

Autonomia financeira da escola: o estado da questão

School financial autonomy: state of issue

Autonomía financiera escolar: un estado del tema

Antonio Nilson Gomes Moreira
Universidade Estadual do Ceará
antonionilson2005@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1241-7730>

Sofia Lerche Vieira
Universidade Estadual do Ceará
sofialerche@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0271-6876>

RESUMO

Este trabalho mapeia e analisa artigos sobre a autonomia financeira da escola publicados em periódicos, em livros e capítulos e em anais de congressos ou eventos, no Brasil, de 1997 a 2016, constituindo parte do estado da questão da temática. Foi elaborado a partir de busca nas bases de dados de periódicos da CAPES-MEC e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), além de livros voltados para a política educacional. Identificados os trabalhos, os mesmos foram categorizados a partir de seus objetos de investigação, sendo identificados ainda aspectos predominantes nas pesquisas, lacunas, consensos e dissensos em relação à matéria e conclusões a que chegaram os autores. Nestas mereceram destaque a defesa da iniciativa e seus impactos positivos para a gestão da escola e sua autonomia e o desacordo entre os modelos de efetivação da política.

Palavras-chave: Descentralização. Autonomia financeira da escola. Estado da questão.

ABSTRACT

This paper maps and analyzes articles about the school's financial autonomy published in journals, books, chapters and conference proceedings or events in Brazil from 1997 to 2016, forming part of the state of the thematic issue. It was drawn from the regular search databases from CAPES-MEC and the National Association of Educational Policy and Administration (ANPAE), and books focused on educational policy. Identified the papers, they were categorized from their research objects and the conclusions reached by the authors, still being identified aspects prevalent in research, gaps, consensus and dissent in relation to the matter and conclusions reached by the authors. These were highlighted the defense of the initiative and its positive impact on the school management and autonomy and the disagreement between the models of effective policy.

Keywords: Decentralization. Financial autonomy of the school. State of the issue.

RESUMEN

Este trabalho mapea y analiza artículos sobre la autonomía financiera escolar publicados en revistas científicas, en libros y capítulos, y en actas de congresos o eventos, en Brasil, de 1997 a 2016, que constituyen parte del estado del tema. Fue elaborado a partir de una búsqueda en las bases de datos de revistas CAPES-MEC y de la Asociación Nacional para la Política y Administración de la Educación (ANPAE), además de libros centrados en políticas educativas. Una vez que se identificaron los trabajos, se clasificaron en función de sus objetos de investigación, los aspectos que aún prevalecen en la investigación, brechas teóricas, consensos y disensos en relación con el asunto, y las conclusiones que plantean los autores. En estos, se destaca la defensa de la iniciativa y sus impactos positivos para la gestión escolar y su autonomía, así como el desacuerdo entre los modelos para instrumentar la política.

Palabras clave: *Descentralización. Autonomía financiera de la escuela. Estado del tema.*

Introdução

Este artigo mapeia e analisa trabalhos publicados em periódicos, livros ou capítulos, e anais de congressos ou eventos, no período de 1997 a 2016, que discutem a autonomia financeira da escola no Brasil. Compõe parte do estado da questão na temática¹ e constitui etapa de pesquisa mais ampla voltada para a análise da implementação dessa iniciativa em municípios cearenses (MOREIRA, 2018).

Assim, pelos limites desta publicação, não há aqui espaço para se discutir, de forma mais aprofundada, elementos conceituais das categorias basilares da pesquisa, como políticas públicas, política educacional e autonomia da escola. Essa discussão está feita no relatório geral da pesquisa (MOREIRA, 2018), tendo aqui sido percorrida de forma breve, como anúncios.

Foram objeto de interesse para este texto trabalhos que refletem a destinação de recursos do orçamento do ente transferidor (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) para escolas de sua rede, em cumprimento ao disposto no Art. 15 da Lei 9.394/96, que estabelece:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

¹ É complementado por artigo dos mesmos autores (MOREIRA; VIEIRA, 2017), o qual analisa a autonomia financeira da escola em teses e dissertações nesse período.

Contudo, passados mais de vinte anos, ainda é rara a descentralização de recursos pelos entes, principalmente municípios, para as escolas de sua rede, o que induz ao questionamento sobre o que motiva essa condição. As respostas apontam para dois caminhos: o primeiro encontra explicação na cultura patrimonialista ainda presente na sociedade brasileira, representada por gestores que não abrem mão do poder de gasto; outra perspectiva sinaliza para a complexidade das normas do direito financeiro público, exigência da LDB, matéria de conhecimentos técnicos, específicos, de difícil assimilação pelo cidadão comum, e ainda ausente em processos formativos sistemáticos de educadores.

Segundo Nóbrega-Therrien e Therrien (2004), definidos o objeto, os objetivos e delimitado o problema, a etapa inicial da pesquisa consiste no levantamento do “estado da questão”, o qual consiste em um mapeamento e análise da produção bibliográfica existente sobre o tema, considerando teses, dissertações, pesquisas, artigos, apresentações em eventos, etc.

Para este estado da questão, foram buscadas produções que refletissem os repasses financeiros feitos pela União, Estados ou municípios às escolas de sua própria rede, desconsiderando as transferências para as de outros entes, como, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Os trabalhos identificados se inserem no campo de estudo da política pública e da política educacional. A coleta de dados foi realizada através da pesquisa bibliográfica e da análise documental, e para o seu processamento fez-se uso da análise de conteúdo.

Aqui se adotou o entendimento de Ball (2011) em que a política pública pode ser comparada a um texto teatral, interpretado por atores em palcos e cenários distintos, correspondentes aos contextos sociais e históricos. Assim, esses sujeitos interpretam e o reproduzem, pondo ali o seu conhecimento, sua visão de mundo, sua aceitação, sua resistência, sua marca, o que pode torná-lo bastante diferente do inicialmente formulado.

Este trabalho pretende identificar, em relação à autonomia financeira da escola, quem são os sujeitos, que processos e em quais condições implementam. Para obter essas respostas analisou a produção mapeada, destacando: quando foram publicados? Quais problemas tentam responder? A que resultados chegaram? Há elementos que se destacam, lacunas, consensos e dissensos? Quais questões emergem em decorrência da leitura do material? Nesse sentido, objetiva mapear e consolidar as reflexões sobre a temática,

identificando dificuldades vivenciadas e saídas desenvolvidas, e subsidiando sistemas de ensino que intencionam adotar a iniciativa.

O texto está organizado em quatro partes, depois desta introdução. A primeira anuncia os referenciais utilizados para a compreensão dos dados. A segunda resgata a trajetória percorrida. A terceira, onde é feita uma apreciação aos materiais recolhidos, está subdividida em seções segundo as origens dos mesmos: periódicos; anais de congressos ou eventos; livros ou capítulos de livros; e síntese dos achados no conjunto de produções mapeadas, o que é seguido das considerações finais.

Um recorte temporal foi estabelecido para a pesquisa: de 1997 a 2016. O início se deve à entrada em vigor da nova LDB, que estabelece a autonomia financeira da escola. O trabalho se justifica também pela reduzida quantidade de entes que descentralizam² recursos para suas instituições de ensino, na perspectiva de que se venha a contribuir para propagar conhecimentos sobre a temática.

Anunciados aspectos gerais do estudo, os seus pressupostos estão apresentados em tópico a seguir.

A implementação da autonomia financeira da escola: textos, atores e trama

Este tópico objetiva auxiliar a leitura e interpretação dos dados coletados, de modo a favorecer uma melhor delimitação, configuração e categorização dos achados. Para isto, anuncia aportes teóricos que fundamentaram a sua leitura.

