasando a contemplar a las escuelas de educación infantil y de enseñanza media (un cambio ocurrido a partir de la edición de la Medida Provisoria nº 455, del 28 de enero del 2009, transformada posteriormente en ley nº 11.947/2009). Anualmente, son emitidas Resoluciones del FNDE que disponen sobre los procesos de adhesión y habilitación, así como las formas de ejecución y de rendición de cuentas del PDDE por las escuelas públicas brasileñas.

En el 2005, el Municipio de San Pablo (PMSP) creó el PTRF, que inauguraba la transferencia de recursos financieros directamente a las escuelas de Educación Infantil, de Enseñanza Fundamental y de Enseñanza Media, y de las demás modalidades. Se destaca así que, desde su creación, el PTRF fue destinado a toda la educación básica, a diferencia del PDDE.

La transferencia de los recursos del PDDE es hecha a través del FNDE una vez al año, en una única cuota[[9]](#footnote-9), depositada en las cuentas bancarias de las entidades ejecutoras (UEx) y mantenedoras de las escuelas, las APMs, representantes de las escuelas beneficiadas, siendo que el valor transferido a cada escuela es determinado sobre la base del número de alumnos inscriptos – obtenido de acuerdo con el Censo escolar del año anterior a la transferencia – y sobre la base de la referencia de cálculo legal (artículo 6º de la Resolución nº 04/2009 y Anexo de la Resolución nº 10, de 18 de abril de 2013). En principio, el 80% debía destinarse a gastos corrientes y el 20% a gastos de capital (Resolución nº 04, de 17 de marzo del 2009). A partir del 2013, las escuelas pasaron a informar al FNDE, hasta el día 31 de diciembre de cada año fiscal, por medio del sistema PDDEWeb, los porcentajes de recursos que desearan recibir en gastos corrientes y/o capital en el ejercicio subsiguiente (BRASIL. MEC. Resolución nº 10/2013, Artículo 11), pudiendo dar prioridad a sus necesidades por categoría económica.

Las transferencias del PTRF, a su vez, ocurren tres veces al año, también considerando el número de alumnos inscriptos en el año anterior (Censo Escolar/INEP), tomando en cuenta la disponibilidad de presupuesto anual del municipio de San Pablo, siendo que la base de cálculo y la periodicidad de las transferencia son definidas en Ordenanza de la SME, al inicio de cada año fiscal. Así como el PDDE, a partir del 2014, las escuelas pasaron a definir los porcentajes pretendidos para los recursos destinados a los gastos de costeo y capital, “con variaciones iguales a múltiplos de diez, pudiendo ser indicado 100% (cien por ciento) del valor total, en uno de los gastos” (Ordenanza SME nº 1.242, de 11 de febrero de 2014).

Se destaca que, con las transferencias cuatrimestrales del PTRF, se torna posible realizar un trabajo de planeamiento más participativo en la escuela, optimizando los gastos y promoviendo mayor discusión sobre su destino, ya que la escuela se puede programar para utilizarlos tres veces al año.

En cuanto al uso de los recursos, comparando el PDDE y el PTRF, se nota que el PTRF fue creado en los moldes del PDDE, incluso en cuanto a sus procedimientos de utilización, que previenen el fomento a los proyectos pedagógicos de las escuelas y la promoción de su autonomía escolar, por medio también de la gestión planeada y colectiva del uso de estos fondos, dirigidos a gastos de carácter pedagógico y estructural, tanto corrientes como de capital. Cabe resaltar que son inversiones que ocurren desde el 2009, ya que hasta entonces gran parte de las escuelas de la red municipal de San Pablo no eran atendidas por el PDDE (que no contemplaba a las escuelas de educación infantil, por ejemplo), ni por el PTRF (hasta su creación, en 2005, e implementación en 2006). Hasta el 2006, las escuelas públicas municipales de San Pablo disponían solamente de un recurso llamado “Anticipo de Fondos"[[10]](#footnote-10), el cual fue mantenido por el municipio incluso después de la creación del PTRF y se destina a los gastos de emergencia, transferidos mediante solicitud de las escuelas, con características del uso y la gestión diferentes del PDDE y del PTRF.

El objetivo de la asistencia financiera del PDDE es la mejora de la infraestructura física y pedagógica, el refuerzo de la autogestión escolar en los planos financiero, administrativo y didáctico y el aumento de los índices de desempeño de la educación básica (Resolución FNDE-MEC nº 19 de 15 de mayo de 2008), pudiendo ser usado: a) en la adquisición de material permanente, cuando reciban recursos de capital[[11]](#footnote-11); b) en el mantenimiento, la conservación y las pequeñas reparaciones de la unidad escolar[[12]](#footnote-12); c) en la adquisición de material de consumo necesario para el funcionamiento de la escuela[[13]](#footnote-13); d) en la evaluación del aprendizaje, y en la implementación del proyecto pedagógico y en el desarrollo de actividades educativas[[14]](#footnote-14); e) en la implementación de Plan de Desarrollo de la Escuela (PDE Escuela); f) en el funcionamiento de las escuelas en los fines de semana; y g) en la promoción de la Educación Integral.

Semejante al PDDE, los recursos del PTRF tienen por objetivo contribuir complementariamente a la garantía del funcionamiento de las Unidades Educativas, debiendo ser aplicados en la adquisición de materiales de consumo y de materiales permanentes, en el mantenimiento de las instalaciones físicas, en la contratación de servicios, en el desarrollo de las actividades educativas y en la implementación del Proyecto Pedagógico de la unidad escolar, con el objetivo de mejorar las instituciones de enseñanza, procurando reforzar la participación social y la autogestión escolar, con la expectativa de que ocurra un planeamiento conjunto y, como consecuencia, una optimización y acompañamiento de los recursos públicos destinados a la Educación (PMSP, 2008).

Algunas acciones consideradas como contribución a la conservación y el buen funcionamiento de las escuelas, la implantación de Proyecto Pedagógico y el desarrollo de las actividades educativas, en relación con los gastos corrientes son: a) Servicios de Mantenimiento y Conservación y Pequeños Arreglos; b) Servicios de Mantenimiento y Equipos; c) Adquisición de Materiales; d) Pago de Servicios de Diversos Gastos. Ya en relación con los gastos de capital[[15]](#footnote-15), algunos ejemplos son la adquisición de equipos para el desarrollo del Proyecto Pedagógico y para el funcionamiento de la Unidad, de acuerdo con el manual de orientaciones de la SME, tales como: a) aparatos electro electrónicos; b) equipos gráficos; c) máquinas, utensilios y equipos diversos; d) equipos de informática; e) adquisición de software, muebles, materiales permanentes de laboratorio de ciencia, f) instrumentos musicales y artísticos; g) equipos audiovisuales y de comunicación.

En relación con el movimiento de los recursos, tanto el PDDE como el PTRF requieren cuentas bancarias específicas y distintas y las escuelas deben enviar, en el proceso de rendición de cuentas, todos los documentos que comprueben la realización de los gastos, incluso la búsqueda de precios (tres presupuestos), de entre una serie de otros requisitos definidos legalmente, para que la rendición de cuentas sea aprobada y para que la escuela pueda recibir futuras transferencias.

Los gastos realizados con recursos del PDDE o del PTRF son realizados aún por medio de cheque nominativo. Solamente el PDDE permite a la escuela tener una tarjeta de débito, pero que se usa solamente para facilitar la comprobación y la impresión del extracto bancario, para la rendición de cuentas.

Para definir las prioridades de aplicación de la escuela, el PDDE exige la elaboración de un “Plan de Aplicación de los Recursos” y el responsable de la UEx deberá reunir a los miembros de la APM para planear el uso adecuado y racional del dinero, mediante el recuento, la identificación y cuantificación de los materiales o bienes que serán adquiridos y de los servicios que serán contratados para suplir las necesidades prioritarias de la escuela:

La utilización de los recursos debe guiarse por los principios de la socialización en el ambiente escolar, de los beneficios de los bienes adquiridos y de los servicios contratados, de la garantía de funcionamiento de la escuela, del aumento de la calidad del proceso enseñanza – aprendizaje y de llevar a cabo la propuesta pedagógica de la escuela, está prohibido, por lo tanto, el uso del dinero en la compra de bienes o materiales y en la contratación de servicios que resulten en beneficios individuales o privados y que no atiendan al interés colectivo o compitan con objetos de programas instituidos por el FNDE (PMSP, 2010, p. 7)

El FNDE y la propia PMSP disponen manuales con normas claras para el uso y la rendición de cuentas de los recursos del PDDE. De acuerdo con estos manuales, la escuela debe, democráticamente, definir sus prioridades, mediante la selección de las necesidades más urgentes y a partir de eso, “(…) hacer valer la autonomía en la administración de sus recursos. Así, la escuela puede adquirir los bienes o materiales y contratar los servicios que la comunidad escolar juzgue necesarios y que guarde estrecha relación con su proyecto pedagógico y estén acordes con el objetivo y las finalidades del PDDE” (PMSP, 2010, p. 7).

Después de la validación del Plan de Aplicación de Recursos por la comunidad escolar y con la finalidad de utilizar mejor los recursos públicos, la escuela necesita realizar, como mínimo, tres búsquedas de precios, cuando vaya a adquirir bienes (con recursos de capital) o contratar servicios (corriente), que podrán ser hechas directamente a la empresa, al proveedor o al proveedor de servicios, o también, por medio de fax o propaganda en periódicos, revistas o folletos, siendo obligatorio archivar los presupuestos obtenidos con las búsquedas de precios, junto al Plan de Aplicación de Recursos, para posibilitar mayor transparencia en el uso del dinero público.

