

Autonomia financeira da escola em teses e dissertações (1997-2015)

Antonio Nilson Gomes Moreira¹, Sofia Lerche Vieira²

Resumo

Este artigo mapeia e analisa teses e dissertações sobre a autonomia financeira da escola, produzidas no Brasil de 1997 a 2015, constituindo parte do estado da questão da temática no período. Foi elaborado a partir de busca nas bases de dados da CAPES-MEC e da BDTD-MCT. Foram analisados 12 trabalhos, localizados no tempo e no espaço, tendo sido categorizados os objetos de investigação, os sujeitos, os fundamentos teóricos, as metodologias adotadas e as principais conclusões a que chegaram os autores. Dentre essas, mereceram destaque o fortalecimento do processo de autonomia e de democratização da escola, a crescente evolução dos recursos dispendidos, a solução imediata de problemas locais e a qualificação do projeto da escola.

Palavras-chave: descentralização; autonomia financeira da escola; estado da questão.

1 Estudante de Doutorado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará, área de concentração formação de professores, linha de pesquisa política e gestão educacional.

2 Doutora em Filosofia e História da Educação (PUC/SP), com Pós-Doutorado pela Universidad Nacional de Educacion a Distancia, Espanha.

School financial autonomy in theses and dissertations (1997-2015)

Antonio Nilson Gomes Moreira, Sofia Lerche Vieira

Abstract

This article analyzes and maps dissertations and thesis on school financial autonomy produced in 1997-2015 in Brazil. They constitute part of the state of the theme in the period. It was elaborated from the search in the databases of CAPES-MEC and BDTD-MCT. Twelve studies were analyzed through time and space. The research object, the subject, the theoretical foundations, the methodologies adopted and the main conclusions reached by the authors were identified and categorized. The emphasis of the analysis relied on the strengthening of the school autonomy and democratization process, the increasing evolution of spent resources, the immediate solution for local problems and the qualification of the school project.

Keywords: decentralization; school financial autonomy; state of the issue.

1 Introdução

Este trabalho constitui parte do estado da questão da autonomia financeira da escola no Brasil, em teses e dissertações, no período de 1997 a 2015. Para isso, mapeia e analisa a produção científica relativa ao tema em teses e dissertações³, verificando problemas, pressupostos teóricos, métodos analíticos e resultados encontrados.

O texto está organizado em três partes, além desta Introdução: a primeira relata os procedimentos adotados para a busca e anuncia os achados; a segunda analisa os dados localizados, situando as produções no tempo e no espaço, e ainda tece considerações quanto ao conjunto em análise, aos sujeitos de investigação, aos referenciais teóricos adotados, às metodologias desenvolvidas e às conclusões a que chegaram os autores; por fim, seguem-se as considerações finais.

A autonomia financeira da escola, no âmbito deste trabalho, é compreendida como a transferência de recursos do ente (União, estados, Distrito Federal, municípios) para escolas de sua rede, em cumprimento do 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).

Por se tratar de iniciativa do poder público, a temática se relaciona ao setor de estudos da política educacional, estabelecendo interfaces com os campos da gestão escolar e do financiamento da educação, matéria que envolve amplo conjunto de conhecimentos técnicos específicos.

Nesse sentido, não interessa a este estudo os repasses financeiros feitos pela União aos estados e municípios (como o Programa Dinheiro Direto na Escola, por exemplo), ou de estados a municípios, por não consistirem a efetivação da política em análise.

Assim, para a construção deste trabalho, foram considerados estudos que analisam fenômenos decorrentes da transferência de recursos do orçamento do próprio ente para as escolas de sua rede.

Nobrega-Therrien e Therrien(2010) tecem reflexões teórico-metodológicas sobre a construção do Estado da Questão, distinguindo a Revisão da Literatura e do Estado da Arte, quando comparam aspectos relativos aos objetivos, aos procedimentos, às

3 Complementado por outro artigo, do mesmo autor, que analisa a autonomia financeira da escola publicada em periódicos, em capítulos de livros e em anais de eventos, no mesmo período.

fontes de consulta e aos resultados de cada um.

Nesse sentido, definidos o objeto e os objetivos, e delimitado o problema, a etapa inicial da pesquisa consistiu no levantamento do “Estado da Questão”. Essa é uma imersão na produção bibliográfica existente sobre o tema, considerando teses, dissertações, pesquisas, artigos, apresentações em eventos etc. Segundo Nóbrega-Therrien e Therrien:

No 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 (NÓBREGA-THERRIEN; THERRIEN, 2004, p. 10).

Mereceu destaque a compreensão de França sobre a temática, quando afirma: “É hora do exercício de sair de si para ver a questão da investigação com os olhos dos outros e retornar para si (trans)formado pela reflexão crítica exercitada e pela articulação realizada” (FRANÇA, 2014, p. 18).

Concluído o Estado da Questão, a etapa posterior será a Revisão da Literatura, que consiste no desenvolvimento de uma base teórica destinada à sustentação ou de análise dos dados, a partir das categorias adotadas. Já o Estado da Arte consiste em tipo de pesquisa que mapeia a elaboração da ciência em determinado campo do conhecimento. É realizado a partir de catálogos e de resumos, e tem como resultado um inventário descritivo da produção sobre o tema.

Assim, com este trabalho, pretende-se responder a um conjunto de questões relativas à autonomia financeira da escola através de análise da produção acadêmica sobre o tema. Dentre essas, cabe destacar: onde, quando e por quem foram produzidos esses trabalhos? Quais problemas tentam responder? Que categorias foram analisadas e com quais fundamentos teóricos? Que metodologias foram adotadas? Quem foram os seus sujeitos de estudo? A que resultados chegaram? Como se situam essas investigações no campo da pesquisa em política educacional?