Políticas educacionais podem ser definidas como toda a ação governamental direcionada aos públicos escolares (alunos, professores, gestores e demais técnicos), a serem implementadas pela administração e pelos profissionais da educação (ZANTEN, 2011). Assim, constituem-se em medidas do poder público estatal, de caráter institucional, dotadas de uma intencionalidade. Nesse sentido,

políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem. Tais decisões envolvem questões como: construção do prédio, contratação de profissionais, formação

² No estado do Ceará, na ocasião da realização desta pesquisa, apenas quatro municípios descentralizavam recursos para as escolas de sua rede: Aquiraz, Fortaleza, Maracanaú e Sobral.

docente, carreira, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar, etc. (OLIVEIRA, 2010, p. 5).

De modo muito semelhante, para Oliveira (2010),

Entende-se por políticas públicas educacionais aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar. Essa educação orientada (escolar) moderna, massificada, remonta à segunda metade do século XIX. Ela se desenvolveu acompanhando o desenvolvimento do próprio capitalismo, e chegou na era da globalização resguardando um caráter mais reprodutivo, haja vista a redução de recursos investidos nesse sistema que tendencialmente acontece nos países que implantam os ajustes neoliberais (OLIVEIRA, 2010, p. 9).

Pode-se destacar, nas definições acima, algumas reflexões: primeiro, que as políticas educacionais referem-se a decisões de Estado; 2) que disciplinam o funcionamento da educação escolar; 3) que regulam e orientam o funcionamento de sistemas de ensino; e 4) que contribuem para a efetivação do direito à educação. Entendidas como decisões do poder público, estas são tomadas a partir de órgãos constituídos para tal fim e pelos atores imbuídos dessa competência.

Nesse sentido, cabe refletir acerca da autonomia da escola no exercício de implementação de políticas educacionais, concebidas por quem é de direito. Assim, no enfrentamento dos seus problemas cotidianos, esta instituição desenvolve uma série de medidas que não foram previstas na formulação (DROR, 2006; KINGDOM, 2006; LINDBLOM, 2006; MONTEIRO, 2006; VILLANUEVA, 2006; RUA, 2009; WU et. al., 2014).

Esta flexibilidade é necessária à etapa de implementação, considerando os limites próprios de cada uma das fases do processo. Assim, somente nesse momento se apresentam todos os problemas de operacionalização, que não foram discutidos com elevado nível de detalhamento no momento da formulação e, portanto, não demandaram dos formuladores a tomada de decisões sobre a saída para essas situações, sem perder de vista o objetivo da política.

As medidas desenvolvidas especificamente por cada unidade de ensino no processo de operacionalização não são, em princípio, decisões do Estado. Não estão disciplinadas em atos normativos, nem são medidas obrigatórias que exercem efeito coercitivo sobre os demais atores ou sujeitos envolvidos. Todavia, é somente através dessas ações que a iniciativa educacional se materializa, configurando o que Lotta (2010) designa como discricionariedade, entendida como o conjunto de decisões próprias de

burocratas e dos implementadores de nível de rua, configurando uma autonomia dos sujeitos em ressignificar a política.

Afirmou-se inicialmente que a implementação da política pública pode ser comparada à encenação de texto teatral, por atores diversos em palcos e cenários distintos, correspondentes aos contextos sociais e históricos (BALL, 2011).

Ao se apropriarem do texto, esses sujeitos o reelaboram, pondo ali sua aceitação, sua resistência, seu conhecimento, sua visão de mundo, sua marca. Essa mediação pode contribuir para tornar a política pública implementada bastante diferente da inicialmente formulada.

Assim, a autonomia financeira da escola consiste em política pública e em política educacional, materializada a partir de documentos normativos, os *textos* (leis, decretos, resoluções etc.). Estes possibilitam respostas sobre: fonte dos recursos; valores destinados à iniciativa; critérios para composição da receita; destino da verba; periodicidade de liberação; regras para gasto e para prestação de contas; além de mecanismos de transparência, de controle e de auditoria.

Essas normas são apropriadas, interpretadas e postas em prática por sujeitos diversos, *os atores*, em seus contextos temporais e espaciais. Quanto aos primeiros, são questões que se sobressaem: quem são esses profissionais? Quais as especificidades de suas atribuições? São os subsídios para sua atuação obtidos em formação inicial específica para o magistério? Há aspectos que necessitam ser enfatizados em seu processo formativo, na perspectiva de melhorar a qualidade à sua atuação?

Para objetivar sua interpretação, os sujeitos estabelecem uma teia complexa de relações intersubjetivas, a *trama*, cujas variáveis intervenientes podem modificar significativamente o produto concebido. Dentre essas merecem ser observados os fluxos dos processos, os suportes demandados e os proporcionados, as dificuldades vivenciadas e estratégias para superação, bem como as modificações que fazem ao texto original.

No entendimento de Siena (2007, p. 107), no desenvolvimento da pesquisa, “é necessário definir previamente as categorias para análise dos fatos”. Nessa perspectiva, e numa aproximação à interpretação de Ball (2011), foram escolhidos três elementos para um olhar mais ampliado sobre a política de autonomia financeira da escola: os textos, os atores e a trama. Numa explicação mais direta: os documentos normativos, os sujeitos que os implementam e os processos implementados.

Assim, pretende-se verificar se os trabalhos analisados fazem relação aos textos legais que disciplinam as políticas de autonomia financeira que refletem; o que dizem sobre os profissionais que a materializam; e que retratação fazem dos processos vivenciados na efetivação da iniciativa.

Acredita-se que o conjunto de categorias permite uma maior aproximação à problemática da autonomia financeira da escola, permitindo uma apropriação acerca dos efeitos da descentralização de recursos, na perspectiva da configuração da gestão democrática como um dos princípios do ensino público. A trajetória percorrida, compreendendo os procedimentos adotados para a identificação das produções, está apresentada nos tópicos a seguir.

Trajectoria percorrida e trabalhos mapeados

Pesquisa de abordagem qualitativa, este trabalho consistiu em interpretar as ações e relações dos grupos humanos e de indivíduos, elementos pouco traduzíveis pela quantificação. A atenção está centrada sobre aspectos subjetivos de opiniões ou de atitudes em populações pequenas (BASTOS, 2004). A ação predominante consistiu em mapear trabalhos que refletissem a política de autonomia financeira da escola, conforme já anunciado. Optou-se pela realização de pesquisa documental, descritiva quanto ao objetivo. A análise do material coletado foi feita sob o enfoque da análise de conteúdo (BARDIN, 2010).

Segundo Nóbrega-Therrien e Therrien, na elaboração do estado da questão

os achados têm de estar necessariamente ou diretamente articulados com o tema: devem referenciar especificamente o que existe em publicações ou estudos com relação a este, na área de investigação do estudante/pesquisador, na sua profissão, seja em nível local, nacional ou internacional (2004, p. 10).

Nessa perspectiva, procurou-se trabalhos voltados para a autonomia financeira das escolas em três grupos de fontes: a) a publicação em periódicos; b) em anais de eventos; e c) em livros ou capítulos de livros. A respeito do primeiro grupo, os critérios adotados para a busca, bem como os trabalhos encontrados para cada tipo de material, serão apresentados agora.

No contexto da sociedade do conhecimento e dos avanços obtidos com as tecnologias da informação e da comunicação, maior produtividade científica é indubitavelmente marca de sucesso das instituições acadêmicas. A publicação em periódicos pode estar hoje disponível para o acesso livre através do acesso eletrônico a bases de dados, havendo contribuição ao progresso da ciência por intermédio da produção e da divulgação de novos conhecimentos.

Nesse sentido, para a elaboração de um estado da questão, faz-se imprescindível a procura através da divulgação em periódicos. Assim, foram feitas buscas por artigos publicados nesses documentos através do portal da CAPES, por intermédio das bases de dados *Eric*, *SciELO*, *Scopus* e *Web of Science*.

