



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACED – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Cleusa Conceição Terres Schuch

**Implementação da Política da Autonomia Financeira em Duas  
Escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul:  
um estudo de caso**

**Orientadora:  
Profa. Dra. Nalú Farenzena**

**Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais**

Porto Alegre  
2007

Cleusa Conceição Terres Schuch

**Implementação da Política da Autonomia Financeira em Duas  
Escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul:  
um estudo de caso**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Orientadora:**  
**Prof. Dra. Nalú Farenzena**

Porto Alegre  
2007

Cleusa Conceição Terres Schuch

**Implementação da Política da Autonomia Financeira em Duas  
Escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul:  
um estudo de caso**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em --- de maio de 2007.

Profa. Dra. Nalú Farenzena (Orientadora) \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Maria Elizabete Mousquer (UFSM) \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Malvina do Amaral Dorneles (PPGEDU/UFRGS) \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni (PPGEDU/UFRGS) \_\_\_\_\_

**Para meu companheiro, meus filhos e meus familiares, que sempre me apoiaram. O incentivo constante e o crédito que me deram fizeram com que minha caminhada não fosse interrompida quando os obstáculos surgiram.**

## Agradecimentos

Ao concluir este trabalho, quero agradecer a todas as pessoas que apoiaram minha caminhada.

De forma muito especial e carinhosa, a minha orientadora Nalú Farenzena, que com muita paciência, dedicação e profissionalismo acreditou na minha proposta de trabalho.

Às professoras do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, pelo apoio e confiança.

Um agradecimento carinhoso às amigas Jackie e Neusa, que acompanharam amiúde essa minha empreitada. À primeira, por me socorrer nas horas difíceis; à segunda, por me fazer entender que eu chegaria lá e que tudo não passava de um longo processo.

Aos amigos que formei dentro da FACED, em especial o grupo de colegas do Núcleo de Pesquisa.

A minha família, que sempre acreditou que eu conseguiria. Em especial ao meu filho Júnior, que foi incansável na assistência tecnológica, à minha filha Débora, pelas correções textuais, e minha filha Luciana, pelo incentivo constante.

E outras amigas como a Saiô, a Beti, a Bia, a Dora e a Nice.

Aos diretores, professores, funcionários, pais e alunos das escolas pesquisadas, que me oportunizaram conhecer de perto a gestão financeira de suas escolas.

A Julieta, servidora incansável da 12ª Coordenadoria Regional de Educação, responsável pelo setor financeiro daquele órgão, que me auxiliou com seus conhecimentos e sua experiência.

## RESUMO

O estudo enfoca o financiamento da educação pública brasileira, especificamente a implantação da política de descentralização/desconcentração de recursos às escolas estaduais do Rio Grande do Sul (RS). O tema da descentralização/desconcentração de atribuições dentro do processo de reformas vivido pela área da educação nos últimos anos, especificamente no estado do RS, somado às questões da autonomia financeira da escola, suscitou a realização do presente trabalho.

A questão central de pesquisa diz respeito às possibilidades e limites da política de autonomia financeira das escolas públicas estaduais para o avanço da gestão democrática na educação pública do RS. A pesquisa abrange a análise da implementação dessa política em duas escolas públicas estaduais, localizadas no município de Guaíba (RS), no período de 1995 a 2005. Foram estudadas as fontes de recursos com as quais as escolas contam para sua manutenção, a captação de verbas na própria escola e junto à comunidade, a gestão desses recursos e suas implicações no cotidiano escolar.

O método escolhido para orientar a pesquisa foi o estudo de caso, que propiciou a investigação de uma política pública educacional dentro de seu contexto, a escola. O estudo baseia-se em várias fontes de evidência, como análise de documentos, coleta de dados financeiros, entrevistas, visitas às escolas e à 12ª Coordenadoria Regional de Educação e observação de reuniões nas escolas. As categorias analíticas que dão suporte à análise são a descentralização de recursos, a autonomia financeira da escola, a gestão financeira e a gestão democrática da escola.

Em síntese, esperamos discutir a importância da gestão de recursos financeiros públicos transferidos para as unidades escolares, bem como aqueles captados e geridos no próprio estabelecimento de ensino, e suas implicações com a gestão democrática.

**Palavras-chave:** descentralização, desconcentração, gestão democrática da educação, autonomia financeira da escola, financiamento da educação.

## RESUMEN

El estudio enfoca el financiamiento de la educación pública brasileña, específicamente la implantación de la política de descentralización/desconcentración de recursos a las escuelas estatales de Río Grande do Sul (RS). El tema de la descentralización/desconcentración de atribuciones dentro del proceso de reformas vivido por el área de la educación en los últimos años, específicamente en el Estado de RS, agregado a las cuestiones de la autonomía financiera de la escuela, suscitó la realización del actual trabajo.

La cuestión central de la investigación dice respecto a las posibilidades y a los límites de la política de la autonomía financiera de las escuelas públicas estatales para el avance de la gestión democrática en la educación pública del RS. La investigación incluye el análisis de la puesta en práctica de esta política en dos escuelas públicas estatales, situadas en la ciudad de Guaíba (RS), en el período de 1995 al 2005. Fueron estudiadas las fuentes de los recursos con los cuales las escuelas cuentan para su mantenimiento, la captación de montajes de dinero dentro de la propia escuela y junto a la comunidad, la gestión de estos recursos y sus implicaciones en el día a día de la escuela.

El método elegido para orientar la investigación fue el estudio de caso, que propició la investigación de una política pública educativa dentro de su contexto, la escuela. El estudio se basa en algunas fuentes de evidencia, como análisis de documentos, colecta de datos financieros, de entrevistas, de visitas a las escuelas y a la 12ª Coordinadora Regional de Educación y de la observación de reuniones en las escuelas. Las categorías analíticas que apoyan el análisis son la descentralización de recursos, la autonomía financiera de la escuela, la gestión financiera y la gestión democrática de la escuela.

En síntesis, esperamos discutir la importancia de la gestión de los recursos financieros públicos transferidos a las unidades escolares, bien como aquellos captados y manejados en el establecimiento educativo, y sus implicaciones con la gestión democrática.

**Palabras-Clave:** Descentralización, desconcentración, gestión democrática de la educación, autonomía financiera de la escuela, financiamiento de la educación.