No tópico a seguir, serão apresentados os procedimentos adotados para o levantamento dos trabalhos, bem como anunciados os achados.

2 Mapeamento da produção: percursos e resultados

Esta seção apresenta o caminho percorrido para se identificar a autonomia financeira da escola em teses e dissertações e anuncia os resultados encontrados, justificando as escolhas adotadas.

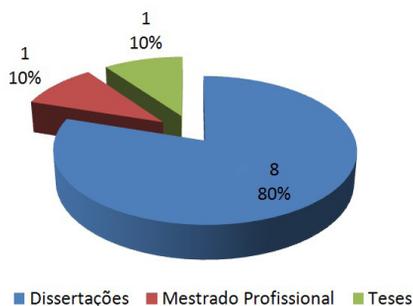
Inicialmente, cabe informar que o recorte temporal adotado para a realização deste trabalho foi de 1997 a 2015. O início se justifica pela vigência da nova LDB, que estabelece a autonomia financeira da escola. As buscas ocorreram entre setembro e outubro de 2014, e foram atualizadas em março de 2016. Os procedimentos adotados para a identificação dessas produções, os critérios de escolha e os resultados para cada tipo de material estão aqui apresentados.

Iniciaram-se os trabalhos tentando identificar essas produções, utilizando, para tal, os dados disponíveis no portal da CAPES (<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw>), do Ministério da Educação, e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), do Ministério da Ciência e Tecnologia (<http://bdttd.ibict.br>).

A procura se iniciou com o uso da expressão *autonomia financeira da escola em todos os campos, através da busca avançada*, sem o uso das aspas. O segundo passo foi realizar a pesquisa com o uso da mesma expressão, mas, agora, entre aspas. A etapa seguinte consistiu em realizar uma variação nos descritores utilizados. Assim, optou-se por substituir algumas palavras do descritor inicial, fazendo uso dos operadores booleanos⁴: “dinheiro” AND “escola”; “recursos” AND “escola”; “recursos financeiros” AND “escola”; “recursos orçamentários” AND “escola”. Os filtros passaram a leitura dos títulos, seguidos pela leitura dos resumos. Ao final, foram selecionados 12 trabalhos. O Gráfico 1 apresenta o quantitativo dessas produções por modalidade da formação.

Cabe destacar que a dissertação de Souza (2001) e a tese de Santos (2004), obras cuja temática é voltada para a autonomia financeira da escola e que já eram de conhecimento deste autor, não chegaram a ser disponibilizadas em qualquer uma das buscas descritas. Verificando os trabalhos, na Ficha Catalográfica ou no Resumo, constata-se que não há registro de palavras-chave ou de descritores, talvez por essas informações não terem sido fornecidas pelas fontes consultadas. Assim, é possível que existam outras produções que não tenham sido mapeadas, de modo que a produção ora analisada não esgota a totalidade de trabalhos do período.

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

Gráfico 1 – Autonomia financeira da escola na produção acadêmica por modalidade

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à modalidade em que se situa a produção, a busca realizada permitiu identificar 12 trabalhos, sendo: 10 dissertações – nove, de mestrado acadêmico, e uma, de mestrado profissional – e duas teses (Quadro 1).

Do ponto de vista do espaço em que se situam os trabalhos, no Norte e no Centro-Oeste, nesse período, não foram identificadas pesquisas relativas à temática. Na Região Sudeste foram realizadas 10 investigações, correspondendo a 83% do total. A justificativa para esse volume pode estar relacionada à quantidade de programas de pós-graduação, bem como as iniciativas da política de autonomia financeira ali situadas e em fase de implementação. As regiões Nordeste e Sul contribuíram com uma investigação cada. Esses dados estão detalhados no Quadro 2.

Quadro 1 - Autonomia financeira da escola em teses e dissertações (1997-2015)

Ano	Local	Nível do trabalho/ curso	Autor/títulodo trabalho
2001	SP	Dissertação/ Mestrado Acadêmico em Educação	SOUSA, Angelo Ricardo de/A escola por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR
2004	SP	Tese/ Doutorado em Educação	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

Ano	Local	Nível do trabalho/ curso	Autor/títulodo trabalho
2007	RS	Dissertação/ Mestrado Acadêmico em Educação	SCHUCH, Cleusa Conceição Terres/ Implementação da política da autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso
2009	SP	Dissertação/ Mestrado Acadêmico em Educação	SILVA, Teresa Lúcia/A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos
2010	RJ	Dissertação/ Mestrado em Administração Públicas	SANTOS, Maria Auxiliadora Gomes dos/ Gestão de recursos financeiros no setor educacional: uma análise das escolas da rede estadual de Pernambuco
2011	CE	Dissertação/ Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas	CAMPELO, João Inácio/Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do programa de manutenção e desenvolvimento do ensino de Fortaleza
2011	SP	Dissertação/ Mestrado Acadêmico em Economia	ROCHA, Vanderson Amadeu da/Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo
2011	SP	Tese/ Doutorado em Educação	FALCÃO, Mary Silvia Miguel/A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados
2012	SP	Dissertação/ Mestrado Acadêmico em Educação	GON, Simone Andréa / Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009/2010
2012	SP	Mestrado Acadêmico em Administração	COSTA, Cirineu José da/Autonomia nagestão financeira das escolas públicas brasileiras
2012	SP	Dissertação/ Mestrado Acadêmico em Educação	SOUZA, Nilson Alves de/Gestão democrática e gestão financeira: o programa de transferência de recursos financeiros - PTRF - da cidade de São Paulo de 2006 a 2010
2013	SP	Dissertação Mestrado Acadêmico em Educação	SILVA, Adriana Zanini da/A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2 – Número de produções por região e modalidade da formação

Região	Teses		Dissertações		Mestrado Profissional		Total	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Norte							0	
Nordeste					1	100	1	8
Sudeste	2	100	8	89			10	83
Centro-Oeste							0	
Sul			1	11			1	8
Total	2	100	9	100	1	100	12	100

Fonte: Elaboração própria.