As pesquisas foram feitas inicialmente com as mesmas expressões em língua portuguesa e em seguida em língua inglesa. A procura se iniciou fazendo o uso da expressão *autonomia financeira da escola* em *todos os campos*, sem o uso das aspas, através da *busca avançada*. Em seguida foi realizada outra tentativa com o uso da mesma expressão, mas agora entre aspas. Adiante se realizou uma variação nos descritores utilizados. Assim, optou-se por substituir algumas palavras fazendo uso dos operadores booleanos³: “dinheiro” AND “escola”; “recursos” AND “escola”, “recursos financeiros” AND “escola”, e “recursos orçamentários” AND “escola”. Os filtros perpassaram pela leitura dos títulos seguida da leitura dos resumos.

Assim, no período de 1997 a 2016, nessas fontes, foram identificados três artigos publicados, relacionados ao tema em foco: Santos (2006), Takahashi (2005) e Bassi (2006). Vale destacar que o trabalho de Souza (2012), já de conhecimento dos autores, não foi encontrado nas tentativas acima relatadas. Constatou-se que no material publicado não constam resumo nem palavras-chave, o que, provavelmente, motiva a sua não localização. Assim, é provável que a busca não esgote toda a produção da temática.

Cabe destacar aqui que, no período em apreço, o periódico FINEDUCA, que tem como foco central o financiamento da educação, não apresentou qualquer publicação voltada para discutir a transferência de recurso de qualquer ente para as escolas de sua rede.

Nesse sentido, ao longo do período foram identificados quatro artigos publicados em periódicos. A quantidade sugere uma lacuna na sistematização e divulgação dos

³ Operadores booleanos (AND - OR - AND NOT) relacionam as palavras ou grupos de palavras no processo de identificação da pesquisa.

conhecimentos produzidos sobre o assunto. O passo seguinte foi o mapeamento de apresentações sobre o tema em congressos e eventos.

Congressos são importantes espaços por onde transita a produção científica. Constituem-se em vitrine para os trabalhos, proporcionando a estes mercado internacional e circulação sem fronteiras. O trabalho ali apresentado poderá ser conhecido por outras pessoas, do mundo inteiro, contribuindo para novas experiências ou servindo de bases a outros projetos. Podem, também, estabelecer redes de relacionamentos e de publicação. Merece destaque o caráter democrático desse instituto, onde estudantes, professores e profissionais discutem a mesma ideia e intercambiam conhecimentos e experiências.

Assim, a elaboração deste estado da questão não pode prescindir de levantamento das apresentações relacionadas ao tema em congressos e eventos educacionais. Para este fim foram visitadas as publicações das últimas quinze reuniões anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e dos sete encontros do Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste (EPENN), por estes se constituírem eventos de porte para a pesquisa educacional brasileira. Em ambos verificou-se os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) 5 (Estado e política educacional). Constatou-se que, nos períodos assinalados, não houve qualquer apresentação, nesse GT, nesses eventos, voltadas para a autonomia financeira da escola. Acredita-se que o resultado se deve à aridez da temática, associada à reduzida quantidade da produção acadêmica sobre o tema, além do fato de serem esparsas as iniciativas de implementação dessa política em um país de dimensões continentais, como é o caso brasileiro.

Considerando que a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) também realiza, sistematicamente, uma série de encontros, regionais, nacionais e internacionais, mais voltados para a política e gestão educacional, decidiu-se verificar as apresentações em congressos promovidos por essa entidade, a partir das informações disponíveis em sua página eletrônica. Nessa perspectiva, foram verificados os trabalhos apresentados no 23º, 24º, 25º, 26º e 27º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizados respectivamente nos anos de 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015, e ainda, em eventos internacionais (Congresso Ibero-Brasileiro, Congresso Luso-Brasileiro e Fórum Português de Política e Administração da Educação) que aconteceram nos anos de 2010, 2012, 2014 e 2016, em Portugal, Espanha e Brasil.

No conjunto, foram identificadas seis produções (CAMARGO; VIANA, 2009; YANAGUITA, 2010; VIANA; CAMARGO, 2013; SCHUCH, 2007; CAMARGO; VIANA, 2015; VIANA; CAMARGO, 2016.), cuja análise será feita em tópico adiante.

Considerando a reduzida quantidade de apresentações relativas ao tema em apreço, e na perspectiva de um estado da questão mais abrangente, decidiu-se por identificar as reflexões sobre o tema, publicadas em outras fontes, como livros, capítulos de livros e periódicos não disponibilizados no banco de dados da CAPES, conforme segue.

A busca considerou principalmente publicações voltadas para as políticas educacionais. Foram identificados três trabalhos (POLO, 2001; LEVAČIĆ; DOWNES, 2004; SOUZA, 2006). Embora tenham sido localizados muitos capítulos de livros voltados para a temática, publicados por redes de ensino, estes não se incorporaram ao trabalho, por sua natureza prescritiva e procedimental, mais voltados a orientações para implementação da política local. No total do conjunto – publicação em periódicos, em livros e capítulos de livros, e apresentação em eventos – foram localizados 13 trabalhos, conforme relacionados no quadro 1 adiante.

Na perspectiva de contribuir para o conhecimento acerca da autonomia financeira em escolas, este trabalho adotou como categorias de análise, com inspiração em Ball (2011), os textos, os atores e a trama. Aqui, o entendimento é que a implementação de política pública pode ser comparada à encenação de peça teatral, onde os atores se apropriam do texto, mas ao seu modo, e sob condições sociais e históricas dadas, o interpretam. Nesse sentido, as constatações sobre esses três elementos estão apresentadas a seguir.

Fonte *	Autores	Ano	Título do trabalho
3	POLO, José Carlos	2001	Autonomia de Gestão Financeira da Escola
3	LEVAČIĆ, R.; DOWNES, P.	2004	Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis.
1	TAKAHASHI, Adriana R. W.	2005	A Descentralização como Política Pública no Setor Educacional: uma Análise dos Impactos em Escolas Públicas do Município de Curitiba-PR.
1	SANTOS, Alfredo S. R. dos	2006	Autonomia Financeira da Escola
1	BASSI, Marcos Edgar	2006	Inconsistências na fórmula de repasse de recursos às escolas públicas no Estado de Minas Gerais

3	SOUZA, Ângelo Ricardo de	2006	O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas do Estado do Paraná
2	SCHUCH, Cleuza C. T.	2007	Gestão financeira de duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul
2	CAMARGO, Rubens B. de; VIANA, Mariana P.	2009	Gestão Financeira Escolar como Política Pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas
2	YANAGUITA, Adriana Inácio	2010	A descentralização da gestão financeira para a escola
1	SOUZA, Ângelo Ricardo de.	2012	A escola por dentro e por fora: A cultura da escola e a descentralização financeira
2	CAMARGO, Rubens B. de; VIANA, Mariana P.	2013	Gestão financeira escolar: um estudo sobre os programas de transferência de recursos financeiros descentralizados da rede estadual e da rede municipal de Pão Paulo entre 2006 e 2009
2	VIANA, Mariana P.; CAMARGO, Rubens B. de.	2015	Programas de recursos financeiros descentralizados e o orçamento da educação no município de São Paulo (2007 a 2013)
2	VIANA, Mariana P.; CAMARGO, Rubens B. de.	2016	Recursos Financeiros transferidos diretamente às escolas públicas: por que precisamos aprimorar esta ideia?

Quadro 1 - Autonomia Financeira da Escola em periódicos, em capítulos de livros e em eventos, 1997/2016

*1= publicação em periódicos; 2= apresentação em eventos; 3= Livro ou capítulo de livro.

Fonte: Elaboração própria

Cabe ressaltar que parte desse conjunto de prescrições, no texto normativo, teria como fundamento as 'normas do direito financeiro público', exigência da LDB aos sistemas de ensino, ao proporcionarem a autonomia financeira de suas escolas. Todavia, nenhum dos trabalhos analisados discutiu a base legal que o fundamenta, ou seja, as normas que disciplinam essa política nos contextos em que se situam.