## ABSTRACT

This study focuses on Brazilian public education financing, especially the implantation of the policy of decentralization/dispersion of resources in the public schools in the state of Rio Grande do Sul (RS). The subject of decentralization/dispersion of attributions within the reform process experienced by the educational area in the last years, especially in Rio Grande do Sul, in addition to the questions of financial autonomy of schools, lead to the realization of the present work. The main research question is concerned to the possibilities and limits of financial autonomy policies of public schools for the democratic management progress in the public education in RS. The research includes the analyses of implementation of these policies in two public schools, located in the municipality of Guaiba (RS), from 1995 to 2005. We studied from where the resources schools have for their maintenance came from, as well as the collection of money in the school itself and in the community, the management of these resources and its implications in the routine of the schools. The method chosen to guide the research was the case study, which was biased toward the investigation of an educational public policy inside its context, the school. This study is based on many sources of evidence, as analyzing documents, collecting financial information, interviewing, visiting schools and the 12° Regional Education Coordination and observing schools meetings. The analytic categories that give support to the analysis are: the decentralization of resources, financial autonomy of the school, financial management and democratic management of the school. In short, we hope to discuss the importance of management of public financial resources transferred to the schools units, as well as that ones collected and administrated in the teaching establishment itself and its implications towards the democratic management.

**Key-words:** Decentralization, dispersion, democratic management of education, financial autonomy of schools, education financing.

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 2.1 TOTAL DO CUSTO ALUNO/ANO E GASTO ALUNO/ANO COM RECURSOS RECEBIDOS OU GERADOS PELAS ESCOLAS – 2003 – ADAPTADA PARA ESTE TRABALHO. ....	42
TABELA 3.1 DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NAS ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MODALIDADE DE ENSINO – RS - 2006.....	71
TABELA 3.2 GASTO EM EDUCAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL - 1997, 2000, 2003 E 2005.....	74
TABELA 3.3 VALORES DA AUTONOMIA FINANCEIRA REPASSADOS PARA AS ESCOLAS ESTADUAIS DESDE A IMPLANTAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA (REPASSE DE VALORES DIRETAMENTE ÀS ESCOLAS) ...	82
TABELA 3.4 VALOR ALUNO-ANO REFERENTE À AUTONOMIA FINANCEIRA .....	83
TABELA 4.1 MATRÍCULA NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – GUAÍBA – 2005 .....	94
TABELA 4.4 RECURSOS DA ESCOLA DA VILA – 1996 - 2005 .....	110
TABELA 4.3 VALORES REPASSADOS E GASTOS – AUTONOMIA FINANCEIRA - ESCOLA DA VILA 1997 - 2005.....	112
TABELA 4.4 DESPESAS EFETUADAS COM A VERBA DA AUTONOMIA FINANCEIRA – MANUTENÇÃO – ESCOLA DA VILA - 1997, 1998, 2003 E 2005 (EM R\$) .....	114
TABELA 4.5 DESPESAS EFETUADAS COM A VERBA DA AUTONOMIA FINANCEIRA – PERMANENTE - ESCOLA DA VILA – 1997,1998,2003 E 2005 .....	115
TABELA 4.6 RECURSOS DA ESCOLA DO CENTRO – 1995 - 2005 ( EM R\$)..	116
TABELA 4.7 VALORES REPASSADOS E GASTOS – AUTONOMIA FINANCEIRA - ESCOLA DO CENTRO (1995 A 2005).....	118
TABELA 4.8 DESPESAS EFETUADAS COM A VERBA DA MANUTENÇÃO – ESCOLA DO CENTRO -1997, 2000, 2003 E 2005.....	119

TABELA 4.9 DESPESAS EFETUADAS COM A VERBA DA AUTONOMIA FINANCEIRA COM MATERIAL PERMANENTE – ESCOLA DO CENTRO – 1997; 2000; 2003 E 2005 .....	120
--	-----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 3.1 DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	72
GRÁFICO 3.2 DISTRIBUIÇÃO DAS MATRICULAS DA EDUCAÇÃO ENTRE AS REDES PÚBLICA E PRIVADA, POR ETAPA – RS- 2006. ....	73
GRÁFICO 4.1 MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DISTRIBUÍDAS POR REDE NO MUNICÍPIO DE GUAÍBA – 2005 .....	95
GRÁFICO – 4.2 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS GERIDOS NA ESCOLA DA VILA 1997-2005.....	111
GRÁFICO – 4.3 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS GERIDOS NA ESCOLA DO CENTRO.....	117

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 3.1 NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DO RS - 2005 ...	72
QUADRO 3.2 NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DA REDE ESTADUAL DO RS - 2005.	73
QUADRO 4.1 MATRÍCULAS NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA – ESCOLA DA VILA - 2005 .....	99
QUADRO 4.2 ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO OFERECIDAS, POR TURNO – ESCOLA DO CENTRO - 2006.....	101
QUADRO 4.3 MATRÍCULAS NOS DIVERSOS SEGMENTOS – ESCOLA DO CENTRO – 2006.....	102
QUADRO 4.4 RECURSOS ADICIONAIS REPASSADOS À ESCOLA DA VILA – 2000 E 2001 (EM R\$).....	111