3 Análise dos dados coletados

Numa sequência cronológica, o primeiro trabalho (SOUZA, 2001) investiga a implementação da autonomia financeira na rede municipal de Curitiba; Santos (2004) analisa as condições (materiais, humanas, financeiras, técnicas) de São Paulo, capital, e propõe a instituição dessa política; já Schuch (2007) estuda essa iniciativa na rede estadual do Rio Grande do Sul; e Santos (2010) verifica a relação entre valores repassados e resultados em escolas dessa mesma esfera no estado de Pernambuco.

Mais recentemente, ampliam-se as reflexões sobre a implementação da iniciativa em redes municipais: Silva (2009) verifica o papel da descentralização de recursos financeiros para a gestão democrática da escola em São Carlos, SP; Campelo (2011) avalia a medida em Fortaleza, CE; Rocha (2011) analisa a medida agora implementada em São Paulo, SP; e Falcão (2011) discute a gestão democrática dos recursos financeiros em Dourados, MS.

No ano seguinte, mais dois trabalhos refletem a instituição dessa política em municípios brasileiros: Gon (2012) analisa a iniciativa em Campinas, SP; Souza (2012) o faz em relação à cidade de São Paulo, SP; Costa (2012) apresenta uma proposta de gestão financeira autônoma para as escolas públicas brasileiras; e Silva (2013) investiga a contribuição da descentralização de recursos financeiros para o desenvolvimento de novas formas de gestão escolar e do trabalho pedagógico em escolas de Santo André, SP.

Numa análise preliminar, os objetos investigados foram posicionados em quatro grupos. O primeiro, com um trabalho, analisa a viabilidade e defende a implantação de política de autonomia financeira nas escolas municipais de São Paulo (SANTOS, 2004). O segundo, com cinco produções, reflete sobre os processos de efetivação dessa iniciativa em escolas localizadas em Curitiba/PR (SOUZA, 2001), Fortaleza/CE (CAMPELO, 2011), Dourados/MS (FALCÃO, 2011), Campinas/SP (GON, 2012) e em duas escolas estaduais do Rio Grande do Sul (SCHUCH, 2007). No terceiro grupo, três autores se propõem a estudar relações entre autonomia financeira e resultados escolares obtidos em sistemas de avaliação externa (SANTOS, 2010; ROCHA, 2011; COSTA, 2012). No quarto, três estudos analisam a contribuição da autonomia financeira para a gestão democrática (SILVA, 2010; SOUZA, 2012; SILVA, 2013). O Quadro 3 ilustra esse resultado.

Quadro 3 – Problemas analisados nas teses e dissertações sobre autonomia financeira da escola

Grupo	Problema abordado	Trabalhos relacionados
1	Viabilidade de se implantar a política de autonomia financeira das escolas	(SANTOS, 2004; COSTA, 2012).
2	Análise da política de autonomia financeira da escola	Curitiba/PR (SOUZA, 2001). Fortaleza/CE (CAMPELO, 2011). Dourados/MS (FALCÃO, 2011). Rio Grande do Sul (SCHUCH, 2007). Campinas/SP (GON, 2012).
3	Relações entre autonomia financeira e resultados	(SANTOS, 2010; ROCHA, 2011).
4	Contribuição da autonomia financeira para a gestão democrática	(SILVA, 2009; SOUZA, 2012; SILVA, 2013).

Fonte: Elaboração própria.

Do conjunto dos trabalhos, oito corroboram como os componentes da comunidade escolar estão presentes, entendidos como as principais fontes de obtenção dos dados empíricos obtidos. Dentre eles, cabe destacar a presença de gestores (ou diretores),

professores, funcionários, pais (SOUZA, 2001; FALCÃO, 2011; SOUZA, 2012; SILVA, 2013) e também de alunos (SCHUCH, 2007; CAMPELO, 2011; GON, 2012). Observa-se que esses estudos estão voltados para a *análise da política de autonomia financeira da escola* (Quadro 3, grupo 2). Os trabalhos de Santos (2004), Santos (2010), Rocha (2011) e Costa (2012), que analisam, respectivamente, a viabilidade da autonomia financeira nas escolas de São Paulo e a relação entre autonomia financeira e resultados, estão mais embasados em pesquisa bibliográfica e em análise documental.

Todos os trabalhos analisados dedicaram um capítulo à fundamentação teórica ou revisão de literatura que, em geral, desenvolve o papel de lente de ampliação, com o fim de aproximar, com maior detalhamento, os aspectos que envolvem a realidade em análise. Nesse sentido, as categorias trazidas para a discussão foram classificadas em seis grupos temáticos: democracia, reformas educacionais, financiamento da educação, administração versus gestão escolar, cultura da escola e gestão escolar. Os assuntos abordados no capítulo de cada um desses temas, com os respectivos autores, estão relacionados no Quadro 4.