En relación con la rendición de cuentas del PDDE, deben seguir, de manera sucinta, los siguientes pasos, de acuerdo con las disposiciones legales:

1) Las unidades ejecutoras propias de las escuelas municipales, de los estados y del Distrito Federal encaminan la rendición de cuentas de los recursos que les fueron transferidos para los municipios o Secretarias de Educación de los estados o del Distrito Federal, conforme a su vínculo hasta el 31 de diciembre del año de la transferencia o en las fechas anticipadas por las respectivas esferas de gobierno.

2) En poder de la rendición de cuentas, los municipios y Secretarias de Educación de los estados y del Distrito Federal deben:

a. analizar las rendiciones de cuentas recibidas de las unidades ejecutoras propias de sus escuelas.

b. rendir cuentas al FNDE de los recursos recibidos para la atención de las escuelas que no poseen unidades ejecutoras propias.

c. consolidar y dictaminar conclusiones sobre las rendiciones de cuentas recibidas de las unidades ejecutoras propias de sus escuelas, para encaminarlas al FNDE hasta el 28 de febrero del año subsecuente a la transferencia.

Si existe saldo positivo, es decir, si no todos los recursos transferidos por el PDDE han sido gastados por la escuela, de acuerdo con el art. 29, Párrafo Único de la Resolución 03/2010 del MEC/FNDE, “ellos deberán ser reprogramados para el año fiscal subsiguiente, con el estricto cumplimiento del objeto de su transferencia”. Esta acción ocurre también en el saldo de los recursos de PTRF, que son reprogramados automáticamente para el año siguiente, desde su creación en el 2005.

En relación con la reprogramación del saldo financiero del PDDE, el planeamiento definido por la APM en acta de prioridades deberá considerar la facultad que la escuela tiene de reprogramar el saldo de los recursos financieros al 31 de diciembre. Al ya no estar obligada a devolver los recursos no ejecutados, se elimina el incentivo a la acumulación de bienes considerados momentáneamente prescindibles y se abre la posibilidad de ahorro para la adquisición de otros bienes o servicios, considerados más importantes, pero que exceden la capacidad de compra de la escuela en un momento determinado. Siendo así, la escuela podrá utilizar todo el recurso financiero del año fiscal en que fue cedido o puede reprogramar su uso (en un todo o en una parte) para el año fiscal siguiente, sin la preocupación de tener que devolverlo al FNDE. Asimismo, los recursos reprogramados son invertidos en la libreta de ahorro (art. 25, §5º, da Resolución nº 03/2010 MEC/FNDE). Lo mismo ocurre en el caso de los recursos del PTRF.

La fiscalización de la inversión de los recursos financieros, relativos al PDDE, es de competencia del FNDE, del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, mediante la realización de auditorías, de inspección y de análisis de procesos que originan las rendiciones de cuentas (art. 29, Resolución nº 04/2009 do MEC/FNDE). La UEx debe garantizar el libre acceso a sus dependencias a los representantes de estos órganos cuando en misión de seguimiento, fiscalización y auditoría. Además de que “el gestor, responsable de la rendición de cuentas, que permita, introduzca o haga introducir documentos o declaración falsa o diferente de la que debería ser inscripta, con el fin de alterar la verdad sobre los hechos, será responsabilizado civil, penal y administrativamente” (art.35, da Resolución nº 3/2010 do FNDE/MEC).

Según la legislación del PDDE y también del PTRF, toda la documentación de la rendición de cuentas de la escuela deberá ser mantenida por la Unidad durante 5 (cinco) años, contados a partir de la fecha de aprobación de la rendición final de cuentas, en orden, debidamente identificados con el nombre y el año del programa.

Tratándose de las normas para la utilización y rendición de cuentas de los recursos provenientes del PTRF, se sabe que el PTRF también envuelve a la APM y el CE de la escuela y, así como el PDDE, requiere en su rendición de cuentas una copia de las actas de las reuniones de la APM que contengan el “Plan de Inversión de Recursos” de la escuela, también llamado “Plan de Actividades Anuales”, para comprobar que los gastos realizados fueron decididos colectivamente. Existen normas legales claras que exigen que las actas de las reuniones de APM sobre la aprobación de sus recursos sean fijadas en las paredes y los murales de las escuelas, para que la comunidad escolar tenga conocimiento de la deliberación y el uso de estos recursos (los gastos que no consten en esta acta, no podrán ser llevados a cabo con los fondos del PTRF o del PDDE, además de ser necesaria la presentación también de la copia del acta referente a la aprobación de las cuentas, con el dictamen del Consejo Fiscal de la APM de la escuela) (PMSP, 2008).

Los documentos de rendición de cuentas del PTRF son encaminados a la SME, resaltando que los manuales elaborados por la SME, tanto al PTRF como al PDDE presentan modelos y ejemplos de cada uno de los documentos que deben ser anexados a la rendición de cuentas, Ello ayuda a mejor aclarar y orientar a las escuelas (PMSP, 2008)

Según los datos del portal del FNDE[[16]](#footnote-16), el PDDE transfirió 2 mil millones de reales (R$) a más de 134 mil escuelas públicas y privadas de educación especial, en beneficio de 43 millones de alumnos, en el año 2012. A partir del 2013, aumentó la cantidad de fondos transferidos a las escuelas debido a los cambios implementados en la fórmula de cálculo de estas cantidades (como presentado anteriormente). El presupuesto del 2014 fue de R$2.500 millones y la previsión para 2015 fue de R$2.900 millones.

De acuerdo con la noticia del portal de la SME en el sitio de la PMSP, el 13 de febrero del 2014[[17]](#footnote-17), la SME aumentó el valor de la transferencia del PTRF a las escuelas de la red municipal de enseñanza a partir de la Ordenanza nº 1.242, del 11 de febrero de 2014, año en el que la inversión en este programa correspondió aproximadamente a 66 millones de reales, siendo que la suma total del PTRF recibido por las escuelas el año de 2013 fue de 41,5 millones de reales.

Al comparar la suma transferida por cada uno de estos programas, debe tenerse en cuenta que el PDDE – pese a que realice transferencias anuales y que inicialmente hayan sido destinadas solamente a la enseñanza fundamental – transfiere recursos a todas las escuelas públicas de Brasil, rurales y urbanas. Su cobertura, por tanto, es extremamente relevante, principalmente desde que fue extendida a toda la educación básica (incluyendo la educación infantil, enseñanza fundamental, enseñanza secundaria, educación de jóvenes y adultos y las escuelas de educación especial). En este sentido, se destaca el hecho de que el PDDE abarca escuelas de diferentes realidades por todo el país, las cuales pueden contar con recursos anuales para el desarrollo de sus propios proyectos pedagógicos y otros gastos necesarios para cada escuela. Ello parece ser de extrema importancia para remediar algunas necesidades de las escuelas públicas en todo el país, pero, principalmente, en la perspectiva de mejorar su administración, con normas legales que requieren el planeamiento colectivo y la administración democrática de los recursos de la escuela.

Hasta el 2013, la suma transferida por el PDDE a cada escuela se calculaba de acuerdo con la región geográfica de Brasil (conforme a disposiciones del Artículo 6 de la Resolución nº 04 de 17/03/2009), con valores más altos para las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste. Sin embargo, desde ese año este criterio dejó de ser usado (de acuerdo con el Anexo da Resolución nº 10 de 18/04/2013), adoptándose nuevos criterios para la determinación de la transferencia anual[[18]](#footnote-18), relacionados con el tipo de escuela y alterando el valor fijo según se trate de: a) escuela pública urbana o rural; b) escuela privada de educación especial; o c) un polo presencial de la Universidad Abierta del Brasil (UAB).

Como ejemplo, en el 2013, la EMEF participante de la investigación (VIANA, 2014, 2015), con 784 alumnos matriculados en aquel año, recibió el valor de R$ 15.040,00 del PDDE, el equivalente a R$ 19,18 por alumno. La EMEI, en el 2013, con 324 alumnos, contó con R$ 6.960,00, o sea, R$ 21,48 por alumno, en el año en cuestión. O sea, los montos transferidos fueron similares teniendo en cuenta la matrícula de las escuelas.

En comparación, por el PTRF, la misma EMEF del ejemplo anterior, en el 2013, recibió R$ 34.305,00, o sea, R$ 43,76 por alumno. La EMEI utilizada como ejemplo, en el 2013, recibió un total de R$ 22.152,00, el equivalente a R$ 68,37 por alumno.

Con respecto a los criterios para el cálculo de los montos a transferir, el PTRF utiliza, así como el PDDE, el número de alumnos del Censo Escolar de año anterior. Los demás criterios del PTRF varían conforme a la modalidad de enseñanza, en cuatro categorías: 1) escuelas de enseñanza fundamental, incluyendo CIEJA; 2) EMEBS – educación especial; 3) escuelas de educación infantil y 4) CEIs directos, siendo que las sumas fijas definidas de acuerdo con los intervalos del número de alumnos de la escuela, con mayores transferencias para las escuelas de enseñanza fundamental y educación especial, difieren del PDDE, cuyos valores fijos varían solamente por tipo de escuela (rural o urbana).

1. **Contribuciones para la mejoría de la eficiencia en la trasferencia de recursos**

En este ítem se pretende dar cuenta de cuánto representan los recursos del PDDE y del PTRF en el planeamiento presupuestario municipal.