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS .....</b>	<b>19</b>
	<i>2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO.....</i>	<i>19</i>
	<i>2.2 UM POUCO DA HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO NO ORDENAMENTO LEGAL.....</i>	<i>27</i>
	<i>2.3 CONFIGURAÇÃO RECENTE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....</i>	<i>32</i>
	2.3.1 O cobertor curto – Fundef.....	34
	2.3.2 A LDB e o Financiamento da Educação.....	36
	2.3.3 Os organismos Internacionais .....	39
	2.3.4. A lógica para fixar recursos financeiros para a educação.....	40
	<i>2.4 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO .....</i>	<i>42</i>
	2.4.1 Alguns processos e programas de descentralização e parceria .....	49
	2.4.2 Desconcentração.....	51
<b>3</b>	<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA E AUTONOMIA NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>53</b>
	<i>3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UM PRINCÍPIO CONQUISTADO E REGULADO .....</i>	<i>53</i>
	3.1.1 Gestão democrática da escola na rede estadual do Rio Grande do Sul .....	57
	<i>3.2 AUTONOMIA DA ESCOLA .....</i>	<i>62</i>
	<i>3.3 A REDE ESTADUAL DE ENSINO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .</i>	<i>69</i>
	<i>3.4 A POLÍTICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL NO RS.....</i>	<i>75</i>
	3.4.1 Operacionalização da Política da Autonomia Financeira .....	84
	3.4.2 O antes e o depois da Autonomia Financeira.....	87
<b>4</b>	<b>A AUTONOMIA FINANCEIRA EM DUAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS .....</b>	<b>89</b>
	<i>4.1 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA EMPÍRICA .....</i>	<i>89</i>
	<i>4.2 ESCOLHA DO MUNICÍPIO .....</i>	<i>93</i>
	4.2.1 O Município de Guaíba .....	93
	4.2.2 A Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Guaíba.....	94
	<i>4.3 AS ESCOLAS: CENÁRIOS E CARACTERIZAÇÃO GERAL .....</i>	<i>96</i>
	4.3.1 Escola da Vila.....	96
	4.3.2 Escola do Centro .....	101
	<i>4.4 OS RECURSOS FINANCEIROS.....</i>	<i>105</i>
	4.4.1 Repasses governamentais.....	106

4.4.2 Recursos Próprios.....	108
4.4.3 Levantamento dos recursos geridos nas escolas .....	109
4.5. <i>GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS</i> .....	121
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>127</b>
<b>6 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....</b>	<b>132</b>
6.1 <i>LEGISLAÇÃO E NORMAS</i> .....	132
6.2 <i>LIVROS, ARTIGOS E TESES</i> .....	133
<b>7 ANEXOS.....</b>	<b>142</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A ampliação efetiva de gastos com o ensino no Brasil tem sido bandeira de luta de pesquisadores, dirigentes educacionais, movimentos sociais e sindicais, entre outros, uma vez que recursos insuficientes para a educação pública têm se apresentado como uma constante em nosso país. O campo de estudo do financiamento da educação no Brasil encontra-se em ascensão nas duas últimas décadas, quando surgem trabalhos preocupados com tal temática e que abarcam todos os níveis de ensino, com especial destaque para as questões referentes ao ensino público.

Para Veloso (2001), no Brasil muitos estudos tratam do financiamento pela ótica da alocação dos recursos ou da aplicação das verbas. Em determinadas pesquisas, uma das preocupações tem sido o estabelecimento de parâmetros que definam as condições de oferta necessárias ao ensino de qualidade, muito embora somente o aporte de recursos não garanta essa qualidade; contudo, é um dos fatores determinantes.

O presente trabalho de dissertação se propõe a analisar a implementação da política da autonomia financeira da escola pública estadual do Rio Grande do Sul, a qual envolve alocação de recursos diretamente aos estabelecimentos de ensino público da rede estadual, bem como a gestão desses recursos. Entendo que essa, dentre outras tantas medidas, é o caminho que possibilita criar condições para a efetivação da qualidade do ensino.

A autonomia financeira das escolas estaduais é assunto de interesse dessa pesquisadora desde 1999, quando freqüentava as aulas do Curso de Especialização em Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS. Portanto, este trabalho vem sendo pensado e construído desde aquela época.

Trata-se de uma política que envolve o repasse de um recurso público às escolas, prevista na Lei nº 10.576/95. Esse recurso é depositado em uma conta bancária, em nome do diretor do estabelecimento de ensino estadual, e gerido pela própria escola. Ao longo do trabalho utilizarei a expressão **autonomia financeira** – que é como tal política vem sendo chamada desde a sua implementação – para tratar desses recursos públicos estaduais repassados e geridos nas escolas.

Existe na Secretaria Estadual de Educação o Setor de Autonomia Financeira (SAF), responsável pelos repasses às escolas. Esse setor está vinculado à Divisão de Finanças (DFI) que, por sua vez, vincula-se ao Departamento Administrativo (DAD).

A regulamentação da Autonomia Financeira está contida no Decreto Nº 37.104/96, que disciplina todos os procedimentos a serem adotados. Essa política foi implantada efetivamente nas escolas em 1997, ano em que tiveram início os repasses dos recursos. É vista como uma medida descentralizadora, contudo, se atentarmos para conceitualizações mais precisas, como as feitas por Maria Hermínia de Almeida, Nalú Farenzena, Marcos Edgar Bassi e outros, podemos dizer que é uma medida desconcentradora, uma vez que ela não interfere mais profundamente nos núcleos de poder de decisão e ação política.

A descentralização da educação no Brasil tem assumido contornos mais definidos a partir da década de 1980, se intensificando nos anos 1990 e apresentando muitas faces, dependendo das intenções dos atores envolvidos.

Minha proposta inicial era estudar a formulação e implementação da política da autonomia financeira das escolas públicas da rede estadual do Rio Grande Sul, um projeto ambicioso para uma dissertação de mestrado, levando-se em consideração todas as implicações que a pesquisa de determinada política pública envolve.

A encruzilhada estava posta: ou me detinha na formulação da política ou na sua implementação. Cada uma exigia a pesquisa em determinado nível de discussão, e abarcar as duas possibilidades levou à constatação de que o tempo para conclusão do trabalho não permitiria o estudo aprofundado que o caso merece.

A escolha recaiu na implementação da política, tendo como objeto de estudo a gestão financeira de duas escolas da rede pública estadual no município de Guaíba, local de residência dessa pesquisadora, fato que facilitaria a pesquisa empírica. As escolas serão denominadas nesta dissertação de “Escola do Centro” e “Escola da Vila”.

A implementação da política será entendida como um processo complexo e fundamental, momento em que os discursos e palavras se transformam em fatos concretos, em realidade palpável, e não apenas como um problema puramente técnico-administrativo.

O processo de implementação de uma política envolve pessoas distintas em contextos diversos, portanto, o estudo pretende abordar a gestão financeira dessas duas escolas públicas estaduais que apresentam características bem diversas quanto ao tamanho, à clientela atendida, ao número de matrícula, aos cursos oferecidos e à realidade sócio-econômica.

Deubel (apud MÉNY, 1992, p.159) define a implementação como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de um marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. Os atos e efeitos referendados pelo autor seriam, como esclarece Maria das Graças Rua (1997), o conjunto de ações que fazem com que a política

saia do papel e funcione efetivamente. Simplificando mais ainda, trata-se da transformação da decisão em ação, num processo interativo e continuado.