Quadro 4 – Categorias aprofundadas no capítulo do referencial teórico

Tema	Problemática abordada no capítulo	Autores
Democracia	Democracia; reforma do Estado.	Campelo (2011); Souza (2012); Santos (2013)
Reformas educacionais	Efeitos gerados pelas reformas no sistema educacional e pela equalização das despesas relativas à distribuição do desempenho escolar das crianças de diferentes origens familiares; relações entre financiamento, descentralização e autonomia, em contexto de reformas educacionais.	Souza (2001); Rocha (2011)
Financiamento da Educação	Financiamento da Educação no Brasil.	Santos (2004); Falcão (2011); Gon (2012)
Administração versus gestão escolar	Administração versus gestão escolar Relação entre administração em geral, administração pública e modelos de gestão escolar.	Costa (2012)
Cultura da escola	A cultura da escola ou cultura escolar; relações de poder da escola.	Souza (2001)
Gestão escolar	Gestão democrática; autonomia da escola; autonomia financeira; descentralização; financiamento da educação na escola.	Schuch (2007); Silva (2009); Falcão (2011); Souza (2012); Gon (2012); Silva (2013)

Fonte: Elaboração própria.

A apreciação dos trabalhos permitiu algumas constatações relativas à metodologia das pesquisas. Dentre essas, dos 12 trabalhos, apenas um foi desenvolvido na perspectiva da abordagem quantitativa (ROCHA, 2011). Das produções qualitativas, oito tinham objetivos exploratórios; uma foi feita na perspectiva descritiva (SANTOS, 2010); e apenas a investigação de Santos (2004) classifica-se, quanto à sua natureza, como aplicada.

Quanto aos procedimentos técnicos, nas pesquisas qualitativas predominou o estudo de caso (SOUZA, 2001; SCHUCH, 2007; SILVA, 2009; CAMPELO, 2011; FALCÃO, 2011; GON, 2012; SOUZA, 2012; SILVA, 2013). Costa (2012) desenvolveu seu trabalho a partir de pesquisa bibliográfica; e Santos (2004) o fez com base em análise documental. Nessas investigações, como instrumentos e técnicas de coleta de dados, predominaram as fontes bibliográficas, a entrevista e a observação.

A única pesquisa de abordagem quantitativa (ROCHA, 2011), de natureza básica e objetivo explicativo, fez uso do método estatístico e da análise documental e de conteúdo para explicar as relações entre autonomia financeira da escola e resultados de aprendizagem em São Paulo, SP. O Quadro 5 sintetiza esses dados.

Quadro 5 – Classificação das pesquisas

Abordagem	Natureza	Objetivo	Procedimentos	Instrumentos e técnicas de coleta de dados	Autores
Qualitativa	Básica	Descritiva	Pesquisa de Campo	Análise documental; questionário	Santos (2010)
			Estudo de Caso	Análise Documental; fontes bibliográficas, entrevistas e observação	Souza (2001); Schuch (2007); Silva (2009); Campelo (2011); Falcão (2011); Gon (2012); Souza (2012); Silva (2013)
		Exploratória	Pesquisa Bibliográfica	Fontes bibliográficas; análise de conteúdo	Costa (2012)
	Aplicada	Explicativa	Análise documental	Análise documental; análise de conteúdo	Santos (2004)

Quantitativa	Básica	Explicativa	Estatístico	Análise documental; análise de conteúdo	Rocha (2011)
--------------	--------	-------------	-------------	---	--------------

Fonte: Elaboração própria.

O estudo dos capítulos em que constam as considerações finais, em cada trabalho, permitiu-nos organizar as principais conclusões a que chegaram os autores em cinco grupos de argumentos, conforme segue: 1) importância do estudo sobre a temática e dificuldades em sua realização; 2) papel das secretarias de educação; 3) impactos da autonomia financeira na gestão da escola, na autonomia da escola, e contribuições para a gestão democrática da escola; 4) papel das unidades executoras, com suas possibilidades e limites; 5) relação entre autonomia financeira e resultados. Os principais achados pelas pesquisas em cada um desses aspectos serão comentados a seguir.

A respeito da importância do estudo sobre a autonomia financeira da escola, merecem destaque os argumentos de Such (2007) e Campelo (2011), quando afirmam:

A gestão de recursos pela própria escola é um campo fértil para novas pesquisas, como: o papel exercido pelos responsáveis na gestão financeira dos recursos, pois esses detêm a maioria das informações técnicas e são elementos-chave na operacionalização da política; a cultura histórica da escola em captar recursos próprios; o processo de controle de gastos dos recursos da autonomia financeira, e até que ponto a administração pode afirmar que existe efetivamente um acompanhamento dos órgãos normativos/orientadores e controladores sobre os recursos geridos na escola (SUCH, 2007, p. 131).

Os estudos e análises das políticas públicas relacionadas ao fortalecimento das entidades que representam o chamado público não-estatal ou terceiro setor devem seguir em frente (CAMPELO, 2011, p. 129).

Em relação às dificuldades encontradas, cabe ressaltar o que destacam Souza (2001) e Schuch (2007):

[...] outro tópico, no qual encontrei dificuldades, foi justamente a exploração do material empírico sobre a gestão financeira da escola, particularmente porque senti possuir pouca base teórica para lidar com esses dados, pois os estudos sobre financiamento não têm discutido o assunto com tal abrangência (SOUZA, 2001, p. 168).

O trabalho [...] se propôs a analisar a implantação de uma política pública de financiamento educacional no Estado do RS, que, até então, não havia sido contemplada em nenhum trabalho acadêmico de mestrado ou doutorado (SUCH, 2007, p. 131).