El estudio de los demostrativos dispuestos en el sitio de la Secretaria Municipal de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de la PMSP llevó a la construcción de un instrumento de sistematización de datos, en que se presentan los presupuestos municipales de San Pablo en el período de 2007 a 2013, comparados con los valores totales aplicados en Educación en el municipio de San Pablo con los valores de las sumas destinadas al PDDE de las escuelas municipales en este mismo período, teniendo como objetivo visualizar la tendencia de los valores globales anuales por parte de la Unión y del Municipio de San Pablo en las políticas de descentralización financiera escolar.

Cuadro 2: Demostrativos Presupuestarios de la Educación Municipal de San Pablo (2007 a 2013): inversión total en Educación comparada con la inversión del PDDE y PTRF (valores corregidos para diciembre/2013 por el IPCA/IBGE, contabilizados en miles de reales)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **Ingresos Resultado de Impuestos y Transferencias**  **(valores comprometidos\*)** | 20.891.531 | 22.197.389 | 22.469.574 | 25.090.713 | 26.755.417 | 28.359.884 | 28.558.951 |
| **Inversión Legal total en Educación**  **(art. 2º y 3º de la Ley 13.245/2001)** | 6.476.374 | 6.880.716 | 6.965.567 | 7.778.121 | 8.294.179 | 8.791.563 | 9.051.398 |
| **Gasto Total Comprometido Líquido** | 6.731.848 | 7.052.505 | 7.229.787 | 8.081.032 | 8.565.325 | 8.884.044 | 9.052.004 |
| **Inversión Mínima (%)**  **(Prevista en LOM como 31% del Ingreso Líquido de Impuestos y Transferencias)** | 32,1% | 31,7% | 32,2% | 32,2% | 32,0% | 31,3% | 31,7% |
| **Otros Ingresos y Gastos aplicados en la Educación: Gasto del Programa Dinero Directo en la Escuela - PDDE/FNDE** | 5.713 | 7.334 | 11.702 | 8.776 | 12.919 | \*\* | \*\* |
| **Gasto del PDDE en comparación con el Gasto Total Comprometido Líquido (%)** | 0,08% | 0,10% | 0,16% | 0,11% | 0,15% | \*\* | \*\* |
| **Inversión en MDE en EF - Mantenimiento de la Red Escolar - APM/PTRF**  **(denominada a partir del 2010 "Autonomía y Administración Democrática de los Recursos en la Red Escolar- APM/PTRF")** | 30.238 | 28.725 | 28.158 | 29.266 | 28.282 | 26.356 | 22.949 |
| **Inversión en MDE en EI Manutenção da Rede Escolar - APM/PTRF** | 25.650 | 26.408 | 24.881 | 26.682 | 26.572 | 24.457 | 18.613 |
| **Inversión Total en MDE en el EF y EI - APM/PTRF** | 55.888 | 55.133 | 53.040 | 55.949 | 54.855 | 50.813 | 41.563 |
| **Inversión Total en MDE en el EF e EI - APM/PTRF en comparación con el Gasto Total Comprometido Líquido (%)** | 0,83% | 0,78% | 0,73% | 0,69% | 0,64% | 0,57% | 0,46% |

\* Con el fin de promover la comparación de las sumas presentadas por las fuentes consultadas, fueron utilizadas solamente las sumas comprometidas, tal y como están disponibles en las fuentes.

\*\* Los valores de los ingresos y gastos del PDDE del 2012 al 2013, no constan en el “Demostrativo de inversión de recursos en la Educación – Otros Ingresos y Gastos”, ni siquiera en el Diario Oficial de la Ciudad o en las cuentas y demostrativos del sitio del FNDE, los cuales muestran valores solamente hasta el 2011.

\*\*\* Actualización de cifras reales de diciembre del 2013, elaborada sobre la base de la calculadora del ciudadano y el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA-IBGE), utilizado como referencia por la PMSP en los cuadros demostrativos del sitio de la Secretaría de Planeamiento. Calculadora del ciudadano disponible en

https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores, acceso en marzo del 2014.

Fuente: Elaborado por los autores. PMSP. Secretaría Municipal de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Demostración de inversión de recursos en la Educación: Cuadro General, Otros Ingresos y Gastos y Detalle de Gastos (2007 a 2013). Disponibles en: http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc\_homenew.php, acceso en febrero del 2014.

El cuadro demuestra que el ingreso resultado de impuesto y transferencias (que forman la base de los vínculos constitucionales para MDE en el Brasil) aumentó de cerca de R$ 20.800 millones en 2007 para R$ 28.500 millones de reales) en 2013, o sea, un aumento real de aproximadamente R$ 7.700 millones de reales) o el equivalente a un 37%.

En el período de 2007 a 2013, la inversión total en Educación en el municipio de San Pablo aumentó aproximadamente R$ 1.900 millones o el equivalente a una variación positiva del 29,6 %.

Cuando se comparan los valores corregidos del gasto total comprometido líquido con las sumas corregidas de la inversión mínima de los recursos en educación en el municipio de San Pablo, es posible observar que cada año las sumas se incrementan gradualmente, lo que indica que fue hecho (por lo menos desde el punto de vista de contabilidad) la inversión mínima prevista legalmente (que en el total, según la Ley Orgánica del Municipio de San Pablo, debe ser del 31% de los ingresos líquidos de impuestos y transferencias).

Comparando las sumas anuales de los recursos financieros descentralizados transferidos a las escuelas públicas municipales de San Pablo a través del PDDE, de origen federal, se observa que en el 2007 correspondió al 0,08% del total del gasto comprometido líquido en Educación en el municipio y que, a partir de entonces, hubo una variación positiva considerable en los años siguientes, pasando al 0,10% y al 0,16% en el 2008 y el 2009 respectivamente. No obstante, en el 2010 retrocedió a un 0,11% volviendo a alcanzar el 0,15% en el 2011. De acuerdo con estos datos, la variación del PDDE partió de R$ 5,7 millones en el 2007, a R$ 12,9 millones en el 2011, o sea, R$ 7,2 millones más que en el 2007 o lo equivalente a una variación positiva de 126,3%.

En relación con los valores anuales de los recursos financieros transferidos a las escuelas municipales de San Pablo por medio del PTRF, de origen municipal, se observó una leve variación negativa de la participación en la inversión total en el Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza (MDE) en la Enseñanza Fundamental y en la Educación Infantil, del orden del -0,02% entre los años 2007 y 2011.

Se resalta que, pese a que los valores del PTRF sean extremamente significativos para la escuela pública, el cuadro anterior demuestra que no corresponden ni siquiera al 1,0% del total invertido en la educación del municipio. En el 2007 por ejemplo, la aplicación total en MDE en EF y EI con recursos del PTRF fue de aproximadamente R$55,8 millones, lo que correspondió solamente al 0,83% de los recursos del gasto total comprometido líquido en educación el municipio. En verdad, del 2007 al 2013 este valor fue disminuyendo y pasó de representar 0,78% en el 2008, con R$55,1 millones invertidos en el PTRF, cayendo a un 0,73% (R$53 millones) en el 2009; el 0,69% al año siguiente, el 0,64% del gasto comprometido líquido en el 2011 (R$54,8 millones); el 0,57% en el 2012 (R$50,8 millones); y finalmente en el 2013, el valor más bajo en lo que se refiere al PTRF, en la serie histórica en cuestión: R$ 41,5 millones, correspondiendo a menos de medio por ciento (0,46%) del total gastado con educación en el municipio.

Los datos demuestran que, aunque se trata de un programa de amplio alcance y de consecuencias que conllevan no solo los beneficios materiales, sino también la gestión democrática de la escuela, y que es extremamente significativo para la promoción de la mejora de la calidad de la educación, como es el caso del PTRF, este es, de hecho, un programa que corresponde a un valor muy bajo dentro del presupuesto del municipio de San Pablo, no pasa de 0,5% (medio por ciento) del total de las inversiones en educación del municipio en el 2013, y que no alcanzó nunca el 1,0%, ya que el valor máximo correspondió a 0,83% en 2007.

Esta constatación de la de investigación demuestra que otras capitales y municipios, incluso con poder económico inferior al de San Pablo (considerando que es el municipio más rico del país) podrían crear programas semejantes, con porcentajes similares sin desmedro de la cuota de recursos destinada a los principales gastos de la educación (construcción de escuelas y sueldos, por ejemplo) con el fin de contribuir a la administración financiera democrática de la escuela, para el desarrollo de sus proyectos pedagógicos y para su operación y conservación estructural en el día a día, con procedimientos de gastos más ágiles y a disposición de las APMs, complementando, a ejemplo de lo que sucede con el PTRF, los recursos provenientes del PDDE.

Otro estudio (VIANA, 2010) demuestra que en el ámbito escolar, los recursos financieros que son transferidos por los gobiernos (federal, municipal y de los estados) a las escuelas investigadas representan el 98,0% del total que las escuelas disponen para su gestión financiera, o sea, solamente el 2,0% de los recursos provino de las recaudaciones o donaciones (recursos propios[[19]](#footnote-19)). Los recursos propios provenientes de la comunidad, aun incentivados, no son suficientes y la investigación apunta a que los esfuerzos y la pérdida de tiempo y energía por parte de la escuela para recaudar estos recursos no compensan el rendimiento financiero ni el constreñimiento de los alumnos y de la comunidad escolar al “cobrar” contribuciones financieras a la comunidad. Por eso, defiende que la gratuidad de la enseñanza pública, prevista constitucionalmente, va en contra de la propuesta de recaudación de recursos propios de la escuela, destacando que con una inversión un poco mayor por parte del Estado (como por ejemplo del municipio de San Pablo, que con menos del 1% de gastos totales en educación fue capaz de implementar el PTRF) sería posible garantizar que las escuelas públicas no necesiten buscar recursos alternativos a los transferidos por el gobierno.