Este trabalho não pretende avaliar a eficácia, a eficiência ou a efetividade da implementação dessa política, mas sim entender as relações entre a autonomia financeira e a gestão democrática da escola pública, suas possibilidades e limites ao longo do período analisado. A questão central é se a política da autonomia financeira poderá ser um instrumento de avanço em termos de gestão democrática da escola pública estadual e como os gestores percebem a sistemática do repasse direto de recursos à escola.

Serão estudadas as fontes de recursos com as quais as escolas contam para sua manutenção, a captação de verbas na própria escola e junto à comunidade, a gestão desses recursos e suas implicações no cotidiano escolar.

As categorias analíticas que dão suporte à análise são:

- descentralização de recursos;
- autonomia financeira da escola;
- gestão financeira;
- gestão democrática da escola.

O detalhamento da pesquisa estará contemplado no corpo do trabalho, cuja estrutura incluiu revisão teórica, pesquisa documental, visitas às escolas, à 12ª Coordenadoria Regional de Educação e à Secretaria Estadual de Educação, coleta de dados, realização de entrevistas e observação de reuniões dos órgãos de participação da comunidade escolar (Círculo de Pais e Mestres e Conselho Escolar).

A pesquisa realizada nas duas escolas envolveu um tempo considerável, pois nem sempre as pessoas têm disponibilidade para atender o pesquisador. A escola é um ambiente muito dinâmico e exige da sua equipe atenção e dedicação constantes, portanto, procurei me adequar aos dias e horários mais “calmos” para ambas as escolas.

O estudo de caso, método escolhido para orientar a pesquisa, requer adaptação ao ambiente escolar, às situações inusitadas e respeito ao ritmo da escola. Tais características foram vistas como oportunidades para o enriquecimento do trabalho.

O acesso às informações ocorreu de forma tranquila, conforme poderá ser constatado na riqueza de dados que foram colhidos, bem como nos depoimentos registrados, cujas partes significativas vão aparecendo no texto.

As despesas efetuadas com o dinheiro da autonomia financeira e de outros recursos públicos, como os recursos captados na escola, foram colhidas de forma artesanal, isto é, uma a uma, pois não estão informatizadas, tampouco existem documentos que especifiquem as

despesas efetuadas em diferentes itens. A escola, por exemplo, não tem conhecimento, através de registros, de quanto gastou no ano com despesas de material pedagógico, nem sabe quanto arrecadou de recursos nas suas promoções.

As instituições escolares são ambientes ricos de possibilidades, face à existência dos múltiplos atores envolvidos e, principalmente, as relações que vivenciam. Estudar as relações desses atores na implementação da política da autonomia financeira foi e é um trabalho desafiador e que permite identificar a existência, ou não, de avanços, bem como as limitações que a própria política apresenta.

O trabalho está distribuído em três capítulos que discutem o financiamento da educação básica na escola pública. No primeiro, “Financiamento da Educação Brasileira e descentralização das políticas públicas educacionais”, serão contemplados uma contextualização da crise mundial e suas implicações na educação, o histórico do aspecto legal do financiamento da educação e os conceitos de descentralização e desconcentração.

O segundo capítulo, intitulado “Gestão Democrática e Autonomia nas Escolas Estaduais do Rio Grande do Sul”, aborda a gestão democrática no Estado, a autonomia da escola, a rede estadual de ensino e a operacionalização da política da autonomia financeira.

Por último, o terceiro capítulo, “A autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais”, sistematiza todos os dados da pesquisa empírica, apresentando os valores dos recursos com os quais as escolas contam para suas despesas de manutenção, as falas dos atores envolvidos, as observações dessa pesquisadora e os respectivos comentários. As escolas serão brevemente caracterizadas.

Através dessa construção teórica e da pesquisa empírica realizada, tentarei entender a concepção de autonomia financeira na proposta de gestão democrática da escola estadual e a sua efetivação na prática de duas instituições de ensino, buscando desvendar se ocorreram mudanças na gestão da escola, ou seja, se de alguma forma a gestão de recursos financeiros efetuada na instituição contribui para a construção da sua gestão democrática.

A par desse objetivo geral, são objetivos específicos:

- compreender o lugar ocupado pela autonomia financeira na proposta de gestão democrática do ensino público;
- discutir o financiamento, a descentralização, a desconcentração, a autonomia e a gestão democrática da educação;
- identificar os processos de alocação, distribuição e controle do uso dos recursos;

- conhecer o processo de gestão financeira das duas escolas estaduais escolhidas para o estudo de caso.

Por fim, encaminho a conclusão do trabalho, buscando apontar algumas evidências e reflexões sobre a implantação da política da autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais, pontuando possibilidades e limites que identifiquei durante a pesquisa.

## **2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Neste capítulo, procurarei contemplar em um primeiro momento discussões atuais em torno do financiamento da educação no Brasil, tecendo breves comentários sobre a crise mundial contemporânea e suas repercussões em nosso país, especificamente na educação. Entendo pertinente, para melhor compreensão do objeto de estudo, relatar um pouco da história do financiamento da educação no Brasil, abordando seu aspecto legal, e logo encaminho para o tema da descentralização das políticas educacionais, com ênfase nas últimas diretrizes dos anos 1990.

Não vejo como abordar a política da autonomia financeira da escola pública estadual sem realizar essa sintética contextualização que, se não justifica ou explica de todo essa política, contribui sobremaneira para se entender como chegamos aos dias atuais.

O financiamento da educação como está posto na lei, somado às conquistas recentes, como a aprovação do Fundo de Desenvolvimento e Valorização da Educação Básica (Fundeb), são marcos significativos para que o Brasil se inscreva no cenário mundial com um novo perfil educacional, no qual toda a educação básica passa a ser um direito do cidadão. O aporte de recursos para todos os níveis educacionais não garante o ensino de qualidade, tampouco o acesso de todos, mas certamente é uma conquista importante da sociedade brasileira.

### **2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO**

O senso comum de que a crise contemporânea estava (está?) no Estado, difundida amplamente, não é mais, hoje em dia, uma idéia “tranquila”. As discussões postas não atingiam as causas, e as problematizações e soluções giravam em torno da desestatização como medida de superação da crise. Contudo, o Estado não é a causa da crise, suas determinações são múltiplas e o Estado está imbricado no movimento do capitalismo e no movimento societário de nossa contemporaneidade.