Os achados dos autores nesse tópico reforçam a necessidade de desregistro, seja pela tecnicidade e aridez do conhecimento relativo ao financiamento da educação (VIEIRA, 2008), seja pela carência de estudos voltados para a temática, ou ainda, pelas lacunas comumente encontradas nos trabalhos abordados, em especial no que se refere à operacionalização da política de autonomia financeira da escola.

Apenas dois trabalhos (GON, 2012; SOUZA, 2012), dos nove mapeados, teceram considerações, em suas conclusões, acerca da relação entre o papel desempenhado pela Secretaria de Educação e a autonomia financeira da escola.

Gon (2012, p. 282) afirma que há uma relação bastante positiva entre as escolas pesquisadas e o órgão responsável por esse suporte, na Secretaria de Educação, o qual “está sempre disponível para tirar dúvidas com relação às possibilidades de utilização dos recursos”.

Em sentido contrário, Souza constatou:

[...] situação frequentemente encontrada na relação das escolas com os órgãos intermediários ou centrais é que quando a primeira solicita orientações são apresentadas as proibições para a realização dos gastos e não qual forma se deve proceder para garantir a execução da despesa e fazer valer a decisão coletiva e democrática da escola (SOUZA, 2012, p.158-159).

Nenhum dos trabalhos apresentou uma análise da estrutura de suporte disponibilizada às escolas para essa política, contemplando, dentre outros, o perfil dos profissionais e o fluxo dos processos.

Sobre os impactos da autonomia financeira na gestão da escola, merecem destaque as ponderações de Falcão (2011) e Campelo (2012), considerando também os contrapontos de Costa (2012). A primeira autora realiza sua análise na perspectiva de superação da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, tece um conjunto de críticas ao observado na gestão das escolas que foram objeto de seu estudo. Dentre essas, destaca que “os objetivos das escolas que conflitam nos seus PPPs se firmam nos princípios de uma democracia abstrata que em nada contribui para alterar as condições materiais, bem como as relações políticas das escolas” (FALCÃO, 2011, p. 320). Ainda, que há uma “dicotomia entre meios e fins educativos”, e que “essa desarticulação [...] é o resultado de concepções que tomam os fins pelos meios, fragmentando as práticas escolares, reduzindo-as a um fazer com fim em si mesmo” (FALCÃO, 2011, p. 319).

Como ponto central de sua análise, a autora argumenta que “a escola [...] não pode [...] responder ou ser responsabilizada pelas demandas exigidas pela desregulamentação do financiamento educacional porque isso faz com que ela se afaste da sua função

educativa assumindo uma nova função social” (FALCÃO, 2011, p. 325). Todavia, não é desenvolvida qualquer proposta em substituição à realidade por ela criticada.

Campelo (2011) também entende que são levantadas muitas demandas à escola, mas, em sua explicação, “o pragmatismo a que estão sujeitos os educadores, pela urgência de respostas que o cotidiano da escola forja e exige, tende a minimizar a preocupação com conseqüências de natureza mais geral, como as políticas, ou com as que apresentam impactos em longo prazo” (CAMPELO, 2011, p. 127).

Em outra perspectiva, Costa (2012) entende que

[...] não há necessidade de grandes mudanças na estrutura funcional das escolas e sim de uma grande dose de boa vontade política dos administradores centrais de transformar os cargos de Direção Escolar em cargos de gestão e fazer uma descentralização dos recursos dotando cada Unidade escolar de um orçamento anual mínimo que atenda às suas necessidades pedagógicas e administrativas (COSTA, 2012, p. 110).

Em relação à autonomia da escola, proporcionada a partir dos processos de gestão financeira, foram trazidos alguns achados pelos autores, com destaque para as análises de Souza (2001), Gon (2012) e Souza (2012).

Inicialmente, Souza (2001) afirma que a escola tem identidade própria, de modo que assimila e processa as políticas educacionais ao seu modo, dando especificidade única à ação educativa. Segundo esse autor,

[...] a escola não é tão receptiva ou tão refratária às determinações da política educacional como havia previsto. A cultura própria da escola produz uma mescla de elementos que em determinadas ocasiões são receptivos, em outras são contrários e em outras ainda são até mesmo alheios às exigências oficiais e, em muitos momentos ainda, são um amálgama disto tudo, recebendo indistintamente, incorporando e transformando, ou mesmo recusando partes dos escopos estabelecidos na reforma educacional (SOUZA, 2001, p. 177).

Nessa perspectiva, para esse autor, nas instituições em análise, receber recursos da Prefeitura “não inaugurou nenhum novo processo de desenvolvimento da autonomia financeira da escola [...] mesmo com o significativo incremento de dinheiro público nas contas” (SOUZA, 2001, p. 177). E o pesquisador pondera que “essa situação expressa um lado importante da realidade escolar face às reformas educacionais que merece, cada vez mais, ser investigada” (SOUZA, 2001, p. 177).

Em relação às iniciativas de transferência de recursos em análise, Gon (2012) afirma que “os programas chegam às escolas com intenções declaradas, com objetivos próprios, o que também limita a autonomia da escola com relação à definição dos gastos” (GON, 2012, p. 286).

Já Souza (2012) faz uma crítica mais incisiva:

Trazer para a escola a responsabilidade da decisão, se será feito a troca de lâmpadas queimadas, por exemplo, não é democrático. Pelo contrário, [...] incumbir a escola de decidir por fazer uma manutenção em detrimento de outras atividades pedagógicas é precarizar ainda mais o ensino público, com o agravante de responsabilizar a comunidade escolar por fazer essa escolha, quando na verdade não há escolha. (SOUZA, 2012, p. 156).