Las personas entrevistadas por la investigación con directores, coordinadores pedagógicos, miembros de la APM y dirigentes regionales de los órganos intermedios de la SME de San Paulo afirman con unanimidad que la realidad material cotidiana de la escuela pública cambió intensamente a partir de la recepción de recursos financieros transferidos por los gobiernos.

"Estos recursos son, ellos son imprescindibles. No se puede prescindir. Porque, imagine una escuela con casi 700 alumnos, adolescentes... imagine cuántas veces se rompen cosas en los baños, puerta, perillas (…), sin el dinero subvencionado sería prácticamente imposible mantener la escuela en condiciones de trabajar. En principio entendemos que el PTRF, principalmente, y en el PDDE también, son prioritariamente para invertir en la pedagogía. Entonces intentamos trabajar en este sentido, de garantizar que haya un recurso para las clases, para que las cosas sucedan, los proyectos sucedan en la escuela. ¡Pero se van muchos recursos en el mantenimiento del edificio! Se va mucho recurso en el mantenimiento, independientemente de que se quiera invertir en lo pedagógico.

Creo que ellos sí han ayudado en parte, porque hoy en día conseguimos hacer más cosas que antiguamente (…) no teníamos papel folio para que los niños hicieran actividades (...) hoy vemos que los recursos en la escuela están muy facilitados. Cuando sabemos que los fondos están viniendo ya decimos a los profesores: “¡Miren, vamos a soñar! Vayan pidiendo… (Refiriéndose a las listas de pedidos que los profesores encaminan a las reuniones de la APM para solicitar materiales)”. (Parte extraída de la entrevista con la directora de la EMEF. VIANA, 2015)

En el trabajo de campo, el análisis de las actas de las reuniones de la APM, en conjunto con el CE, tanto como el análisis de los gastos de las escuelas en la investigación (mediante la verificación de los procesos de rendición de cuentas, extractos bancarios, recibos y facturas de los gastos realizados) y finalmente, del análisis de las entrevistas confirman la importancia de estos recursos para las escuelas.

Los directores concuerdan en que no hubo falta de recursos para la parte pedagógica. Sin embargo, la investigación indicó que estos recursos aún no son suficientes, pues se identificó que los gastos de carácter pedagógico aún no expresan toda la capacidad de gasto que estos recursos pueden significar, ya que la investigación cuantitativa constató un gasto mínimo directamente relacionado con los proyectos pedagógicos específicos, tales como papeles de diferentes variedades, tintas, materiales artísticos o musicales, por ejemplo, o incluso gastos con excursiones pedagógicas o cursos de perfeccionamiento de profesores, y que los gastos corrientes refieren más a gastos de mantenimiento y adquisición de recursos de secretaría, como será discutido en el próximo ítem.

1. **Contribuciones para promover la calidad y la equidad**

Este ítem tiene por objeto organizar la evidencia empírica traída por los estudios en cuestión para evaluar la eficacia de los programas analizados en relación con la mejora en la calidad escolar. Serán presentados datos que tratan sobre la relevancia y el uso de los recursos transferidos anualmente por estos programas a las escuelas, a partir del trabajo de campo en cinco escuelas públicas del municipio de San Pablo (VIANA, 2015).

* 1. **¿Cuánto reciben y en qué gastan las escuelas? Comparando las sumas y las inversiones de cinco escuelas del municipio de San Pablo**

En este ítem se presentarán tablas, cuadros y gráficos comparativos que sintetizan los datos financieros de las escuelas que participan en la investigación, con el fin de compararlas simultáneamente, buscando una forma de analizar mejor y visualizar las diferencias y tendencias entre ellas. Se presentan datos sobre las sumas anuales percibidas y el destino de los recursos financieros descentralizados en una selección de cinco escuelas de diferentes modalidades de enseñanza, de la red municipal de San Pablo[[20]](#footnote-20).

El primer análisis es sobre los montos anuales transferidos por el PDDE (de origen federal) a las cinco escuelas investigadas, en el período de 2007 a 2013. El cuadro presenta también el valor correspondiente a la transferencia por alumno/año.

**Tabla 2: Sumas anuales transferidas por el PDDE a las escuelas de la investigación y valor alumno/año (2207 – 2013, con sumas de valores nominales en Reales (R$)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **CEI** | 0,00 | 0,00 | 1.858,80 | 1.842,00 | 1.833,60 | 1.947,00 | 4.240,00 |
| **valor alumno/año** | 0,00 | 0,00 | 17,21 | 17,06 | 11,18 | 11,32 | 25,39 |
| **EMEI** | 0,00 | 0,00 | 3.734,00 | 3.640,80 | 3.422,40 | 2.956,20 | 6.960,00 |
| **valor alumno/año** | 0,00 | 0,00 | 7,62 | 8,35 | 11,22 | 8,93 | 21,48 |
| **EMEF** | 6.435,20 | 9.451,20 | 9.438,60 | 5.466,00 | 10.434,30 | 7.430,40 | 15.040,00 |
| **valor alumno/año** | 8,19 | 11,99 | 12,31 | 7,45 | 15,25 | 11,02 | 19,18 |
| **CIEJA** | 0,00 | 0,00 | 8.313,40 | 6.792,20 | 6.284,20 | 6.237,80 | 20.640,00 |
| **valor alumno/año** | 0,00 | 0,00 | 7,74 | 7,61 | 7,12 | 5,43 | 22,46 |
| **EMEBS** | 2.897,56 | 2.759,52 | 2.998,20 | 2.830,20 | 2.872,20 | 2.754,60 | 16.960,00 |
| **valor alunmo/año** | 11,64 | 9,65 | 10,98 | 9,73 | 11,31 | 9,70 | 61,01 |

Fuente: VIANA, M. P. **Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria**. Disertación (Maestría) – FEUSP, San Pablo, 2015, p.293.

Como se dijo anteriormente, a partir del 2009, el PDDE pasó a ser transferido para toda la Educación Básica del país, por eso las escuelas de educación infantil, en este caso CEI y EMEI, no recibieron recursos de PDDE, ni el CIEJA (modalidad de jóvenes y adultos). O sea, las únicas dos escuelas que recibieron recursos del PDDE desde el 2007 fueron EMEF y EMEBS (por tratarse de una escuela de enseñanza fundamental de educación especial).

En relación con la suma transferida por el PDDE, se verificó un aumento expresivo del 2012 al 2013 (sin desconsiderar el aumento que es relativo, variando de acuerdo con el número de alumnos registrados de las escuelas, recordando que las transferencias son calculadas sobre la base del Censo Escolar del año anterior). Este aumento se debió no solamente al aumento del valor fijo legalmente definido, sino también debido a los programas complementarios que estaban comenzando a ser implementados en aquel año, enviando recursos a las escuelas de esta investigación por medio del PDDE.

En relación con los recursos del PTRF, la tabla siguiente muestra los montos transferidos anualmente, que resultan de la suma de las tres transferencias cuatrimestrales.

**Tabla 1 – Sumas anuales transferidas por el PTRF a las escuelas de esta investigación (2007 - 2013) y valor por alumno/año, con valores nominales en Reales (R$)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **CEI** | 10.440,45 | 10.460,70 | 10.460,70 | 12.660,00 | 18.648,00 | 18.809,00 | 15.972,00 |
| **valor alumno/año** | 96,67 | 96,86 | 96,86 | 117,22 | 113,71 | 109,35 | 95,64 |
| **EMEI** | 33.072,00 | 33.036,00 | 36.976,00 | 34.350,00 | 34.038,00 | 29.178,00 | 22.152,00 |
| **valor alumno/año** | 64,22 | 67,01 | 75,46 | 78,78 | 111,60 | 88,15 | 68,37 |
| **EMEF** | 40.456,00 | 36.161,25 | 38.645,34 | 38.979,00 | 38.268,00 | 37.944,00 | 34.305,00 |
| **valor alumno/año** | 51,47 | 45,89 | 50,39 | 53,10 | 55,95 | 56,30 | 43,76 |
| **CIEJA** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 44.628,00 | 26.226,00\* | 39.411,00 | 38.121,00 |
| **valor alumno/año** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 49,98 | 29,73\* | 34,33 | 41,48 |
| **EMEBS** | 36.704,00 | 36.439,65 | 42.296,55 | 39.138,00 | 39228,00 | 38.976,00 | 38.376,00 |
| **valor alumno/año** | 147,41 | 127,41 | 154,93 | 134,49 | 154,44 | 137,24 | 138,04 |

\* Datos de la tercera transferencia del PTRF/2011 no fueron puestos a disposición para la investigación.

Fuente: VIANA, M. P. **Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria.** Disertación (Maestría) – FEUSP, San Pablo, 2015, p.293.

Una cuestión importante percibida al analizar los documentos de rendición de cuentas del PTRF de las escuelas de esta investigación, es que la fecha de las trasferencias del PTRF fue siempre la misma en todos los años investigados, a todas las escuelas de esta investigación, diferente del PDDE, cuyas fechas de transferencia variaron de año a año y de escuela a escuela, hasta el 2009. Así, las APMs de las escuelas tienen mayor previsibilidad en el planeamiento de los gastos de los recursos del PTRF.

De la comparación entre los cuadros puede constatarse que las transferencias provenientes desde el PTRF son mucho más significativas para las escuelas que ellas oriundas del PDDE.