Sobre a natureza da crise, Fiori (2003, p. 16) esclarece:

Independente da forma como se conceitue a natureza da crise – ora sublinhando seus aspectos econômico-financeiros e tecnológicos, ora seus aspectos político-ideológicos – parece claro que ela traz em seu bojo uma crítica radical do Estado.

O autor entende que a crise recente da periferia capitalista latino-americana inscreve-se no movimento da desordem mundial. Entretanto, a crítica do Estado, no bojo da crise, confunde-se com a luta pela redemocratização, uma vez que a América Latina vinha sendo dominada por regimes militares desde a década de 1960 e havia um descontentamento geral com os governos militares. Esta relação entre desestatização e democracia possui a sua própria versão:

Nas entrelinhas, recoloca-se a velha questão da inevitabilidade da intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento dos capitalismo tardios – oligopolizados e internacionalizados desde a sua origem – e da viabilidade de regimes democráticos estáveis, no caso de sociedades profundamente heterogêneas, fragmentadas e excludentes (FIORI, 2003, p.24).

Para Harvey (1989), o Estado vem se redesenhando ao longo da história em atendimento a uma sociedade que também se transforma. A discussão sobre o papel do Estado aponta vários caminhos e estratégias de superação da crise instalada. O capitalismo, por sua vez, muda o seu modo de funcionamento e, com sua força, reformula de maneira contínua o mundo, criando configurações novas e inesperadas. Temos a sensação de retorno, retrocesso ao passado, às práticas que julgávamos ultrapassadas, como o trabalho infantil, o trabalho escravo e a perda de benefícios sociais por parte dos trabalhadores.

No Brasil, sentimos e vivemos os efeitos dessas transformações, que se refletem sobremaneira nas políticas sociais, conquistas recentes do povo brasileiro, que não vivenciou o *Welfare state* dos países desenvolvidos. Direitos conquistados a duras penas, como aposentadorias especiais para professores, foram reformulados após a Constituição de 1988 a partir de emendas constitucionais, fazendo com que estes trabalhadores tenham que permanecer mais tempo no serviço, além da exigência da idade mínima para sua aposentadoria.

Nossa Carta Magna, o grande esforço coletivo na garantia de direitos sociais, sofreu e vem sofrendo algumas alterações e, em determinados aspectos, passa a atender menos as necessidades do povo brasileiro, na medida em que emendas constitucionais vão alterando direitos adquiridos anteriormente. Em contrapartida, vemos a universalização de políticas públicas, como a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), a extensão de benefícios

previdenciários aos trabalhadores rurais e o avanço na expansão do ensino fundamental em todo o país.

Para Castro e Delgado (2004), a vinculação constitucional de recursos federais em certas políticas sociais, como a área da Educação, protegeu-as de certa maneira contra o ataque dos defensores da política econômica de “ajuste fiscal” durante os últimos governos.

De acordo com os autores citados, alterar essas garantias constitucionais requer o convencimento de forças políticas mais amplas, além da exigência de um quórum superqualificado para aprovação dessas medidas, ao passo que, se fossem leis ordinárias, essas poderiam ser alteradas por qualquer Medida Provisória.

Segundo Fiori (2003), o Brasil é um caso paradigmático. Em nosso país, mais que nos países centrais, é a política econômica que estabelece os horizontes coletivos, organizando, em torno do seu processo de decisão, todos os momentos conjunturais, assim como a multiplicidade infinita de atores, com seus interesses e expectativas heterogêneos.

Vive-se nas últimas décadas intensa expansão e concentração do capital, que se transforma, se reestrutura e se utiliza de estratégias para desestruturação das lutas sociais. A expansão e concentração do capital são movimentos inerentes ao capitalismo, buscando superar as contradições que emergem no sistema do capital. Quando aparecem os problemas, esses são tratados como disfunções temporárias, a serem remediadas com a busca da expansão a todo custo, na qual os riscos são ignorados, como, por exemplo, as situações envolvendo o desperdício dos recursos naturais não-renováveis do planeta.

Conforme Peroni (2003), a crise instalada requer novas estratégias de superação e, na correlação de forças internacionais, os países periféricos, de alguma forma, pagam a conta da crise do capital. No interior desses países, quem paga a conta são as classes subalternas, pois as políticas de ajuste retiram da classe trabalhadora as mínimas conquistas sociais.

As transformações na estrutura do mercado de trabalho demonstram que as relações trabalhistas estão cada vez mais precárias, aumentando consideravelmente o exército de reserva, e a miséria social é fato irrefutável, de forma mais aguda nos países periféricos. Com a introdução da automatização, as relações contratuais foram drasticamente modificadas e flexibilizadas, trazendo nefastas conseqüências para a classe trabalhadora.

Desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos dessa fase de reestruturação produtiva do capital (ANTUNES, 1999, p.34).

O magistério também tem sido atingido por essas transformações e vem sofrendo um processo contínuo de desvalorização nas últimas décadas, tendo se acentuado suas condições precárias de trabalho.

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p.115):

Os professores foram sendo prostrados por uma avalanche de imposições, reformas sobre reformas e mudanças sobre mudanças, humilhados nas suas condições de vida e de trabalho e ignorados e desrespeitados no seu saber e profissão.

De acordo com esses autores, as constantes campanhas apelativas de “adote uma escola”, “amigos da escola”, “padrinhos da escola” e, depois, do “voluntariado”, explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas. Tais campanhas passam uma idéia equivocada da responsabilidade do Estado para com a educação pública e do papel do profissional em educação, como se a educação escolar pudesse ser efetuada por qualquer “pessoa de boa vontade”, possuidora de “sentimentos filantrópicos”.

Dalila Andrade de Oliveira (2002) aponta que as escolas públicas brasileiras estão caracterizadas pelo abandono e pela carência material, com profissionais da educação submetidos a uma sobrecarga de trabalho e obrigações que só têm aumentado nos últimos anos.

Quando se pensa que o capitalismo está se esgotando, ele se rearticula e surge com novas estratégias de superação para sua crise, como neoliberalismo, fortalecimento do terceiro setor, enfim, com promessas de resolver a crise e promover o bem estar social ou, pelo menos, promover a manutenção das taxas de lucro dos capitalistas.