Uma visão panorâmica de política de autonomia financeira da escola, a partir de seus documentos normativos, sejam leis, decretos e outros regulamentos, aquilo que Ball (2011) demarcou como o 'texto encenado', deveria possibilitar respostas sobre: a fonte dos recursos (Salário Educação, FUNDEB, demais receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou outras fontes); os valores destinados à política; os critérios para composição da verba destinada à escola (número de alunos, área física, etapa ou modalidade de ensino que oferta, indicador de complexidade da gestão, resultados obtidos etc.); possibilidades de utilização da verba (aquisição e conservação das instalações e

equipamentos e materiais de consumo; pagamento de água, energia elétrica, telefone e internet, pessoal de atividades meio – porteiros, merendeiras, vigilantes, auxiliares de serviços gerais – etc.); a periodicidade de liberação dos recursos (anual, semestral, quadrimestral, trimestral, bimestral, mensal); as regras para gasto dos recursos e para prestação de contas; e, também, os mecanismos de transparência, de controle e de auditoria.

Além desses aspectos, uma maior aproximação deve permitir constatações sobre: papéis e perfis dos sujeitos, incluindo secretaria de educação, gestores escolares, professores, comunidade, e outros envolvidos. Pretende-se trazer à tona constatações sobre os sujeitos que interpretam os textos acima. Pergunta-se quem são, o que pensam sobre a política, quais as especificidades de sua atuação e suas principais dificuldades. A análise dos trabalhos mapeados será feita em tópico a seguir.

Análise dos dados coletados

A busca nas fontes acima relacionadas proporcionou a catalogação de treze trabalhos, sendo quatro publicações em periódicos, seis apresentações em eventos, um livro e dois capítulos de livros. À reduzida quantidade de trabalhos, cabe a explicação de Vieira (2008), quando esta afirma serem o financiamento da educação e as finanças públicas áreas técnicas, de conhecimentos áridos, pouco atraentes e acessíveis ao cidadão comum, e com uma presença ainda limitada – quando há – nos processos de formação de educadores

Considerando a semelhança entre os trabalhos, a apreciação aos mesmos está feita em um único bloco.

Situando essas produções no tempo, foram identificadas publicações nos anos de 2001, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013, 2015 e 2016, com um trabalho por ano, exceto 2006, este com três títulos. Nada foi localizado nos anos de 1997 a 2000, 2002 a 2004, 2008, 2011 e 2014.

A partir dos trabalhos mapeados, pode-se situar a autonomia financeira da escola em dois momentos históricos. No primeiro, constata-se uma tentativa de desenho da política, constituída por orientações para os secretários municipais de educação (POLO, 2001). Percebe-se também uma defesa à sua instituição (SANTOS, 2006; YANAGUITA,

2010; VIANA; CAMARGO, 2016) e a crítica ao modelo em vigor (BASSI, 2006), todos estes no Brasil. Em outros países, já se discute, de forma comparada, os critérios para a descentralização – a construção de uma fórmula de domínio público para financiamento da escola – e mecanismos de combate à corrupção (LEVAČIĆ; DOWNES, 2004).

Vale ressaltar que duas dessas produções (SANTOS, 2006; BASSI, 2006) têm sua origem em trabalhos acadêmicos – tese e dissertação – defendidos anteriormente (2004 e 1997).

O segundo momento histórico tem início em 2005 e se estende aos dias atuais, e nele podem ser posicionados os demais trabalhos. A principal característica desse grupo é a análise dos efeitos da descentralização de recursos para a gestão da escola.

Os objetos investigados também foram posicionados em dois grupos. O primeiro, de forma semelhante ao anterior, e com os mesmos trabalhos, defende a implantação de política de autonomia financeira pelos sistemas de ensino (POLO, 2001; SANTOS, 2006; YANAGUITA, 2010; VIANA; CAMARGO, 2016).

O segundo grupo, com nove produções, reflete sobre as especificidades da efetivação dessa iniciativa em quatro países, Austrália, Brasil, Polônia e Reino Unido (LEVAČIĆ; DOWNES, 2004), em municípios de Curitiba-PR (TAKAHASHI, 2005; SOUZA, 2012), São Paulo (CAMARGO, VIANA, 2013; CAMARGO, VIANA, 2009; VIANA; CAMARGO, 2015), no estado de Minas Gerais (BASSI, 2006) e em duas escolas estaduais do Rio Grande do Sul (SCHUCH, 2007).

Dois dos estudos desse segundo grupo, mais um terceiro, também trazem alguma discussão sobre os impactos da descentralização de recursos para a gestão da escola (TAKAHASHI, 2005; SOUZA, 2006; SCHUCH, 2007). Não houve, no conjunto dessas produções, qualquer tentativa de relacionar a política de autonomia financeira aos resultados escolares.

Analisando os trabalhos do primeiro grupo, Polo (2001), em coletânea produzida pelo Ministério da Educação, destinada à formação de secretários municipais dessa pasta, apresenta a sua proposta de autonomia financeira da escola, consistindo no “regime de adiantamento⁴, já previsto na Lei nº 4.320/64, [onde defende que este] apresenta-se como uma excelente solução, desde que bem regulamentado por lei local” (POLO, 2001, p. 277).

⁴ Regime de adiantamento, também conhecido como “suprimento de fundos”, destina-se ao pagamento de despesas de pequeno vulto e de pronto pagamento que, pela sua excepcionalidade, não se subordinam ao rito das demais despesas públicas (previsão orçamentária, licitação, empenho, liquidação, pagamento).

Santos (2006) discute limites e possibilidades do conceito de autonomia financeira da escola, analisa as condições (materiais, humanas, financeiras e técnicas) de São Paulo, capital, e propõe a instituição dessa política naquele município. Afirma o autor que

a transformação dessas escolas, de unidades administrativas em unidades de despesa e, futuramente, em unidades orçamentárias, pode garantir a realização efetiva do princípio legal da autonomia financeira da escola pública municipal paulistana e, conseqüentemente, a concretização da melhoria da qualidade de ensino (SANTOS, 2006, p. 168).

Cabe destacar o posicionamento desse autor, quando afirma que “a proposta de autonomia financeira elaborada por Polo (2001) não atende ao princípio da autonomia financeira das escolas” (SANTOS, 2004, p. 100).

Yanaguita (2010) defende que a autonomia financeira das escolas seja efetivada através do “regime de adiantamento” (ou suprimento de fundos) conforme proposto por Polo (2001), modelo que teve posicionamentos em contrário, argumentados por Santos (2004).

Merece destaque a constatação de que

cabe avaliar a proposta por meio de estudos e pesquisas (...) [e que] a descentralização da gestão financeira para a escola, e sua real autonomia alcançada de forma democrática, ainda constituem grandes desafios para a gestão educacional (YANAGUITA, 2010, p. 13).

Viana e Camargo (2016) apresentam um conjunto de razões para defender que os recursos financeiros sejam transferidos diretamente às escolas. Consideram que estes são instrumentos imprescindíveis para a promoção da qualidade do ensino, devendo ser aprimorados e expandidos. Chamam a atenção para a importância de aprofundamento teórico tanto em financiamento da educação quanto em gestão democrática, áreas afetas ao setor educacional. Em suas considerações finais, afirmam:

(...) os recursos financeiros descentralizados têm trazido novas alternativas, significando importantes possibilidades de gastos e investimentos no que a escola realmente necessita (...). Ter maior grau de autonomia de gestão financeira pode lhe conferir maior grau de autonomia pedagógica, para a criação e desenvolvimento de atividades pedagógicas diversas: artísticas, científicas, culturais, esportivas, ligadas a formação de seus professores e alunos, conforme suas próprias decisões, especificidades e planejamento coletivo. (...). Além disso, promove o aumento da autonomia escolar, valorização e desenvolvimento da cultura democrática e do controle

social, contribuindo, a longo prazo, para a cultura qualidade social da educação, com vistas à democracia participativa (VIANA; CAMARGO, 2016, p. 17-18).