Tabla 2: Valores en porcentajes de la inversión de los recursos transferidos a las escuelas de esta investigación PTRF y PDDE (%) clasificados por categorías de gastos (promedio entre los años 2007 y 2013)

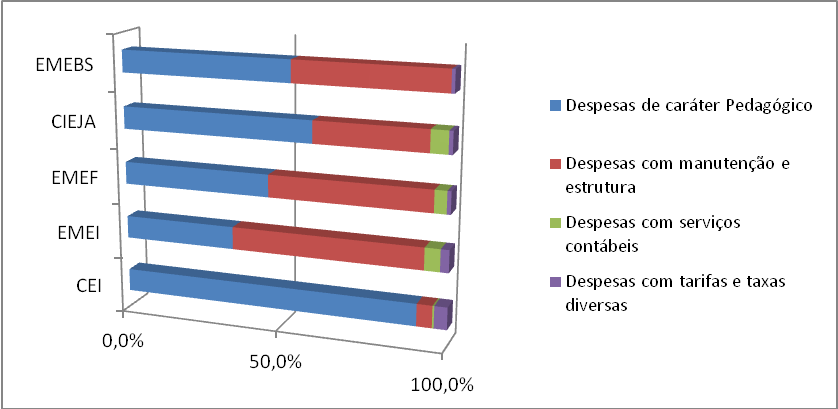
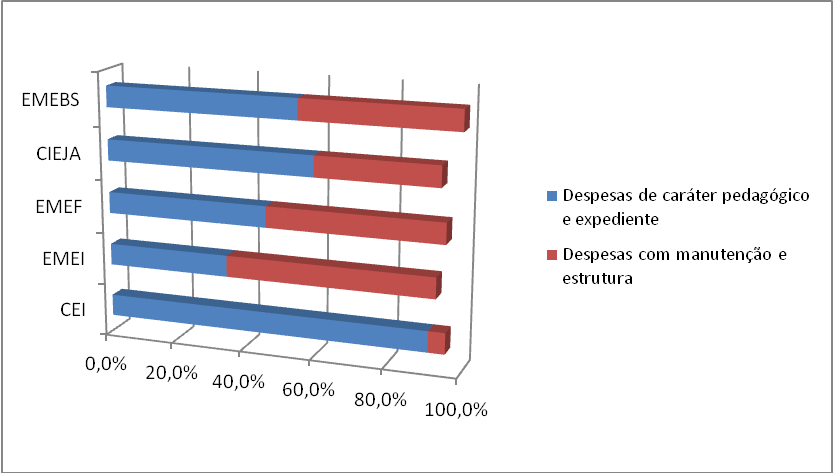
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Categorías de los gastos** | **Carácter Pedagógico** | | | | | **Carácter de mantenimiento y de estructura** | | | | **Total Gastos servicios de conta-bilidad** | **Total Gastos**  **diversas tarifas**  **y tasas** |
| Material permanente: pedagógico | Material de consumo: pedagógico y de trabajo | Servicios: pedagó-gicos y culturales | Servicios  de transporte / excursiones | **Total Gastos de carácter Pedagó-gico** | Material permanente: manteni-miento y estructura | Material de consumo: manteni- miento y estructura | Servicios: manteni-miento y estructura | **Total**  **Gastos manteni-miento**  **y estruc-tura** |
| **CEI** | 14,2% | 73,7% | 3,1% | 0,0% | **91,0%** | 0,7% | 3,1% | 0,8% | **4,6%** | **0,5%** | **3,9%** |
| **EMEI** | 10,1% | 20,7% | 2,9% | 0,9% | **34,6%** | 4,8% | 26,6% | 26,9% | **58,3%** | **4,6%** | **2,5%** |
| **EMEF** | 11,8% | 23,5% | 8,5% | 2,1% | **45,9%** | 8,6% | 15,0% | 25,6% | **49,3%** | **3,6%** | **1,2%** |
| **CIEJA** | 18,4% | 41,0% | 0,0% | 0,0% | **59,4%** | 9,3% | 13,2% | 11,8% | **34,2%** | **5,2%** | **1,2%** |
| **EMEBS** | 13,5% | 38,9% | 0,0% | 0,5% | **52,9%** | 9,6% | 15,8% | 20,6% | **46,1%** | **0,0%** | **1,0%** |

Fuente: VIANA, M. P. **Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria.** Disertación (Maestría) – FEUSP, San Pablo, 2015, p.293

La tabla 2 permite dilucidar el porcentual promedio que las escuelas investigadas invirtieron en cada categoría de gasto, durante los siete años investigados. El principal aspecto a destacar es lo poco que gastan las escuelas en servicios pedagógicos y culturales: nada en el caso de CIEJA, 2,9% en el caso de la EMEI, 3,1% en el CEI y 8,5% en la EMEF. En comparación con el gasto en materiales y servicios de mantenimiento y estructura de la escuela, sobra muy poco para gastos en servicios pedagógicos efectivos. También fue mínimo el valor invertido por las escuelas en servicios de transporte para excursiones: no ocurrió en el CEI y en el CIEJA, representando solo el 0,9% en la EMEI y el 2,1% en la EMEF.

El gráfico que sigue ilustra mejor los datos de la tabla anterior:

Gráfico 1: Sumas porcentuales de la inversión de los recursos transferidos a las escuelas investigadas por el PTRF y PDDE (%) clasificados por categorías de gastos (promedio entre los años 2007 y 2013)



Fuente: VIANA, M. P. **Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria.** Disertación (Maestría) – FEUSP, San Pablo, 2015, p.293

En la EMEBS no hubo gastos con pago de servicios de contaduría[[21]](#footnote-21) y en CEI los hubo solamente en uno de los años. Ya en las demás escuelas, los servicios de contaduría fueron contratados y representan del 3,6% al 5,2% de los gastos totales de las escuelas, cuota mayor que la de los gastos en servicios pedagógicos o culturales, o en excursiones pedagógicas, por ejemplo.

La investigación identificó que la categoría de gastos que prevaleció en todas las escuelas investigadas fue la de gastos corrientes, representando entre el 80% y el 85% de las solicitudes de las escuelas, o sea, solamente entre el 20% y el 15% de los recursos del PDDE y del PTRF fueron dirigidos a las compras de bienes permanentes (capital). Sin embargo, se puede notar que la cuota relacionada a gastos en mantenimiento y estructura (en rojo) compite con la cuota de gastos de carácter pedagógico (en azul), con excepción de lo sucedido en CEI.

La investigación puso en evidencia que gran parte de los recursos de las escuelas investigadas (provenientes del PDDE y del PTRF) aún están dirigidos a los gastos de mantenimiento e infraestructura, que se constituyen como la mayor necesidad de la escuela (materiales y condiciones para garantizar que funcione diariamente), y solamente en menor medida los recursos del PDDE y del PTRF son de hecho dirigidos al desarrollo de actividades educativas e implementación de los proyectos pedagógicos, con gastos directamente relacionados al planeamiento y la concreción de proyectos político pedagógicos específicos. Se comprobó que las definiciones legales de estos programas prevén gastos para la implementación de proyectos pedagógicos, sin embargo los recursos acaban siendo mal direccionados hacia los gastos propios de trabajo y para el mantenimiento de la escuela, y no para sus proyectos y diversos planeamientos pedagógicos. Ello perjudica la autonomía de la escuela y la discusión sobre el destino de los recursos, en la medida que son generalmente dirigidos a los mismos fines (materiales de secretaría y papelería y materiales para mantenimiento y estructura). Se limita y desvaloriza así la decisión sobre los destinos pedagógicos de los recursos, lo que puede comprometer y perjudicar la participación.

Las definiciones legales del PDDE y del PTRF indican que sus objetivos abarcan adquisición de materiales de consumo y permanentes, servicios subcontratados, con el objetivo de mejorar la infraestructura física y pedagógica, para el desarrollo de las actividades educativas y la implementación de Proyectos Pedagógicos, pero mientras la escuela aún necesite de condiciones materiales y estructurales básicas para su funcionamiento (espacios y equipos adecuados a la enseñanza), los recursos que serían destinados a fines pedagógicos serán limitados e insuficientes, comprometiendo la autonomía pedagógica de la escuela.

* 1. **Resultados de la investigación empírica sobre la participación en la administración de los recursos financieros de las escuelas**

En relación con la administración de los recursos, el trabajo de campo analizó las actas de las reuniones de la APM (VIANA, 2010) e identificó que la mayoría de las reuniones fueron hechas en conjunto con el Consejo Escolar (CE), lo que ejemplifica la relación entre la pauta pedagógica de la escuela (CE) y los recursos para implementar sus proyectos (APM). Sin embargo, las actas registran que la mayoría de las reuniones en que el asunto de la gestión financiera fue mencionado, esta mención se caracterizó más por la rendición de cuentas de los recursos de la APM que por la discusión sobre el destino de los recursos.

En el 2007, de las cinco reuniones que abordaron el tema, tres trataron sobre la rendición de cuentas de la APM; sin embargo, en las actas analizadas no hay copias de las planillas de rendición de cuentas anexadas a ellas, no constan montos o una descripción más completa de lo que fue presentado en la reunión sobre las transferencias y los gastos de los recursos de la APM, dificultando informar respecto de la forma en que se presentan los datos sobre las transferencias y los gastos a los miembros de CE. Por medio de una entrevista con un miembro de la APM, se conoce que son expuestos carteles con el balance de los recursos y gastos en la reunión. Sin embargo, no hay referencias de estos balances en las actas.