De modo geral, pode-se perceber que os trabalhos situam a escola como um órgão de sistema, com autonomia relativa, mas sempre podendo fazer algumas escolhas, responsabilizando-se por elas.

No que pese as considerações tecidas no conjunto de trabalhos em relação à gestão democrática, poucos foram os que afirmaram ser propiciada ou possibilitada a partir da autonomia financeira (SUCH, 2007; GON; 2012; SOUZA, 2012). Campelo destaca:

[...] em um contexto educacional em que ou não havia quaisquer mecanismos democráticos de gestão, ou onde esses eram incipientes, o PMDE [programa local de autonomia financeira da escola] parece ter contribuído para sua institucionalização, inclusive induzindo a incorporação da presença de todos os segmentos escolares em seu funcionamento (CAMPELO, 2011, p. 126).

Todavia, pondera que “os Conselhos já nascem crivados [...] da função que lhe é prioritária: executar e prestar contas dos recursos públicos descentralizados, condição que tende a secundarizar o exercício das práticas democráticas e da discussão política pública” (CAMPELO, 2011, p. 126). Nessa perspectiva, essas entidades

[...] podem ter desencadeado um relativo retrocesso nas práticas participativas, uma vez que, como vimos, a lógica do Programa, ao enfatizar os procedimentos técnico-operacionais, secundariza a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão que têm caracterizado os graus mais avançados de participação (CAMPELO, 2011, p. 125).

Nessa mesma direção, Falcão reclama que “a função burocrática dos programas de recursos financeiros descentralizados aprofunda, bem como legítima a não participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros” (FALCÃO, 2011, p. 318), o que, para a autora, contraria a gestão democrática.

Assim, sob esse ponto de vista, a gestão democrática nas escolas tem seguido uma lógica domesticada, fundamentada numa colegialidade burocrática, esvaziada de sentido político (FALCÃO, 2011). Todavia, ao longo de sua análise, a autora constata, diferentemente dos demais trabalhos, uma efetiva participação e o envolvimento de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. Acredita-se que a sua crítica se deva a uma prática não engajada ao projeto político que defende: a superação do sistema capitalista de produção.

Embora se deseje a participação dos pais e da comunidade local na escola, não se tem conseguido efetivar ações concretas que materializem essa intenção. Nesse sentido, Falcão denuncia a gestão democrática praticada nas escolas, alegando que

[...] as representações dos sujeitos sobre a gestão e participação na escola se apresentam descontextualizadas e fragmentadas, sem uma ação política efetiva que vise a ruptura com as formas tradicionais de gestão. [...] A escola atua em sintonia com os interesses hegemônicos a serviço da exclusão e da acomodação. [...] A visão de mundo dos sujeitos da escola cumpre ideologicamente o papel de ocultar, ou mesmo naturalizar as opções e os interesses que limitam a participação e a autonomia da escola (FALCÃO, 2011, p. 322).

Campelo (2011) também entende que esse modelo é limitador:

A fragmentação do processo decisório [...] concentrou ainda mais as opções de política escolar nas mãos dos diretores, implicando restrições às práticas democráticas de gestão e contrariando um princípio elementar de democratização da gestão: atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de participar ativamente e sistematicamente das decisões, administrativas, políticas e pedagógicas da escola (CAMPELO, 2011, p. 126).

Apesar das dificuldades constatadas para a efetivação do processo de construção da gestão democrática da escola a partir da autonomia financeira, Gon (2012) reconhece esforços desenvolvidos pelos sujeitos. Para a autora,

Apesar dos diferentes níveis de participação e comprometimento com a gestão dos recursos financeiros dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, pode-se perceber que as escolas pesquisadas, seja por meio da exigência legal posta pelos programas, seja por princípios pedagógicos dos seus profissionais, caminham no sentido de uma gestão democrática dos recursos financeiros (GON, 2012, p. 292).

Considerando o papel das unidades executoras, suas possibilidades e limites, os autores mapeados e analisados tecem um conjunto de considerações que podem ser classificadas como destaques positivos; também tecem ponderações e críticas à política em foco.

Como aspectos positivos, merecem destaque: o volume de recursos repassados para as escolas, que vem aumentando ano a ano (GON, 2012); a forma como os recursos são transferidos (SUCH, 2007); a revitalização dos projetos pedagógicos das escolas (GON, 2012); a democratização da gestão (CAMPELO, 2011; FALCÃO, 2011); a otimização dos trabalhos a partir da solução, com agilidade, de problemas cotidianos urgentes (GON, 2012).

Quanto às ponderações, estão centradas em três focos: nos sujeitos que operacionalizam a gestão financeira; no papel dos conselhos escolares; no cumprimento da função social

da escola. Em relação aos primeiros, os autores constatam que, com a implementação dessa política, “surgem novos papéis no cotidiano da escola” (SUCH, 2007, p. 129) que, “em termos de recursos humanos e tecnológicos, não dá conta das exigências do programa” (SOUZA, 2012, p. 158). Assim, faz-se necessário “dar condições técnicas e garantir um quadro suficiente de servidores para realizar essa tarefa” (SOUZA, 2012, p. 158).