Batista (2003, p. 136) afirma que:

Esta situação ocorre em consequência das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e das estratégias delineadas no intuito de superá-las. No contexto desta superação é que vem se situando a reestruturação produtiva, a globalização do planeta e a ideologia neoliberal, que legitima esta nova configuração social, política e econômica.

Para Chesnais (1996), quando se fala de globalização, está se falando de uma nova configuração do capitalismo mundial e de mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação.

A expressão “mundialização do capital” é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês “globalização”, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as

principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta globais. O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem (CHESNAIS, 1996, p.17).

Segundo Farenzena (2001), o tema da globalização e de sua relação com as opções econômicas e com os Estados nacionais tem sido objeto privilegiado, especialmente a partir da década de 1980, em vasta produção acadêmica, e envolve o acompanhamento de processos cuja amplitude e interconexão exigem uma compreensão multidisciplinar.

A referida autora, baseada em suas leituras<sup>1</sup>, esclarece, em termos simplificados, que a globalização financeira congrega a constituição de um mercado financeiro mundial, intensificada a partir dos anos 1980, impulsionada pelos avanços tecnológicos na informática e nas telecomunicações e ancorada em políticas de liberalização e desregulamentação cambial e financeira dos mercados nacionais e pela regulação/padronização de instrumentos necessários à mobilidade de capitais.

Antunes (1999) destaca as transformações econômicas e sociais ocorridas na Inglaterra com a implantação do projeto neoliberal de Margareth Thatcher, na década de 1980, cujo eixo central era fortalecer a liberdade de mercado, reduzindo fortemente a ação sindical e criando condições para a introdução de novas técnicas produtivas, fundadas na individualização das relações entre capital e trabalho.

Para Anderson (1995), o neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar, cujas idéias passaram a ganhar terreno a partir da chegada da grande crise pós-1973.

Moraes (2001) destaca que as primeiras grandes experiências de “ajuste” neoliberal foram ensaiadas na América Latina em 1973 no Chile com Pinochet, e em 1976 na Argentina com o general Videla e o ministério de Martinez de Hoz. Nos anos 1980, os programas neoliberais de ajuste econômico foram impostos a países latino-americanos como condição para a renegociação de suas dívidas externas galopantes. Daí se passando à vigilância e ao efetivo gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

De acordo com Sader (2003), o neoliberalismo brasileiro possui um caráter matizado e não seguiu o mesmo caminho de seus países vizinhos. Quando a ditadura militar se esgotou, golpeada pela ação da crise da dívida externa, pelos movimentos sociais e pela oposição

---

<sup>1</sup> FIORI (1995b, 1995c e 2001); GARCIA JR. (1996); TAVARES (1997); BATISTA JR. (1997); RODRIK (2000).

institucional, o Brasil passou por um período em que o consenso dominante era o da democratização institucional e do resgate da dívida social deixada pela ditadura.

A década de 1980, considerada por muitos analistas como a década perdida no Brasil, apresentou o esgotamento do modelo de crescimento e de acumulação do capital implementado pelo Estado nacional-desenvolvimentista, explodindo em uma crise financeira no Estado, limitado em sua capacidade de investimento, assim como em um período de forte recessão. Contudo, foi uma década de crescimento da consciência política e de organização da sociedade civil, movimentos esses bastante marcantes na área da educação.

O projeto político de redemocratização e, nesse, a afirmação dos direitos de cidadania, conduziu a um processo de participação da sociedade civil e à sua presença nas lutas por acesso aos direitos sociais, que vão encontrar campo fértil na Assembléia Constituinte de 1987-88. A conquista de direitos se choca com a tendência neoliberal e, com isso, é retardada a disseminação dos discursos e a implementação de políticas neoliberais no Brasil.

Apple (2005) faz uma análise crítica das reformas neoliberais implantadas na educação norte-americana e inglesa, nas quais ele detecta uma estranha combinação de mercantilização, por um lado, e centralização do controle, por outro, situação que ocorre em outros países do mundo todo.

A centralização do controle se manifesta nas constantes avaliações de desempenho dos alunos que são submetidos a exames regulares. Pelo menos 95% dos alunos de cada escola dos Estados Unidos devem ser testados. Os indicadores de aprovação ou não dos alunos, de acordo com as metas traçadas, implica diretamente a disponibilização de recursos públicos para a escola avaliada.

Na educação chilena, encontramos o modelo neoliberal no “sistema de subvenção à matrícula”, instituído a partir das reformas efetivadas pelo governo autoritário, em princípios dos anos 1980, as quais tiveram continuidade nos governos democráticos. Para Araújo (2005), as reformas chilenas modificaram radicalmente a função educacional do Estado, o qual deixa de ser um Estado docente para transformar-se em um Estado subsidiário, que assegura às escolas públicas e privadas subsidiadas apoio técnico e insumos materiais.

Quando, na Inglaterra, o projeto neoliberal começa a vivenciar movimentos de resistência, em especial diante do aumento crescente do desemprego, em razão da existência de um mercado de trabalho altamente flexibilizado e desregulamentado, surge uma nova proposta.

Segundo Antunes (1999), o partido trabalhista, sob o comando de Tony Blair, ao procurar um caminho alternativo para a crise inglesa, encontra uma saída, mesclando

elementos básicos do neoliberalismo com a social-democracia, configurando, assim, a terceira via. Nesta, o papel do governo é promover a estabilidade macroeconômica, desenvolver políticas impositivas e de bem-estar, equipar as pessoas para o trabalho, melhorando a educação e a infra-estrutura, assim como promover a atividade empresarial, particularmente as indústrias do futuro, baseadas no conhecimento.

Giddens (1999), intelectual central da proposta da terceira via, aponta que a reforma do Estado e do governo deveria ser o princípio norteador desse novo caminho, que atenderia, além dos ideais da direita “que dizem que o governo é inimigo”, àqueles da esquerda “que dizem que o governo é a resposta”.

A política da terceira via se pauta na economia mista, por meio do desenvolvimento de parceria entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público. Esse tema será estudado de forma mais intensiva na seqüência do trabalho, pois a proposta da terceira via é fundamental para as análises de políticas de autonomia financeira nas escolas estaduais do RS.