En este sentido, es importante resaltar que el hecho de que las actas son escritas de forma genérica, presentan solamente las pautas de las reuniones y una descripción sucinta de la discusión ocurrida, sin relatar ampliamente las reuniones. Hay modelos de actas creados por los manuales de orientación del PDDE y del PTRF, que son seguidos por las escuelas más como una “formalidad” y menos por el carácter democrático que este registro representa. Tal vez eso se deba a la poca práctica de registrar en actas los asuntos discutidos, o por tratarse de un asunto más “complejo”, que todavía no se logre expresar de forma más clara o aun, por una razón no aclarada de control de informaciones de la escuela, o simplemente por la falta de práctica de la cultura democrática en la escuela, que todavía debe ser estimulada para que las reuniones no sean hechas solamente para registro formal en acta y sí en la promoción de la participación y toma de decisiones colectivas.

En cuanto a los puntos de vista de los entrevistados sobre la gestión democrática de los recursos financieros de la escuela y a la participación de la comunidad en la administración, las entrevistas demuestran que la gestión democrática es considerada necesaria y como elemento de formación para la ciudadanía, sin embargo, la participación es considerada difícil. Los directores concuerdan en que la escuela busca la construcción colectiva de la autonomía escolar por medio de la implementación de canales de participación y división del poder, pero informan sobre la dificultad de promover la participación.

Sobre la dificultad de promover la participación en la escuela y el pequeño número de participantes en las reuniones del CE y de la APM, discutiendo sobre la implementación de los proyectos pedagógicos de las escuelas, sus necesidades y los usos de sus recursos financieros, la directora entrevistada en el CEI dijo lo siguiente:

"Hoy, la participación en número de personas, aún es muy pequeña, pero en comparación a lo que era antes, está bien. Era menos aún, entonces aumentó el número de personas, pero lo que creo bárbaro es que las personas están reclamando, están hablando, están viviendo, están sacando para fuera, entonces me parece bien, el padre está opinando y teniendo poder de voz, algo que él no tenía (…) (parte de una entrevista realizada con la directora del CEI de esta investigación, VIANA, 2014)

Otro director, de la EMEI, demuestra que incluso los niños pequeños forman parte en la decisión sobre el uso de los recursos y practican la formación democrática en la escuela:

“Los niños participan. En la huerta decidieron lo que iban a plantar (...), para pintar alguna cosa preguntan el color, escogen el video (para comprar) que va a ser visto en el día del video… puede parecer que no, pero hay participación de los niños. (Parte de una entrevista realizada con la directora del CEI de esta investigación, VIANA, 2014)

En otras afirmaciones recolectadas en las entrevistas, una respuesta de la directora del EMEBS sobre la participación, también pone en evidencia la dificultad en promoverla, pero afirma que incluso siendo pequeña, es positiva, demostrando que aunque la mayoría de los padres de los alumnos no pueden participar, pues viven lejos de la escuela, o por otros motivos, solo por el hecho de estar conscientes de la existencia de estas reuniones ya significa un avance, pues va adquiriendo conciencia de que la participación es importante.

"Entonces esa una cosa que dificulta mucho hasta para traer este padre para aquí, para decir: mire, tenemos recursos, podemos comprar esto, o que ustedes crean, ¿qué es lo que ustedes quieren? (…) No tenemos mucho ese diálogo porque los padres no vienen, ¿no? La mayoría no viene… (…) Ellos también viven lejos, pero tienen conciencia de lo que es importante.” (Parte de una entrevista realizada con la directora del CEI de esta investigación, VIANA, 2014)

Los directores entrevistados concordaron en que la participación es importante, pues constituye un laboratorio de aprendizaje de la función política de la educación y del aprendizaje del juego democrático, siendo que de los cinco entrevistados (VIANA, 2014), todos afirmaron que consideran la participación de regular a buena, lo que ha traído resultados positivos para la escuela.

**Conclusiones: ¿Continuidad de los programas? ¡Sí!**

Los resultados y hallazgos de la investigación demuestran que la transferencia de recursos financieros descentralizados directamente a las escuelas públicas es una política necesaria, en tres sentidos principales:

1. Para garantizar el buen funcionamiento cotidiano de la escuela, de sus instalaciones, permitiendo y optimizando su funcionamiento (en relación con sus gastos de mantenimiento y estructura, contratación de servicios y adquisición de materiales necesarios para el buen funcionamiento de la escuela). La investigación indicó que, en el sentido de este primer aspecto, los efectos de las políticas de descentralización de recursos para la escuela son percibidos a corto plazo, pues las escuelas de la investigación demuestran que logran equiparse y realizar rápidamente pequeños servicios de mantenimiento, pero que causan buenos impactos para los alumnos y para el funcionamiento de la escuela.

2. Para la implementación de sus proyectos pedagógicos, que son específicos de cada escuela, conforme a los intereses de su propia comunidad, considerando que sin recursos financieros hay pocas condiciones materiales de que esos proyectos sean implementados y concretados. En este segundo aspecto, los efectos de las políticas de descentralización financiera son identificados dentro del propio año escolar, a corto y mediano plazo, pues los proyectos desarrollados en la escuela pueden ocurrir mensual, semestral o anualmente, y abarcan a la comunidad escolar y su participación en el planeamiento, involucrándolos en la formación de la identidad de la escuela, lo que a mediano plazo promueve mayor autonomía pedagógica de la escuela, trayendo efectos en la mejora de la calidad de la enseñanza y beneficios para la relación de la escuela con su comunidad.

3. Para la formación de individuos, como ciudadanos en dirección al fortalecimiento de la democracia, dirigida hacia la participación en procesos de decisión sobre el uso de los recursos públicos y sus procedimientos legales, como un ejercicio político de control social, con discusiones y decisiones colectivas, sobre el uso, la optimización y la rendición de cuentas de los recursos públicos, promoviendo la gestión democrática en la escuela (que también trae efectos positivos para la mejora en la calidad de la enseñanza). En este tercer sentido, las políticas de descentralización de recursos pueden traer efectos a largo plazo, no solo porque los procesos de participación necesitan de grandes esfuerzos, orientación y fomento para ser implementados, sino también porque el desarrollo de la cultura democrática es un proceso largo, que debe ocurrir en la propia escuela, en donde los individuos de la comunidad escolar pasan a utilizar, aunque a largo plazo, estos principios en otras instancias de la sociedad, de forma que lleven estas prácticas democráticas más allá del ámbito escolar.

La trasferencia de recursos financieros descentralizados directamente a las escuelas públicas, bajo esta mirada, puede representar un factor inductor de la democratización de la propia administración pública. Los procesos de participación para promover la autonomía pedagógica de la escuela contribuyen, a largo plazo, al desarrollo de “la cultura democrática” y del “hábito democrático”, comprendiendo que la participación en la discusiones públicas y colectivas, permite que, dentro de la diversidad de culturas, posiciones y opiniones, el individuo encuentre su propia especificidad y asuma una posición, se sienta participante de un proyecto y colaborador de su propia escuela, valorizándola y actuando más activamente en las actividades escolares, así como, potencialmente, en la comunidad en que vive, incidiendo sobre las estructuras de reproducción de la desigualdad social.

La formación del individuo es el elemento central para la democracia (PARO, 1997, 2001, 2005, 2007, 2008). Es a través de la formación de individuos conscientes del proceso histórico y del contexto en que viven que existe la posibilidad de transformación de la sociedad, entendiendo la Educación como la “actualización histórica y como condición imprescindible, aunque no suficiente, para que se apropie del saber y construya su propia humanidad histórico-social” (PARO, 2001, p.34).

La verdadera democracia es caracterizada por la participación activa y colectiva en la vida pública, siendo necesario que la educación se preocupe en formar los alumnos para que ejerzan esa atribución, o que la educación significaría la formación para la ciudadanía, esto es, el derecho a tener derechos. Por eso, se puede entender que las políticas públicas y las prácticas pedagógicas de la escuela deben estar orientadas hacia este tipo de formación: la que dé condiciones a los individuos de comprender sobre sus derechos y reivindicarlos. Se puede ver que son necesarias mediaciones y acciones concretas, políticas públicas y prácticas pedagógicas acordes con estos principios, dirigidos a la práctica de la cultura democrática, para ejercitar la participación política en la escuela, en procesos de discusión, diálogo, tomas de decisión, etc., que impregnen las actividades escolares y sean incorporados por los individuos como una cultura democrática, la que se legitimaría a largo plazo y se propagaría de la escuela hacia las actividades en la sociedad.

Pensando en la contratación de servicios y buscando una atención satisfactoria de las necesidades sociales de la población, se hace necesario que la prestación de servicios sea proporcionada por el Estado, de forma eficiente y rápida, para responder a las demandas con agilidad. En relación con la Educación, la descentralización de recursos financieros se torna un elemento fundamental, necesaria para la escuela pública, pues es capaz de acelerar los procedimientos de compra de materiales y contratación de servicios, tornándolos más ágiles, eficientes y transparentes, los cuales, si fuesen realizados solo de manera centralizada, llevarían mucho más tiempo para ser contratados, pues entrarían en procesos normales de licitación e inversión de recursos públicos.

La descentralización favorece a la escuela, pues ella necesita de recursos para lo cotidiano, sin embargo, con recursos centralizados insuficientes, los recursos financieros descentralizados continuarán insuficientes por mucho tiempo.

El relevamiento de información de las necesidades estructurales fundamentales de las escuelas de la red municipal, edificios y equipos, debería ser hecho con el fin de organizar un proyecto de acción y (re)estructuración de las escuelas, elaborado en un diálogo con los representantes escolares, involucrando a alumnos, directores, profesores y a la comunidad escolar en general, previendo sus gastos en el planeamiento presupuestario del municipio. Si las escuelas están demostrando que aún hay más gastos de mantenimiento que de lo pedagógico, se ve la necesidad de proveer y/o mejorar sus instalaciones estructurales básicas, y los órganos centrales deben ser responsables de estos costos.