Chamou a atenção no trabalho acima a constatação de mudança de posicionamento desses autores em relação à defesa da descentralização financeira para a escola, quando comparada à pesquisa realizada pelos mesmos em período anterior, conforme adiante (CAMARGO; VIANA, 2013).

Os trabalhos posicionados no segundo grupo dedicaram-se a analisar processos de implementação dessa política em escolas (SCHUCH, 2007), municípios (TAKAHASHI, 2005; SOUZA, 2012; CAMARGO, VIANA, 2009; 2013; VIANA; CAMARGO, 2015), estados (BASSI, 2006) e países (LEVAČIĆ; DOWNES, 2004), os quais serão comentados a seguir.

Schuch (2007) realiza reflexão sobre a gestão financeira a partir de duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, abordando questões de ordem legal e estratégias utilizadas para uso dos recursos. Conclui que

O repasse de recursos diretamente às unidades de ensino traz novos horizontes à prática escolar, surgem novos papéis no cotidiano da escola, pois atribuições anteriormente realizadas pelo poder público central passam a ser efetuadas no âmbito local pelas escolas. Desta forma, as instituições locais recebem uma maior capacidade de decisão, resultando num maior compromisso e controle da própria comunidade sobre a gestão dos recursos financeiros (SCHUCH, 2007, p. 11-12).

Todavia, pondera afirmando que para a escola vivenciar sua autonomia financeira, faz-se necessário que recursos transferidos sejam suficientes para o atendimento às suas necessidades, e que a prevalência dos gastos apenas na manutenção impede o avanço pela conquista da qualidade do ensino público.

Takahashi (2005) buscou identificar em duas escolas da rede municipal de ensino de Curitiba-PR quais as estratégias adotadas para gerenciar os recursos financeiros recebidos e seu impacto na atividade docente. Os resultados apontam a aprovação da descentralização, bem como a mobilização de colegiados para administrar os recursos transferidos e, ainda, a melhoria do processo de ensino.

Souza (2006) realiza uma análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas do estado do Paraná. Sua atenção está concentrada na relação entre os recursos transferidos pelo poder público e as receitas obtidas em outras fontes. Constatou que na “maioria absoluta das escolas a proporção dos recursos administrados pelas escolas,

somando todas as fontes, não ultrapassa os 7% do quanto custa mantê-las funcionando normalmente durante um ano” (SOUZA, 2006, p. 262).

Camargo e Viana (2009) analisam procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos destinados às escolas de redes públicas. Segundo os autores, sua pesquisa se justifica pelo fato de que

Poucas são as informações claras e precisas sobre os montantes, os critérios de “distribuição”, os processos decisórios que ocorrem com os recursos financeiros descentralizados nas redes públicas, à luz das novas determinações de financiamento da educação (Fundef, Fundeb, LRF). Menos ainda encontra-se estudos e informações sobre os tipos de recursos que são destinados diretamente às unidades escolares e se existem outros recursos disponíveis ou gerados nas mesmas (CAMARGO; VIANA, 2009, p. 3).

Os dados foram coletados para o período de dois anos (2007 e 2008) em duas escolas públicas de São Paulo, sendo uma estadual e outra municipal. Analisaram as receitas de recursos transferidos pelo poder público e de verbas arrecadadas, além das despesas realizadas, sempre estabelecendo relação com o valor por aluno. Concluem que, considerando os mecanismos necessários para a democratização da gestão, a proposta de autonomia financeira da escola “deve merecer maior atenção tanto sob a perspectiva acadêmica quanto na forma de uma política pública” (CAMARGO; VIANA, 2009, p. 18).

Camargo e Viana (2013) realizam um estudo sobre os programas de transferência de recursos financeiros descentralizados da rede estadual e da rede municipal de São Paulo entre 2006 e 2009. Os dados foram coletados para um período de três anos (2007 a 2009), em quatro escolas, sendo duas de cada esfera.

Foram analisados os recursos arrecadados, transferidos pelo poder público e próprios, e a utilização dos mesmos, sempre estabelecendo relação com o valor por aluno. Concluem, dentre outros, que: a gestão democrática dos recursos da escola não tem sido estimulada, promovida orientada e acompanhada pelos órgãos de gestão central do sistema de educação; que os recursos transferidos às escolas não promovem a autonomia financeira e pedagógica da escola, pois o que fazer com os mesmos já está definido por estruturas superiores, sendo a autonomia, de fato, decretada pelos órgãos centrais; e, ainda, que todos os entrevistados “observaram sobre o enorme dispêndio de tempo e energia para lidar com os processos burocráticos que envolvem a utilização dos recursos financeiros transferidos para a escola” (CAMARGO; VIANA, 2013, p. 15).

Em outro trabalho, esses mesmos autores comparam os montantes dos recursos financeiros descentralizados em escolas municipais de São Paulo com o orçamento anual do município, com fins de aferir e analisar se as políticas públicas de descentralização financeira favorecem a autonomia escolar (CAMARGO; VIANA, 2015). Constatam que o montante transferido significa muito pouco, atingindo percentuais que oscilaram entre 0,08% e 0,15% (Programa Dinheiro Direto na Escola) e de 0,46% a 0,83% (programa local de descentralização).

Bassi (2006) verifica em sua investigação os efeitos da descentralização para as escolas estaduais de Minas Gerais, no período de 1991/1994, em relação aos objetivos da qualidade do ensino, em especial no que se refere às taxas de aprovação, reprovação e evasão. Apresenta seus fundamentos teóricos para as propostas de autonomia da escola e da descentralização, situando nesse contexto o papel da gestão financeira. Situa a política educacional implementada naquele estado, e infere que esta tem como determinante o crescimento econômico e a equidade social. Anuncia em termos gerais a iniciativa da descentralização de recursos como o rateio *per capita* da parcela estadual do salário-educação. Conclui que “a modalidade de repasse apresenta certo grau de inconsistência com os objetivos de melhoria da qualidade do ensino, expressos na redução das taxas de repetência e evasão” (p.5), principalmente pela insuficiência dos recursos transferidos, mas defende que

esta análise crítica não anula a nossa posição em defesa do processo de descentralização e da autonomia escolar como uma das formas de enfrentamento das precárias condições do sistema público, da melhoria da qualidade do ensino, da extensão e da democratização da escola (BASSI, 2006, p. 5).

Levačić e Downes (2004) analisam experiências de descentralização de recursos para a escola em quatro países: Austrália, Brasil, Polônia e Reino Unido. Inicialmente apresentam as características mais gerais das políticas de financiamento da educação nesses sistemas. Em seguida apresentam as regras de transferência de verbas para os estabelecimentos de ensino, considerando os níveis de transparência, o controle exercido pelos sujeitos, além de mecanismos para a detecção de fraudes e corrupção.

Constataram que as principais diferenças entre as regras de descentralização de recursos para as escolas nesses países são: a que despesas essas verbas cobrem; se a norma é única ou subdividida em várias outras (ou seja, se destina valores diferentes e de

fontes diversas para distintos níveis, etapas, modalidades de atendimento); e em que medida o número de alunos é determinante para a alocação de recursos.

Ainda segundo esses autores, em nenhum dos quatro países estudados parece haver uma versão completa de um modelo de necessidades da escola, utilizado para a elaboração do orçamento. Assim, não perceberam uma análise detalhada de quanto custa para financiar um determinado nível ou etapa de ensino. Em geral, as aproximações foram feitas pelos sistemas observados, levando em conta o número de alunos, com ajustes para a idade dos mesmos e a natureza dos cursos.

Levačić e Downes (2004) também afirmam que a transparência das finanças da educação, que é crucial para a identificação e prevenção da corrupção, é difícil de conseguir. Mas em todos os quatro casos foi possível ter acesso à informação sobre os recursos destinados às escolas. Todavia, os entrevistados alegaram a complexidade técnica do processo e a dificuldade de apresentação de informação de forma a permitir que pessoas comuns entendam a fórmula como uma escola foi contemplada com a alocação de recursos.