Tony Blair e Gerhard Schröder, em artigo publicado em 17/06/99 e disponibilizado na Revista Digital em 17/05/2001, apontam que a prioridade máxima dos governos social-democratas deveria ser a de estabelecer um ambiente que capacite os indivíduos a aprimorar as suas qualificações e a realizar o seu potencial por intermédio da educação, aumentando os padrões de todos os níveis de escolaridade e todas as capacidades dos alunos, para que jovens tenham a oportunidade de acesso ao mundo do trabalho, por meio de treinamento qualificado. Falam, ainda, da necessidade de reformar a educação pós-escolar e aumentar a sua qualidade, modernizando, ao mesmo tempo, a educação e os programas de treinamento, de modo a promover adaptabilidade e empregabilidade no futuro, utilizando-se de trabalho conjunto com os empregadores locais, sindicatos e outros, para assegurar que oportunidades suficientes de educação e treinamento estejam disponíveis para suprir os requisitos do mercado de trabalho local.

Peroni (2005) esclarece que os novos parceiros na oferta e manutenção das políticas sociais da terceira via podem ser identificados em segmentos da sociedade civil, como o terceiro setor, que ainda carece de uma definição mais precisa. A literatura aponta inúmeras definições para o terceiro setor, contudo, segundo Peroni, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada, como empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc.

Para Sharon Gewirtz (2002), o governo do New Labour na Grã-Bretanha assumiu as perspectivas da “terceira via” relativamente à governação do setor público. Para a autora, no primeiro mandato do New Labour, a agenda para a educação da terceira via trazia consigo duas grandes linhas orientadoras, uma associada à posição política direitista e a outra, associada à posição social-democrata.

Assim, ao mesmo tempo em que o governo ampliava elementos do tipo empresarial/gestionário, introduzia práticas mais humanistas, como ênfase na colaboração entre escolas, introdução de mecanismos de desenvolvimento da participação nos processos de decisão e alterações no currículo com a introdução de metas que enfatizavam o bem-estar espiritual, moral e mental.

No que concerne aos riscos do envolvimento do setor privado na gestão das escolas, a referida autora alerta para o perigo de uma crescente comercialização do currículo, pois, na Grã-Bretanha, já há algumas instâncias de utilização das escolas como lugares de mercadorização, nos exemplos de vários “livros para as escolas” e “esquemas de computadores para as escolas”, promovidos por fabricantes de gêneros diversos.

Na educação brasileira, Peroni e Adrião (2005) situam a unidade executora de direito privado (dentro da escola pública) exigida no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para recebimento de recursos do FNDE, como um caso típico de organização pública não-estatal. Voltarei a abordar esse programa no terceiro capítulo, quando tratarei da autonomia financeira da escola pública.

A proposta da autonomia financeira da escola, no Brasil, é uma reivindicação do ideário democrático, assim como se faz presente na ideologia do neoliberalismo e na terceira via, na medida em que é apontada como instrumento de gestão que fomenta a participação de todos os segmentos da comunidade escolar nas decisões da instituição.

Andréa Barbosa Gouvêa (2006) procura analisar o programa de descentralização de recursos em duas cidades do Paraná, Londrina e Curitiba. A primeira é governada por um partido de esquerda; a outra, de direita. São gestões municipais com ideologias divergentes utilizando uma “mesma” política educacional. No Rio Grande do Sul, essa política de repasse de recursos às escolas vem sendo adotada desde 1997 e perpassou governos de diferentes matizes ideológicas.

A sistemática de repasse de recursos financeiros para as escolas adotada no RS também se faz presente em outros estados do Brasil, como Paraná, Minas Gerais, Pernambuco e em vários municípios brasileiros. Um ponto relevante a destacar no estado do RS é que os recursos são depositados em uma conta pública em nome do diretor do estabelecimento de

ensino, que gere o recurso juntamente com o Conselho Escolar (recurso público para órgão público), enquanto que, em outros estados, os recursos são repassados para Associações de Pais e Mestres, Associação de Pais, Professores e Funcionários, Caixas Escolares, etc. (recurso público para unidade executora privada).

A educação brasileira na década de 1990 tomou novos contornos, tanto na legislação como nas políticas adotadas; contudo, os estudos apontam que os recursos destinados à educação são insuficientes para a necessária expansão e maior qualidade da educação escolar, e essa tem sido uma bandeira de luta de educadores, entidades e movimentos da área da educação.

A preocupação com o estabelecimento de um custo-aluno qualidade pode ser observada como uma constante nas pesquisas de educação, como os estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC)<sup>2</sup>, o Plano Nacional de Educação do CONED<sup>3</sup>, a Lei do PNE e os estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, na tentativa de proporcionar, dessa forma, parâmetros que definam as condições de oferta necessárias ao ensino de qualidade, bem como fornecer subsídios para formulação de políticas públicas que atendam às necessidades de valorização e democratização da educação brasileira.

## 2.2 UM POUCO DA HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO NO ORDENAMENTO LEGAL

Para entender como foi se consolidando o financiamento da educação brasileira, cito como primeiro constructo legal a criação do Subsídio Literário<sup>4</sup>, pelo Marquês de Pombal, primeiro-ministro de Portugal, no ano de 1772. Um imposto único, destinado especialmente à manutenção das escolas primárias, que durou até 1816.

---

<sup>2</sup> Nos anos de 2003/04 foram realizadas pesquisas do custo aluno/ano feitas em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade, sob coordenação do MEC/INEP. Resultados dessa pesquisa podem ser encontrados em Custos e Condições de Qualidade da Educação em Escolas Públicas: Aportes de Estudos Regionais, Farenzena (2005); sobre a pesquisa no Rio Grande do Sul ver: Levantamento do Custo Aluno/Ano em Escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade (2004); Custos em escolas públicas que oferecem condições para um ensino de qualidade: um estudo no Rio Grande do Sul, Farenzena; Schuch e Batista (2005); Custos de escolas públicas do Rio Grande do Sul: apontamentos metodológicos e resultados de uma pesquisa, IN: Conversas sobre Financiamento da Educação no Brasil, Farenzena (2006).

<sup>3</sup> Proposta de Plano Nacional de Educação aprovada na plenária do II Congresso Nacional de Educação, em 1997; ver CONED (1997).