Se cree que ambas políticas, tanto las que involucran recursos centralizados, como las que involucran recursos descentralizados, deben ocurrir simultáneamente, y que la mejora en la calidad de la enseñanza pública es compleja, pues el propio término “calidad” es definido de acuerdo con una posición política y pedagógica, un área de estudio compleja pero de recursos financieros centralizados, con inversiones pesadas en un conjunto de elementos, como valorización y salario docente, construcción de escuelas y reducción del número de alumnos por aula, valorización e incentivo de los Proyectos Políticos Pedagógicos construidos por las propias escuelas, procedimientos de evaluación entre otras cuestiones fundamentales que no dependen de recursos financieros descentralizados (pues ellos pretenden contribuir de manera complementaria para el funcionamiento de la escuela y pueden solamente atenuar sus necesidades físicas y pedagógicas sin resolverlas).

Se puede concluir que hay importantes efectos de las políticas de descentralización de recursos financieros trasferidos directamente a las escuelas públicas de Brasil, como los del PDDE y del PTRF, que pueden ser utilizados como ejemplo para el debate sobre estas iniciativas en otros países y en otras realidades económicas y/o culturales, pero que comparten el mismo objetivo político, que es el de mejorar la calidad de la educación pública y la disminución de las desigualdades sociales.

**BIBLIOGRAFÍA**

ADRIÃO, Theresa. CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa. OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação*: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p.63-71.

BENEVIDES, M. V . Educação para a democracia. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 38, p. 223-237, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995.** Institui o PDDE e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.**

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001**.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC).Secretaria da Educação Básica. *Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação.* Brasília, DF: MEC, 2006.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução de nº 19 de 15 de maio de 2008**.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução nº 04 de 17 de março de 2009**.

BRASIL. MEC. FNDE. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução MEC/FNDE/CD nº 03, de 1º de abril de 2010**.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Relatório Final de Pesquisa. FAPESP, 2012.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Pedagogia da Autonomia:* saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Política e Educação*. Cortez Editora. 5ª ed. 2001.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, 50ª ed.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática Escola Pública.* Série Educação em Ação.Editora Ática,1997.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Escritos sobre educação.* São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Administração Escolar: introdução crítica.*  São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.*Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo, SP: Ática, 2007.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Educação como exercício do poder*: crítica ao senso comum de educação. São Paulo: Cortez, 2008.

PMSP. **Lei 13.245/2001.**

PMSP. **Lei Municipal nº 13.991/2005**.

PMSP. SME. **Procedimentos para aplicação dos repasses referentes ao PTRF**. 2008.

PMSP. SME. **Manual de Orientações PDDE**. 2009.

PMSP. **Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014**.

VIANA, Mariana Peleje. CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão financeira escolar como política pública: a*nálise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas. Simpósio Anpae. 2009.

VIANA, Mariana Peleje. *Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo:*seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Comparando a aplicação total na educação municipal de São Paulo com a aplicação total dos programas de transferência de recursos financeiros descentralizados transferidos às escolas públicas municipais:* uma série histórica de 2007 a 2013. Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste. Anped. 2014.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*. Dissertação (Mestrado) – FEUSP, São Paulo, 2015, p.293.

ANEXOS

Anexo 1: Referencial de cálculo de los valores Transferidos a las escuelas públicas ubicadas en las regiones Sur, Sureste y en el Distrito Federal

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Intervalo de Clase de Número de Alumnos** | **Región**  **S/ SE / DF** | | |
| Valor Base ¹  (R$) | Factor de Corrección ² | Valor Total ³  (R$) |
| **21 a 50** | 500,00 | (X - 21) x K | 500,00 + (X - 21) x K |
| **51 a 99** | 1.100,00 | (X - 51) x K | 1.100,00 + (X - 51) x K |
| **100 a 250** | 1.800,00 | (X - 100) x K | 1.800,00 + (X - 100) x K |
| **251 a 500** | 2.700,00 | (X - 251) x K | 2.700,00 + (X - 251) x K |
| **501 a 750** | 4.500,00 | (X - 501) x K | 4.500,00 + (X - 501) x K |
| **751 a 1.000** | 6.200,00 | (X - 751) x K | 6.200,00 + (X - 751) x K |
| **1.001 a 1.500** | 8.200,00 | (X - 1.001) x K | 8.200,00 + (X - 1.001) x K |
| **1.501 a 2.000** | 11.000,00 | (X - 1.501) x K | 11.000,00 + (X - 1.501) x K |
| **Más de 2.000** | 14.500,00 | (X - 2.001) x K | 14.500,00 + (X - 2.001) x K |

*(1) Valor Base: cuota mínima que debe ser transferida a la institución educativa que presente la cantidad de alumnos matriculados, según el censo escolar, igual al límite inferior de cada Intervalo de Clase de Número de Alumnos, en el que se ubique la institución educativa.*

*(2) Factor de Corrección (X – Límite Inferior) x K: resultado de la multiplicación de la constante K por la diferencia entre el número de alumnos matriculados en la escuela y el límite inferior de cada Intervalo de Clase de Número de Alumnos, en el que se ubique la institución educativa, donde X representa el número de alumnos de la escuela, según el censo escolar, y K el valor adicional por alumno arriba del límite inferior de cada Intervalo de Clase de Número de Alumnos.*

*(3) Valor Total: resultado, en cada intervalo de clase, de la soma horizontal del Valor Base más el Factor de Corrección.*

Fuente: Ministério da Educação. FNDE. Resolução de Nº 04 de 17 de março de 2009

Anexo 2:Criterios de Transferencia de recursos del PTRF a las unidades escolares –

Anexo I de la Portaria nº 1242/14

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Anexo I de la Portaria nº 1242/14 – CIEJA, EMEF, EMEFM** | | | |
| **Número de Alumnos** | **Valor Fijo (A)** | **Valor Variable (B)** | **Valor Total por Escuela (A+B)** |
| **Hasta 300** | R$ 11.550,00 | Alumnos  Matriculados  x  R$ 4,50 | Valor Fijo + Valor Variable |
| **301 a 500** | R$ 12.900,00 |
| **501 a 700** | R$ 14.250,00 |
| **701 a 900** | R$ 15.600,00 |
| **901 a 1200** | R$ 16.950,00 |
| **1201 a 1500** | R$ 18.300,00 |
| **1501 a 1800** | R$ 19.650,00 |
| **Más de 1800** | R$ 21.000,00 |
| **Anexo III de la Portaria nº 1242/14 – EMEI - CEI CECI - CEMEI** | | | |
| **Número de Alumnos** | **Valor Fijo (A)** | **Valor Variablel (B)** | **Valor Total por Escuela (A+B)** |
| **Hasta 200** | R$ 9.000,00 | Alumnos  Matriculados  x  R$3,00 | Valor Fijo + Valor Variable |
| **201 a 300** | R$ 10.200,00 |
| **301 a 400** | R$ 11.400,00 |
| **401 a 500** | R$ 12.600,00 |
| **501 a 600** | R$ 13.800,00 |
| **601 a 700** | R$ 15.000,00 |
| **Más de 700** | R$ 17.700,00 |