Defendem ainda que o controle das finanças no âmbito da escola é medida fundamental para se evitar fraudes. Nesse sentido, os quatro países têm regulamentos que estabelecem os procedimentos a serem seguidos para garantir a probidade e registros financeiros precisos, onde destacam a separação de funções, a exigência de mais de uma assinatura em cheques, a manutenção de inventários precisos e formais e procedimentos transparentes para a celebração de contratos e para a destinação de bens patrimoniais.

Levačić e Downes (2004) asseguram que é essencial contar com várias camadas de auditoria ao financiamento da escola para se prevenir contra fraudes. Na maioria dos casos, a primeira instância é ao nível interno, executado por um competente membro do conselho escolar, exceto quando esse colegiado é relativamente inexperiente, ou impotente, como nos exemplos brasileiros e poloneses. Segundo o estudo, parece haver pouco registro coletivo de corrupção no âmbito escolar, tornando difícil saber se esta aumentou, ou não, naqueles países onde a descentralização foi introduzida.

Concluem esses autores que a transferência de verbas para as escolas e a delegação de decisões a estas pode em primeiro lugar aumentar a possibilidade de fraude pelo fato de mais pessoas terem acesso direto aos recursos. Por outro lado, isso pode ser reduzido, posto que um dos seus elementos essenciais dessa iniciativa é o acesso do público à informação. A transparência coloca pressão sobre aqueles que ocupam posições

de responsabilidade para agir em conformidade com regulamentos. Como a probabilidade de detecção é muito maior, também o são as consequências do desvio profissional. Regras mais simples são mais fáceis de entender e, portanto, mais transparentes. No entanto, se forem simples demais podem ser desiguais, uma vez que não diferenciam suficientemente as escolas com diferentes fatores de custo.

Por fim, em decorrência das evidências constatadas, apresentam um conjunto de recomendações:

1. A formação de diretores e pessoal administrativo em procedimentos financeiros deve ser aprofundada e constantemente atualizada.
2. Muito cuidado deve ser tomado na preparação do manual de procedimentos financeiros. Estes devem ser bastante específicos sobre questões como: a aquisição de bens (processo de licitação); o ordenamento e o recebimento de materiais e serviços; a necessidade de múltiplas assinaturas nos cheques ou notas de crédito; a autorização para despesas com cartão de crédito; a manutenção de inventários de equipamentos, inclusive a sua baixa; e o uso de dinheiro em espécie dentro da escola.
3. Aqueles responsáveis pelo recebimento, armazenamento e distribuição de bens (ou seja, o conselho escolar ou gestores) devem estar suficientemente bem informados sobre o processo de financiamento, de modo a serem capazes de detectar a incompetência ou fraude (LEVAČIĆ; DOWNES, 2004, p. 144-145, tradução nossa).

Recomendam ainda os autores que cuidados especiais sejam tomados para assegurar que fraude e conluio não ocorram dentro da escola, e que haja monitoramento local, realizado por *expert* externo, experiente, independente da direção e do pessoal administrativo, onde se informe, claramente, e na totalidade, as situações detectadas, às autoridades educacionais, aos gestores escolares e aos governantes. E mais: detalhes de como funcionam as regras de descentralização devem ser apresentados com clareza suficiente para permitir maior compreensão em todos os níveis, incluindo tanto a profissionais quanto a leigos dentro do sistema escolar (LEVAČIĆ; DOWNES, 2004).

Parte dos trabalhos deste segundo grupo tece considerações acerca dos impactos da autonomia financeira na gestão da escola (TAKAHASHI, 2005; SOUZA, 2012; SCHUCH, 2007). Todavia, provavelmente pela limitação de espaço dos documentos, em geral com cerca de 15 páginas, esses elementos são perpassados de forma geral, em forma

de anúncios, sem o desenvolvimento de uma discussão aprofundada⁵. Segundo a primeira autora,

a autonomia, vivenciada nos últimos anos, e o gerenciamento de recursos foram positivos para as escolas (...), o que estimulou o próprio desejo não só de mais recursos para suprir necessidades, como de mais autonomia tanto de recursos financeiros quanto de recursos humanos. Ganhos como agilidade e inovação foram apontados como significativos. A mobilização de instâncias coletivas de decisão foi sendo ampliada e promoveu aprendizagem entre os grupos (TAKAHASHI, 2005, p. 250).

Souza (2012) analisou os impactos iniciais provocados pelo Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF) de Curitiba, Paraná, sobre o cotidiano da escola, mais particularmente sobre o processo de gestão e de tomada de decisões. Concluiu que

o PDRF não inaugurou nenhum novo processo de desenvolvimento da autonomia financeira da escola, nem mesmo de atendimento às necessidades da comunidade escolar, já que a construção histórica da gestão financeira da escola, isto é, a sua tradição nesta área não tem sido alterada com o advento do programa de transferência de recursos financeiros, mesmo com o significativo incremento de dinheiro público nas contas da escola (SOUZA, 2012, p. 12-13).

Schuch (2007) chama a atenção para o fato de que, naquele Estado (Rio Grande do Sul), “a direção se envolve em duas modalidades distintas de gestão de dois recursos públicos, ora em conjunto com um órgão privado, o CPM, ora em conjunto com um órgão público, o conselho escolar” (p. 4). Todavia, o repasse de recursos para a entidade privada, a Unidade Executora, parece ter sido a forma prevalente em outros programas estaduais e locais. Conclui afirmando que “A política de repasses de recursos – comumente chamada de autonomia financeira – na rede estadual de ensino do RS trouxe avanços para a gestão da escola, possui limitações, contudo o grande desafio é o seu aperfeiçoamento” (p. 12).

Apresentados o mapeamento realizado e a análise sobre os estudos levantados, observa-se que o estado da questão pode constituir-se em instrumento útil para uma aproximação da política educacional e de sua história.

A autonomia financeira da escola consiste em obrigação estabelecida em lei há mais de vinte anos. Contudo, sua efetivação ainda é uma constatação rara em sistemas municipais de ensino no Brasil. Acredita-se que esta situação se deva, dentre outros

⁵ Sobre impactos da descentralização de recursos financeiros na gestão da escola, ver Peroni e Adrião (2005).

motivos, a três grupos de fatores: ao conjunto de conhecimentos técnicos que faz uso, relativos às finanças públicas e ao financiamento da educação, pouco acessíveis ao cidadão comum e muito raros em processos de formação de educadores; à decisão, pelos governantes, de não descentralizarem para não abrir mão do poder de gasto; e ainda, à escassez de recursos públicos.

Uma grande inquietação nasce da constatação de que a lei determina que os progressivos graus de autonomia de gestão financeira da escola deverão ser proporcionados, mas devem ser “observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996). A própria União Federal, em seu papel indutor, quando instituiu sua política de descentralização de recursos em 1997, através do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, o fez com a transferência de recursos para uma entidade privada, a Unidade Executora, para a qual não se aplicam as referidas normas das finanças públicas, como a licitação, o empenho e a liquidação, disciplinadas pelas leis nº 8.666/93c e nº 4.320/64.

Nesta investigação, o conjunto de trabalhos analisados, exceto o de Levačić e Downes (2004), se apresenta em formato de artigo, cujas condições espaciais estabelecem limites para uma discussão mais aprofundada.

O que chamou a atenção, em primeiro lugar, foi o reduzido número de trabalhos publicados nas fontes investigadas, ao longo do período. Supõe-se que isto se deva à escassa quantidade de sistemas que efetivaram a política de autonomia financeira da escola em suas redes de ensino. A situação pode ser explicada, também, pelo fato de a autonomia financeira da escola ser parte do financiamento da educação, área considerada por muitos estudiosos como um “bicho de sete cabeças”, uma “caixa preta a desvendar”, pela aridez dos conhecimentos que envolve.