Gon alerta que esses sujeitos não tiveram formação específica, e que “o tempo de trabalho [...] destinado a questões financeiras e contábeis no atendimento às diferentes exigências burocráticas de cada um dos programas é cada vez maior” (GON, 2012, p. 282). Nesse sentido, foi proposta, pelos sujeitos de sua investigação, a “revisão do número de cargos de vice-diretores e orientadores pedagógicos nas escolas, em função da incorporação de novas funções no trabalho” (GON, 2012, p. 283), assim como foi solicitada

[...] a presença de outro profissional na escola, um administrador financeiro, que centralize a execução das atividades relacionadas à questões financeiras da escola, ou seja, que execute as tomadas de preço, orçamentos, compras, conferência de compras e notas fiscais, e confecção de todos os documentos referentes às prestações de contas para os devidos órgãos municipais e federais [...] (GON, 2012, p. 283).

Campelo conclui que a transformação do Conselho Escolar em Unidade Executora, uma pessoa jurídica de direito privado atuando na gestão da escola pública, “não se constitui em questão relevante, uma vez que a preocupação de gestores, educadores e demais colaboradores do processo educacional se centra na oportunidade de perceber diretamente os recursos” (CAMPELO, 2011, p. 127). Nessa mesma linha de pensamento, Souza questiona: “é necessário ter o Conselho de Escola e a APM [associação de pais e mestres] funcionando nas escolas?” (SOUZA, 2012, p. 155).

Campelo ainda afirma que, nas escolas analisadas, a gestão de recursos “tendeu a redesenhar e limitar a atuação dos CEs [Conselhos Escolares] ao estimular apenas a participação financeira da comunidade na manutenção da escola pública” (CAMPELO, 2011, p. 124).

O conjunto de ponderações alega que o processo de autonomia financeira da escola instituiu novos sujeitos, processos, procedimentos, fluxos, dentre outros, que não lhe são específicos. Essas situações podem “comprometer o tempo desses profissionais para outras questões escolares, principalmente as questões pedagógicas” (GON, 2012, p. 282), trazendo o risco de se perder de vista a função social da escola, que é educar (SOUZA, 2012).

As críticas e ponderações dirigidas às unidades executoras se situam em três campos: no econômico, no de gestão e no político. No primeiro estão os trabalhos que questionam o montante de recursos, a relação entre eles e as demandas das escolas, a variação no crescimento dos mesmos e o atraso nos pagamentos (SUCH, 2007; SOUZA, 2012).

No campo da gestão, Schuch (2007) constatou que há

[...] uma frágil (ou inexistente) integração de todos os setores e atores envolvidos com a gestão dos recursos nessa escola. Em determinados momentos, as decisões seguem o caminho contrário ao da gestão democrática, não havendo indícios da existência da participação coletiva (SCHUCH, 2007, p. 129).

Na dimensão política, as críticas afirmam que “os recursos financeiros descentralizados [...] têm por objetivo ajustar a gestão das escolas aos paradigmas da escola eficaz” (FALCÃO, 2011, p. 325-326), e que a autonomia financeira “não se fundamentou pelo exercício da participação como estratégia na luta pela democratização da gestão da escola; foi, antes de tudo, uma medida pragmática” (FALCÃO, 2011, p. 318).

Apenas dois trabalhos investigaram a contribuição da autonomia financeira da escola para os seus resultados (SANTOS, 2010; ROCHA, 2011). O primeiro analisa a relação entre o Programa Dinheiro na Escola, do estado de Pernambuco, e os resultados de aprendizagem dos alunos, mensurados através do IDEB. No segundo, foi realizada a análise do efeito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Federal, e do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), da Prefeitura de São Paulo, na aprendizagem dos estudantes.

A primeira autora constatou que não houve “relação significativa entre o valor repassado para as escolas e a variação da proficiência dos alunos das escolas estudadas” (SANTOS, 2011, p.4).

Já Rocha (2011) concluiu que

[...] a maioria dos resultados do PTRF vai de encontro com as pesquisas que destacam a importância de recursos financeiros, da autonomia escolar e a maior participação dos pais no cotidiano das escolas. Entretanto para o PDDE não encontramos evidências de efeitos positivos na maioria das faixas de tratamento, com exceção da faixa que possui o mesmo ponto de corte que o do PTRF. Acreditamos que a falta de impacto do programa federal nas escolas públicas da rede ensino fundamental do município de São Paulo, seja devido ao baixo valor *per capita* que ele repassa as unidades de ensino [...] (ROCHA, 2011, p. 58).

Considerando que a qualidade da educação perpassa por múltiplas dimensões, intra e extraescolares, em níveis de Estado, de sistema, de escola, de professor e de aluno (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007), acredita-se que esses elementos

também produzirão efeitos sobre os resultados da escola. Assim, fica corroborada a constatação dos autores de que a autonomia financeira não é condição *sinequanon* para a elevação dos indicadores de sucesso escolar.

4 Considerações finais

O conjunto de trabalhos analisados permite constatar a preocupação mais voltada para os impactos na gestão da escola, decorrentes do processo de implementação. Também, mas em escala menor, estiveram presentes reflexões sobre as contribuições dessa iniciativa para a gestão democrática e para os resultados na aprendizagem dos educandos.

Embora a autonomia financeira da escola já constitua um dever legal, conforme estabelecido na LDB, sabe-se que ainda não é uma prática generalizada nos sistemas de ensino, sendo raros os municípios onde se constata a efetivação da política. Todavia, não são apresentadas reflexões sobre essa lacuna.

Apenas cinco trabalhos situam-se no campo de conhecimento da política educacional, entendida como uma resposta do poder público à problemática da área. Todavia, nenhuma das investigações considerou, na totalidade, os momentos propostos por Ball (2011), a saber: contextos de produção do texto, de implementação e de execução da política.