Fuente: PMSP. Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014

1. Trabajo realizado para el *Seminario Regional de Programas de Subvención escolar en América Latina – Experiencia acumulada y transformaciones*, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE- UNESCO Buenos Aires), con la colaboración de la Secretaría de Educación de Honduras, en el marco del programa de investigación *El uso y la utilidad de subvenciones a escuelas. Estudio en América Latina,* con el financiamiento de *Global Partnership for Education (GPE)*. Esta es una versión preliminar. Se ruega no citar sin autorización previa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rubens Barbosa de Camargo actualmente es Profesor Doctor en la Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo (FEUSP) con actuación, enseñanza e investigación sobre temas relacionados a la gestión democrática de sistemas y de unidades escolares, costes de la educación, análisis de políticas educacionales y subvención pública de la educación. Fue Consejero del Consejo Municipal de Educación de San Pablo (2001 a 2008) y Consejero del Consejo de Acompañamiento y Control Social de Fundef del municipio de San Pablo (2004 a 2008), Ex-Secretario Municipal de Educación y Cultura del Municipio de San Carlos/SP (2001) y Ex-Secretario Municipal de Educación del Municipio de Suzano/SP (2005 y 2006). [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Mariana Peleje Viana es licenciada en pedagogía (2006-2010), master en Educación por la FEUSP (2012-2015), fue maestra de la red pública municipal de San Pablo (2010-2012) y actualmente integra el Centro de Estudios e Investigación en Políticas de Educación de la FEUSP, en el área específica relacionada a descentralización de recursos financieros a la escuela pública, la gestión democrática y autonomía escolar, en Brasil y en San Pablo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Se entiende como aquellos oriundos de los sistemas y las redes públicas de enseñanza de las esferas federativas, para la atención de sus unidades, cuyo uso en general tiene procedimientos complejos y lentos. [↑](#footnote-ref-4)
5. La Asociación de Padres y Profesores (APM) es un órgano auxiliar de la escuela compuesto por padres, alumnos, empleados y profesores en escuelas públicas de educación básica. En el Brasil, en las esferas federativas (estados y municipios) este órgano tiene diversas denominaciones y en diferentes momentos históricos fueron, incluso, obligatorios. Inicialmente sirvieron como instancia formal de comunicación entre la escuela y la comunidad y, principalmente, como instancia de recaudación de recursos financieros complementarios para la escuela pública. [↑](#footnote-ref-5)
6. El Consejo Escolar (CE) o colegio escolar es un mecanismos de participación colectiva, de carácter consultor y deliberador de la escuela, propuesto a partir del principio constitucional de la gestión democrática de la CF/88 y entendido como instancia máxima de decisión de la unidad escolar. Está compuesto por la participación proporcional de padres, alumnos, docentes, especialistas y demás empleados de la escuela (variando en cada esfera federativa) y es responsable de la aprobación del proyecto pedagógico de la escuela y de las principales decisiones que deben ser tomadas y realizadas en la unidad escolar. [↑](#footnote-ref-6)
7. Estos ítems son abordados también en Viana (2010, 2014). [↑](#footnote-ref-7)
8. El Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) es un ente autárquico del Ministerio de la Educación del Brasil. Según el sitio de FNDE, es un ente autárquico federal creado por la Ley nº 5.537, del 21 de noviembre de 1968, y modificado por el Decreto Ley nº 872, del 15 de septiembre de 1969, es responsable de la ejecución de políticas educativas del Ministerio de Educación (MEC). Para mejorar y garantizar una educación de calidad para todos, en especial la educación básica de la red pública, el FNDE se volvió asociado mayoritario de los 26 estados, de 5.565 municipios y del Distrito Federal. En este contexto, la transferencia de dinero está dividida en constitucional, automática y voluntaria (convenios). Además de innovar en el modelo de compras gubernamentales, los diversos proyectos y programas en ejecución – Alimentación Escolar, Libros Didácticos, Dinero Directo en la Escuela, Transporte Escolar, A Camino de la Escuela, Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil – hacen de FNDE una institución de referencia en la Educación Brasileña. Disponible en http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional. [↑](#footnote-ref-8)
9. A pesar de que el período de investigación realizado por la encuesta (VIANA, 2014, 2015) debe de haberse limitado entre 2007 y 2013, se destaca que a partir del 2014, la trasferencia del PDDE dejó de ocurrir una vez al año, habiendo sido dividido en dos cuotas anuales, de acuerdo con la Resolución nº 05, de 31 de marzo del 2014. [↑](#footnote-ref-9)
10. El régimen de adelanto existe desde 1964 (creado por el artículo 68 de la ley federal nº 4.320. dispuesto también en la ley municipal de San Paulo, nº 10.513/88 y demás decretos reglamentados). “Anticipo de fondos” proviene de la PMSP, es un dinero extraordinario de pago de gastos públicos expresamente definidos en ley, a través de la cual se coloca un determinado valor monetario a disposición de un empleado público, con el fin de darle condiciones de realizar gastos de emergencia que no pueden subordinarse al proceso normal de aplicación. Las transferencias provienen de créditos presupuestarios anuales de la SME para la DRE, divididas entre las escuelas conforme a la disponibilidad y solicitud. Son recursos exclusivos para casos excepcionales y urgentes de la escuela, cuya atención no puede ser tomada en cuenta por las vías normales de aplicación, o sea, solo pueden ser utilizados como “gastos de pequeñas cifras”, o pequeños arreglos en el edificio escolar justificados como “de emergencia”. Las escuelas municipales de San Pablo reciben los recursos del “Anticipo de Fondos” cuando los solicitan a la DRE, justificando se necesidad de emergencia. El “Anticipo de Fondos” no fue centro de atención del presente artículo, pues no es enviado a las escuelas con la periodicidad del PDDE y del PTRF y sus definiciones legales no permiten planeamiento anticipado y no implican necesariamente la gestión democrática y la participación colectiva en la decisión sobre su destino. [↑](#footnote-ref-10)
11. Los recursos de capital son dirigidos a la adquisición de materiales permanentes, o sea, aquellos que amplían el patrimonio público disponible en la unidad escolar. La investigación identificó la compra de materiales permanentes tales como, por ejemplo, bebederos, ventilador, calefactores, artefactos de cocina, refrigerador, máquina de lavar, cortador de césped, electrodomésticos, armarios, mesas, sillas, otros ítems de mobiliario escolar, además de equipos audiovisuales, computadoras, impresoras, escáner, máquina fotocopiadora, teléfonos, proyectores, grabadoras, filmadoras, máquinas fotográficas, aparatos de TV, de video, de CD, de DVD, etc. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ejemplos de servicios de mantenimiento encontrados en la investigación: pintura, arreglos en la estructura física y en la instalaciones eléctricas, hidráulicas o sanitarias del edificio escolar; limpieza de cajas de agua, canaletas, trampas de grasa, de fosa; arreglos en electrodomésticos, aparatos de sonido e imagen, equipos de informática, etc. [↑](#footnote-ref-12)
13. Los materiales de consumo identificados por la investigación fueron divididos en: materiales de consumo dirigidos al mantenimiento y a la estructura de la escuela y a los materiales de carácter pedagógico y de funcionamiento (que se intercalan, pues los materiales de funcionamiento son de uso colectivo). Los materiales de carácter pedagógico serían los directamente relacionados con los planeamientos y los proyectos político-pedagógicos de la escuela, tales como: papeles diversos, tintas, pinceles, bolígrafos, material deportivo, material para las presentaciones teatrales, musicales, culturales y artísticas, o inclusive materiales para la huerta, laboratorio de ciencias, juegos y colecciones didácticas específicas, entre otras diversas posibilidades planeadas conjuntamente con la comunidad escolar. Ya los materiales de trabajo estarían más relacionados con los materiales de secretaría y papelería, previsibles, que no necesitan planeamiento pedagógico específico, tales como: engrapadora, papel, cartulina, lápiz, tinta, borrador, reglas, cartuchos para impresora, entre otros de uso colectivo. [↑](#footnote-ref-13)
14. Los ítems de los incisos "d", "e", "f" y "g" y algunos del inciso “c” dependerían del planeamiento del Proyecto Político Pedagógico (PPP) de las escuelas, podrían variar entre los gastos con adquisición de materiales de consumo o permanente, o aún, la contratación de servicios de carácter pedagógico y cultural, como la contratación de presentaciones teatrales y culturales en la escuela, conferencistas, talleres y mini-cursos, incluso para la instrucción de profesores, entre otros gastos posibles. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br), consultado en 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Disponible en: <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe. aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1768 > , acceso en septiembre de 2014. [↑](#footnote-ref-17)
18. A pesar de que el período investigado esté delimitado entre los años 2007 y 20013, se destaca que, a partir del 2014, la transferencia del PDDE dejó de ocurrir una vez por año, dividiéndose en dos cuotas anuales, de acuerdo con la Resolución nº 05, del 31 de marzo del 2014. [↑](#footnote-ref-18)
19. Los recursos propios son aquellos recaudados por la propia escuela, son recursos privados, recaudados específicamente por una asociación escolar, generalmente la APM, son constituidos por diversas fuentes, dependiendo de la creatividad y capacidad de recaudación de cada escuela, utilizando alternativas para la recaudación, tales como fiestas, bazares, bingos, rifas y sorteos en general, ventas de espacios publicitarios, prestación de servicios, asociaciones con el sector privado de la economía local, donaciones en general, entre otros, incluso la cobranza de una contribución voluntaria de los asociados de la APM en especial de los familiares de los alumnos. [↑](#footnote-ref-19)
20. Las escuelas seleccionadas para la investigación están localizadas en la periferia de la ciudad de San Pablo y son: 1 "Centro de Educação Infantil" (CEI); 1 "Escola Municipal de Educação Infantil" (EMEI); 1 "Escola Municipal de Ensino Fundamental" (EMEF); 1 "Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos" (CIEJA) y 1 "Escola Municipal de Educação Básica para Surdos" (EMEBS) (VIANA, 2015). [↑](#footnote-ref-20)
21. La investigación empírica mostró que las escuelas contrataron servicios de contabilidad para auxiliar a los responsables de la rendición de cuentas de los recursos transferidos con la documentación necesaria, exigida para la aprobación de las cuentas. Sin embargo, se argumenta que esta contratación no es imprescindible por dos motivos: a) porque, como evidentemente a través de los datos empíricos recolectados en el campo, las escuelas han gastado una parte considerable de sus recursos con gastos de contratación de contador, sin embargo, estos recursos podrían ser destinados a fines pedagógicos de la escuela y alcanzar directamente a los alumnos; b) porque lo procedimientos para el uso de estos recursos no son complejos, ya que hay manuales y orientaciones claras y detalladas que explican sobre su movimiento, utilización y pasos para la rendición de cuentas, considerando importante que el director de la escuela (cuya función no es solamente pedagógica sino también administrativa) y los miembros de la APM de la escuela, al igual que la comunidad escolar puedan tomar conocimiento mínimamente de los procedimientos de uso de los recursos públicos. Se resalta que el PDDE no permite que sus recursos sean gastados con servicios de contabilidad y que solamente el PTRF abre esta posibilidad. Las partes teóricas y financiero-legales de la investigación mostraron que la realización de este proceso de rendición de cuentas involucrando a la comunidad escolar es uno de los beneficios primordiales de la descentralización financiera, que es la de contacto de los profesionales e individuos de la escuela con los procedimientos de las cuentas públicas y la del ejercicio del control social, la posibilidad de aprendizaje y valorización del uso de los recursos públicos. La comprobación en campo identificó que la rendición de cuentas de las escuelas es realizada por el director con la posible ayuda del subdirector, secretario o “profesor readaptado” (el cual, por motivos de salud, no puede trabajar más en las aulas) designado para esta función, sin que sea preciso gastar los recursos del PTRF con los servicios de un contador. [↑](#footnote-ref-21)