No conjunto dos artigos analisados estiveram presentes reflexões que fazem a defesa da autonomia financeira da escola, mas, neste caso, sem a análise de uma sistemática específica, localizada em espaço e tempo. Também se percebeu em alguns trabalhos uma preocupação mais voltada para o processo de implementação e seus impactos na gestão da escola. Todavia, considerando as limitações, isto se fazia de forma geral, como “anúncios”.

Em Bassi (2006), verifica-se que a autonomia financeira de Minas Gerais não contribuía, na década de 1990, para a redução dos índices de reprovação e evasão. Mas

não foram localizados trabalhos preocupados com a relação entre essa iniciativa e resultados na aprendizagem dos educandos, especialmente em tempos de IDEB.

Conforme observado, três grupos de atores estão mais diretamente relacionados à autonomia financeira da escola: dois internos ao governo, aí incluídos os do campo educacional, envolvendo as instituições de ensino, como gestores, professores e comunidade, e secretaria de educação, e os dos subsistemas de finanças e jurídico; no externo estão principalmente os fornecedores e o banco onde se movimenta a conta corrente. Constata-se que todos são favoráveis à descentralização de recursos para a escola.

As dificuldades sentidas pelos sujeitos, sob o olhar das escolas, estão relacionadas aos recursos, em especial o seu montante, sempre insuficiente para as demandas. Do ponto de vista das secretarias de educação, estas se situam principalmente na formação sobre o que é específico para a gestão financeira. A direção da escola, composta por profissionais do magistério, assume a presidência da Unidade Executora. Em decorrência, passa a ser 'ordenadora de despesa' de recursos públicos em instituição de direito privado. Esse papel traz consigo uma série de atribuições cujo desempenho requer a apropriação de um vasto conjunto de saberes oriundos de diversas áreas do conhecimento: finanças públicas, contabilidade, direito tributário, dentre outros. Todavia, os trabalhos analisados não adentram as especificidades da atuação cotidiana para a implementação da política.

Sob um olhar ainda mais etnográfico, pretende-se anunciar os processos de autonomia financeira da escola. Após o ingresso na agenda, a narrativa é encenada em três atos, com palcos, cenários, personagens e trama específicos, os quais compreendem, respectivamente, a concepção, a organização das condições para e a implementação da política.

O primeiro ato corresponde ao processo de formulação do texto. Envolve subsistemas político e jurídico, orçamentário e educacional, todos em nível mais estratégico. Aqui há embates e disputas, pois alguns órgãos entendem perder recursos ou poder com a descentralização do gasto. O produto final é o texto composto por documentos normativos como lei e decreto, dentre outros, a ser interpretado na ocasião da implementação da política. Sua repetição ocorre apenas em caso de reformulação da iniciativa.

O segundo ato é encenado predominantemente por atores das secretarias de educação e de finanças e tem o objetivo de preparar o contexto, os atores e os cenários,

para que se torne possível o desenvolvimento da trama. Divide-se em três cenas. Na primeira se desenha e mapeia o fluxo dos processos, onde se definem os produtos a serem gerados em cada etapa, e se identificam as condições materiais e humanas necessárias. Na seguinte são produzidos todos os atos e instrumentos (nota de empenho, liquidação, termo de convênio, ou equivalentes, dentre outros) a serem utilizados no terceiro ato. Na última são desenvolvidos momentos formativos com os participantes, tanto do órgão central quanto das escolas, que só agora começam a atuar. A cena inicial dá-se somente uma vez, por ocasião da instituição da iniciativa, e as demais se repetem a cada ano.

O terceiro corresponde à implementação da política de autonomia de gestão financeira da escola. Engloba ações de transferência do recurso, de sua execução e da prestação de contas. Tem como principais atores a direção da escola e a equipe responsável pela iniciativa na secretaria de educação. Deve-se chamar atenção aqui para o fato de que outros personagens desenvolvem papéis também importantes, e uma atuação deficitária destes poderá contribuir para desqualificar o conjunto da obra. São estes: da área financeira, responsável por emissão de notas de empenho e de liquidação, além da liberação dos recursos; da área tributária, onde costumam ser emitidas as notas fiscais de serviços; o banco onde os recursos são creditados; os contadores e seus escritórios, pelo suporte que prestam nesse campo que é de desconhecimento dos gestores; e os fornecedores, por tentar fazer valer interesses, que nem sempre correspondem aos da iniciativa.

Neste ato a trama se repete tantas vezes quantas forem os repasses por ano. Organizado em três cenas, a primeira tem aspectos mais burocráticos, voltados para o controle. Seus principais atores estão nas áreas orçamentária e financeira das secretarias de finanças e de educação, podendo, nesta última, incluir a equipe responsável por coordenar a iniciativa. Seus principais produtos são a inclusão da despesa no orçamento, devidamente classificada por natureza, função, subfunção e elemento, o cronograma de desembolso, além da emissão dos documentos (termos de convênio ou outro) a serem firmados por cada parte, nesse caso, cada escola. Ocorre sempre no início de cada ano.

Na segunda cena, onde se firmam os termos anunciados e se articula a transferência dos recursos, são atores as escolas e o setor responsável pela política, na secretaria de educação. Aqui há uma demanda intensa por controles burocráticos, como a inclusão, no processo de transferência de receita para cada instituição de ensino, de emissão de notas de empenho, de liquidação, dentre outras, além das certidões de

inadimplência em tributos e na seguridade social, conforme estabelece o art. 195, § 3º, da Constituição Federal. O produto final desta encenação é o recurso creditado em conta corrente da Unidade Executora.

Na cena seguinte é apresentada a utilização dos recursos transferidos. São principais atores as escolas, com participação especial do conselho escolar, mas contando com outros coadjuvantes: banco, fornecedores, contadores, responsáveis por emissão de notas fiscais de serviços, além da equipe de suporte na secretaria de educação. São aqui realizadas: a deliberação sobre destino das verbas; as pesquisas de preços; as compras ou contratação de serviços, com os respectivos recebimentos (liquidação) e pagamentos; e a elaboração do processo de prestação de contas, com os encaminhamentos dele decorrentes (aprovação pelo colegiado, publicização, direcionamento ao órgão competente, diligências etc.). É produto esperado o atendimento às demandas, conforme deliberado, considerando o limite de recursos disponibilizados e em obediência às normas do direito financeiro público.

Considerações Finais

O objetivo central desta pesquisa esteve voltado para a identificação e análise de trabalhos (publicações em periódicos, livros, capítulos, e apresentação em eventos) que refletissem a política de autonomia financeira das escolas, suas propriedades e especificidades, tendo como base os documentos normativos, os sujeitos envolvidos nos processos e as relações que estabelecem.

Assim, em resposta sintética às questões levantadas neste estudo, de 1997 a 2016, treze trabalhos, sendo um livro, dois capítulos de livros, quatro artigos publicados em periódicos, e outros seis apresentados em congressos, refletem políticas de autonomia financeira da escola.

No conjunto dos artigos analisados estiveram presentes reflexões que fazem a defesa da autonomia financeira da escola, mas, neste caso, sem a análise de uma sistemática específica, localizada em espaço e tempo. Também se percebeu em alguns trabalhos uma preocupação mais voltada para o processo de implementação e seus impactos na gestão da escola. Todavia, considerando as limitações, isto se fazia de forma geral.

Especificamente em relação aos doze artigos e capítulos de livros analisados, as questões que inquietaram aos pesquisadores estão voltadas para o financiamento da educação, de modo mais específico, sobre os problemas enfrentados para como atender às demandas que se lhe apresentam em sua problemática cotidiana, de forma autônoma, democrática e participativa, de modo a contribuir para os processos pedagógicos.