Mais recentemente, Tello (2013) e Tello e Almeida (2013) propuseram, na perspectiva de consolidação do campo de investigação em política educacional, que essas pesquisas se situem na perspectiva epistemológica, na posição epistemológica, e ainda, nas perspectivas epistemológicas. Todavia, o conjunto de trabalhos é anterior a essa data, sendo apenas concomitante (SILVA, 2013). Ainda assim, a explicitação da trajetória metodológica percorrida apresenta lacunas ou omissões, conforme já assinalado antes.

Tem-se claro que a autonomia financeira da escola não contempla todos os elementos necessários para a transformação da sociedade, conforme as expectativas de Falcão (2011); ainda, que grande parte dos sujeitos que atuam na instituição escolar sequer compartilha dessa mesma perspectiva. Também parece reducionista a proposição de Costa (2012), acreditando apenas na transformação da direção em gestão e na disponibilização de um orçamento descentralizado para que as escolas tenham suas necessidades atendidas. Campelo (2011) faz uma análise mais realista, ao entender que, pelo excesso de demandas a que estão sujeitos, os profissionais da escola são implementadores de políticas, e não os formuladores.

O conjunto de trabalhos analisados sugere ter a autonomia financeira da escola colaborado para a institucionalização da gestão democrática, por induzirá incorporação da presença de todos os segmentos em seu funcionamento.

Mereceram destaque nas constatações dos estudos o volume de recursos transferidos para as escolas, sempre crescente, a forma como são repassados, a sua contribuição para a revitalização de projetos pedagógicos e a solução, com agilidade, de problemas cotidianos urgentes.

Os autores destacam ainda a demanda por novos papéis no cotidiano da escola e a necessidade de instituição de novos sujeitos que operacionalizem a gestão financeira. Afirmam que os presentes não tiveram formação específica para essa atuação, e que o tempo de trabalho destinado a questões financeiras e contábeis é cada vez maior.

Todavia, ponderam que novos sujeitos, processos, procedimentos, fluxos, dentre outros, que não são específicos ao mister educativo, podem trazer o risco de se perder de vista a função social da escola. Os estudos constataram ainda que não houve relação significativa entre o valor repassado para as escolas e a variação da proficiência dos alunos das escolas estudadas.

As teses e dissertações comentadas trazem uma considerável contribuição para a temática, seja em relação aos sujeitos envolvidos, seja quanto aos recursos utilizados, seja referente aos impactos nos resultados e efeitos na gestão da escola, dentre outros. Nesses casos, mesmo se considerando o contexto social e político mais amplo, as investigações não perderam de vista o seu reflexo explícito nas unidades escolares, o que é específico da produção de conhecimento no campo da política educacional.

Concordando com Yanaguita (2010), a descentralização de recursos e a gestão dos mesmos de forma democrática pela escola ainda constituem-se grandes desafios para a gestão educacional, devendo essas iniciativas serem objeto de investigação em estudos e pesquisas.

Referências

BALL, S. J; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. *Lein*º 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 dez. 2014.

CAMPELO, João Inácio. *Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do programa de manutenção e desenvolvimento do ensino de Fortaleza*. 145 f. Dissertação – Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, 2011.

COSTA, Cirineu José da. *Autonomia na gestão financeira das escolas públicas brasileiras*. 124 f. Dissertação – Mestrado em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: MEC/INEP, 2007.

FALCÃO, Mary Silvia Miguel. *A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados*. 352 f. Tese – Doutorado em Educação, Universidade de São Paulo, 2011.

FRANÇA, Tânia Maria de SOUZA. *A Educação estética na formação do professor de arte mediada por elementos do patrimônio artístico-cultural: uma experiência de formar formando-se*. Fortaleza: Projeto de Tese, Mimeo, 2014.

GON, Simone Andréa. *Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009/2010*. 397 f. Dissertação – Mestrado em Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2012.

NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria; TERRIEN, Jacques. O estado da questão: aportes teóricos-metodológicos e relatos de sua produção em trabalhos científicos. In: FARIAS, Isabel Sabino de; NUNES, João Batista de Carvalho; NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria. *Pesquisa científica para iniciantes: caminhando no labirinto*. Fortaleza: EdUECE, 2010.

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

ROCHA, Vanderson Amadeu da. *Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo*. 96 f. Dissertação – Mestrado em Ciências, Universidade de São Paulo, 2011.

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. 278 f. Tese – Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

SANTOS, Maria Auxiliadora Gomes dos. *Gestão de recursos financeiros no setor educacional: uma análise das escolas da rede estadual de Pernambuco*. 80f. Dissertação – Mestrado em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 2010.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. *Implementação da política da autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso*. 146 f. Dissertação – Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

SILVA, Tereza Lúcia. *A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática*. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos. 2009. 185 f. Dissertação – Mestrado em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, Adriana Zanini da. *A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André*. Dissertação – Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOUSA, Angelo Ricardo de. *A escola por dentro e por fora. A cultura da escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR*. 177 f. Dissertação – Mestrado em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SOUZA, Nilson Alves de. *Gestão democrática e gestão financeira: o programa de transferência de recursos financeiros - PTRF - da cidade de São Paulo de 2006 a 2010*. 173 f. Dissertação – Mestrado em Educação, Universidade de São Paulo, 2012.

TELLO, C.; ALMEIDA, M. de L. P. de. Posfácio. In: TELLO, C; ALMEIDA, M. de L. P. de. (Orgs.). *Estudos Epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

TELLO, Cesar (Coord.). *Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques*. Campinas: Mercado de letras, 2013.

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

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

Recebido em 12/05/2016

Aprovado em 18/04/2017