Em sua maioria, esses trabalhos sinalizam que a descentralização de recursos contribui para a construção da gestão participativa e democrática e da autonomia da escola, mesmo havendo propostas diversas quanto aos modelos (POLO, 2001; SANTOS, 2006). Ainda assim, todos se posicionam em favor da descentralização de recursos para os estabelecimentos de ensino. Merecem destaque também as afirmações de que os recursos são insuficientes para o atendimento das demandas e que representam muito pouco em relação ao montante de despesas com educação. Não foram estabelecidas relações entre recursos recebidos pela escola e proficiência dos alunos.

Diferentemente dos artigos, Levačić e Downes (2004) tentam identificar uma regra clara para financiamento da escola, transparente, de fácil entendimento por todos, e, ainda, se a descentralização de recursos para essa instituição tem favorecido a corrupção, esta entendida como a apropriação privada do dinheiro público. Nos países analisados, não localizaram a fórmula, mas constataram que, em função da quantidade de pessoas envolvidas e dos mecanismos de transparência a que estão sujeitos, a corrupção e a fraude ficam dificultadas.

Foram constatadas, no conjunto, dissensos e lacunas a respeito da temática em foco. Isto fica explícito em diversos momentos. Um primeiro diz respeito ao modelo de autonomia financeira da escola defendido por Polo (2001) e por Yanaguita (2010), popularmente conhecido como 'suprimento de fundos', mas duramente combatido por Ribas (2004), com o que concordam os autores deste trabalho.

Também se constatou algum dissenso quanto à contribuição da descentralização financeira para a democratização da gestão. O conjunto de estudos apresenta em comum o entendimento de que os recursos descentralizados são insuficientes para as demandas que se apresentam.

O conjunto de trabalhos, provavelmente pelos limites de espaço, não se deteve nos documentos normativos, *os textos*, os quais possibilitariam uma maior aproximação às normas e estrutura da política em análise, dos valores repassados, dos critérios, do público-alvo, entre outros.

A respeito dos *atores*, os trabalhos analisados sinalizam que a política de autonomia financeira demanda a instituição de novos sujeitos na escola, com perfil voltado para as finanças públicas e o seu emaranhado de regras e instrumentos de controle.

As relações estabelecidas durante a implementação da política, a *trama*, não foi objeto de apreciação nos trabalhos. Voltaram-se, em geral, para refletir as contribuições para a gestão democrática e para a autonomia da escola. Ainda assim, nesse processo, foi possível perceber atos e cenas da apresentação teatral, conforme anunciados acima.

Pode-se reiterar que saberes relativos à autonomia financeira da escola, abrangentes, complexos e multidisciplinares, têm como espaço de gestação e de apropriação o *lôcus* de trabalho, em geral escolas e sistemas de ensino. Assim, nascem, evoluem, ficam obsoletos e são superados em uma velocidade muito intensa, difícil de ser acompanhada pelos processos formativos naquelas instituições, em especial na formação inicial. Assim, pela sua abrangência, tem-se a visão da dificuldade de inserção dos mesmos, em sua totalidade, em um curso de formação de professores.

Do mesmo modo, dada a cultura patriarcal e clientelista presente nas administrações municipais brasileiras, e a conseqüente forma política de composição de suas equipes de trabalho a cada mandato, os sistemas e redes de ensino, em sua grande maioria, ainda não dispõem de estrutura para iniciativa de tamanha envergadura. Esses elementos levam a acreditar que a efetivação da autonomia financeira da escola, de forma mais capilar, ainda consistirá por algum tempo em desafio.

Nesse sentido, se reforçam as proposições de que a autonomia financeira da escola ainda constitui instigações para a gestão educacional e escolar, merecendo estudos que objetivem iluminar pontos obscuros, responder às indagações que se fazem presentes na área, na perspectiva de viabilizar o trabalho escolar, no sentido de sua gestão democrática e da melhoria da qualidade do ensino.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições Loyola, 2010.

BASTOS, N. M. G. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. Fortaleza: Gráfica e Editora Nacional, 2004.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 20/12/2014.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; VIANA, Mariana Peleje. **Gestão financeira escolar**: um estudo sobre os programas de transferência de recursos financeiros descentralizados da rede estadual e da rede municipal de Pão Paulo entre 2006 e 2009. 2013. Disponível em <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MarianaPelejeViana-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em 18/12/2014.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; VIANA, Mariana Peleje. **Gestão Financeira Escolar como Política Pública**: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas. 2009. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/312.pdf. Acesso em 18/12/2014.

DROR, Y. Salir del paso. ¿“ciência” o inercia? In: SARÁVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. cap. II, p. 123-131.

LEVAČIĆ, Rosalind; DOWNES, Peter. **Formula funding of schools, decentralization and corruption**: a comparative analysis. UNESCO – Paris: International Institute for Educational Planning, 2004.

LINDBLOM, C. E. Todavía tratando de salir del paso. In: SARÁVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. cap. II, p. 99-122.

LOTTA, Gabriela S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MONTEIRO, Jorge Viana. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARÁVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1. cap. IV, p. 249-268.

MOREIRA, Antonio Nilson Gomes. VIEIRA, Sofia Lerche. Autonomia financeira da escola em teses e dissertações (1997-2015). **Educação em Foco**, ano 20 - n. 30 - jan/abr. 2017 - p. 167-188.

MOREIRA, Antonio Nilson Gomes. **A implementação da autonomia financeira da escola em municípios cearenses**. 363 f. Tese. Doutorado em educação. Centro de Educação. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2018.

NÓBREGA-THERRIEN, Silvia Maria; THERRIEN, Jacques. Os trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**. Fundação Carlos Chagas. v. 15. n. 30. p. 5-16, jul/dez. 2004.

OLIVEIRA, R. P. de; Apresentação. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 9-12.

PERONI, Vera Vidal e ADRIÃO, Theresa. Público Não-Estatal: Estratégias Para O Setor Educacional Brasileiro. In: PERONI, Vera e ADRIÃO, Theresa (orgs.) **O público e o privado na educação** – Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Editora Xamã, 2005.

POLO, J. C. Autonomia de gestão financeira da escola. In: GIÁCIO, M.; RODRIGUES, M. (Orgs.). **Guia de consulta para o programa de apoio dos Secretários Municipais de Educação** – PRASEM III. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES, 2009.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. **As políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal**: o caso do município de São Paulo nas gestões do período de 1997-2002. 2004. Tese. 278 f. Tese de Doutorado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. Autonomia Financeira da Escola. In: **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v.8, n. 1, p. 153-171, jan/jun. 2006.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **Gestão financeira de duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul**. 2007. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/87.pdf. Acesso em 18/12/2014.

SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho [s.n.], 2007.

SOUZA, Angelo Ricardo de. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas do Estado do Paraná. In: GOUVEIA, A. B; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

SOUZA, Angelo Ricardo de. A escola por dentro e por fora: A cultura da escola e a descentralização financeira. In: **Revista Ibero-americana de Educação**. 2003. Disponível em http://www.campus-oei.org/revista/fin_edu3.htm. Acesso em 18/12/2014.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch. A Descentralização como Política Pública no Setor Educacional: uma Análise dos Impactos em Escolas Públicas do Município de Curitiba-PR. In: **Ensaio**: avaliação de políticas públicas educacionais. Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 235-254, abr/jun. 2005.

VIANA, Mariana Peleje; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Recursos financeiros transferidos diretamente às escolas públicas**: por que precisamos defender e aprimorar esta ideia? 2016. Disponível em http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_4/E4_A31.html. Acesso em 14/11/2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Líber Livro, 2008.

VILLANUEVA, L. F. Aguillar. Estudio introductorio. In: SARÁVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, cap. I, p. 43-65.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **A descentralização da gestão financeira para a escola**. 2010. Disponível em <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf>. Acesso em 18/12/2014.

ZANTEN, A. V. Políticas Educativas. In: ZANTEN, Agnès Van. **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 640-645.

Submetido em 18/09/2017

Aprovado em 30/03/2020

Licença *Creative Commons* – Atribuição NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)