<sup>4</sup> Subsídio Literário, para o Brasil correspondia ao valor de dez réis em cada canadá (2.622 litros) de aguardente e de um real em cada arrátel (0,429 Kg) de carne (PINTO, 2000, p. 48).

Pinto (2000) afirma que a história do financiamento da educação no Brasil teve três fases: de 1549 a 1759, na qual o Estado delegou competência exclusiva aos jesuítas para o exercício do magistério público; da expulsão desta ordem religiosa até o fim da República Velha, em que ou se buscavam fontes autônomas (como o subsídio literário), ou deixava-se à conta das dotações orçamentárias do governo central e dos estados e províncias a definição dos recursos para o ensino; e, por último, da Constituição de 1934 até os nossos dias, quando ocorre a busca da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação.

Conforme Monlevade (2001), o período da educação confiada aos jesuítas foi auto-financiado através da exploração de atividades econômicas, que se traduziu na criação e venda de gado bovino. A partir de 1772, o Marquês de Pombal instituiu as aulas régias, financiadas pelas câmaras municipais por meio da cobrança do subsídio literário, e, em 1834, com o Ato Adicional à Constituição do Império, foi interpretado que seriam as províncias encarregadas de prover os gastos com as escolas primárias e secundárias, a partir da cobrança de tributos.

A Constituição de 1824, no seu artigo 179, determinou a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, não estando aí incluídos os escravos, que não eram considerados cidadãos, portanto, excluídos do direito à educação escolar.

Segundo Romualdo Portela de Oliveira (2001), a garantia da instrução primária gratuita a todos os cidadãos nessa Constituição coloca o Brasil entre os primeiros países do mundo a fazê-lo. Ocorre que a maioria da população era constituída de escravos, os quais estavam excluídos do acesso à escola, logo, a disposição constitucional possuía uma abrangência restrita.

A Constituição de 1891 nada, ou quase nada, dispunha sobre educação, apenas nos parágrafos 3º e 4º do artigo 35 e parágrafo 6º do artigo 72 desse documento consta, respectivamente, que: (1) cabe ao Governo Central criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal; (2) deveria ser leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

A referida Constituição instituiu o sistema federativo de governo e parece ter sido dominante, à época, a idéia de autonomia dos estados, inclusive na legislação e organização do ensino. Desta forma, o estudo do direito à educação, da organização escolar e do financiamento da educação, nesse período, não pode ater-se ao ordenamento jurídico e às políticas nacionais, mas sim seria necessário o estudo da situação nos estados brasileiros.

De acordo com Romanelli (1993), essa Constituição, além do federalismo, consagrou a descentralização do ensino, ou seja, a dualidade de sistemas, já que ela reservou à União o direito de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal”, o que, conseqüentemente, delegava aos Estados competência para prover e legislar sobre a educação primária.

Observa-se que a organização dual e descentralizada já havia sido adotada com base na interpretação do Ato Adicional de 1834, pelo qual é referida a “consagração” e não a “criação” do sistema descentralizado em 1891.

Diante das considerações citadas, percebo que a preocupação do Estado brasileiro com a educação nacional se manifesta mais claramente a partir da Constituição de 1934, quando a educação passou a ser afirmada como um direito de todos e dever dos poderes públicos, concomitantemente com a família.

A educação ocupou lugar de destaque nessa Constituição, a qual contemplava vários assuntos importantes, como o plano nacional de educação, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, a organização dos sistemas educacionais, o ensino religioso, a liberdade de cátedra e a vinculação de recursos de impostos à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas de ensino, essa última prevista no seu artigo 156.

A referida Constituição contemplou algumas reivindicações e propostas contidas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932, elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores, cujo princípio máximo era: “direito de todos à educação” (ROMANELLI, 1993).

A Constituição de 1937, decorrente do golpe de 10 de novembro do mesmo ano e decretada por Getúlio Vargas, foi redigida por Francisco Campos, o primeiro ministro da Educação após 1930. Nessa Carta, uma seção inteira foi dedicada à educação; contudo, o seu artigo 130 revela as ambigüidades do regime. Ao mesmo tempo em que garantia a gratuidade do ensino primário, exigia uma contribuição “módica e mensal” para a caixa escolar<sup>5</sup> por parte dos que não alegassem escassez de recursos, invocando o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, além de omitir a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

---

<sup>5</sup> Chama a atenção que se encontra no corpo da Constituição a existência de um mecanismo – a caixa escolar – que evoluiu para a constituição de uma instância na organização de escolas públicas. Em varias redes, hoje, a Caixa Escolar é o órgão responsável pela gestão de recursos próprios das escolas ou recursos repassados por governos, ocupando o lugar dos círculos ou associações de pais e mestres existentes na maioria das redes públicas.

A Constituição de 1946, considerada por Costa (2002) como adiantada e liberal, dedicou o capítulo II do título VI à educação e à cultura, estabelecendo, entre outras disposições, a educação como direito de todos, o ensino primário como obrigatório e gratuito e o restabelecimento de um percentual mínimo de recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tal fim, a União deveria aplicar no mínimo 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos.

Para Romanelli (1993), a Constituição de 1946 foi um documento de inspiração ideológica liberal-democrática, porque possuía princípios liberais que asseguravam direitos e garantias individuais inalienáveis, impregnados do espírito democrático próprio daquele período. A autora considera que esse foi um dos períodos mais fecundos da luta ideológica em torno dos problemas da educação, luta iniciada pelos educadores brasileiros imbuídos de idéias renovadoras sobre o ensino na década de 1920.

A Constituição de 1946 ensejou um período de vida mais democrática relativamente longo, mesmo levando-se em conta seus limites. Retomava a idéia presente no texto de 1934 e abandonada no de 1937, da educação como um direito de todos (OLIVEIRA, 2001).

Em 1948 deu entrada na Câmara Federal o projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional, iniciando, então, uma longa luta, cheia de marchas e contramarchas, que resultou na Lei 4.024, votada apenas em dezembro de 1961. O artigo 92 desta lei prevê a criação de fundos nacionais de ensino e o aumento de 10% para 12% na vinculação de receitas de impostos da União ao ensino.

Segundo Romanelli (1993), a lei aprovada acolhia fins genéricos da educação universalmente adotados e, em termos práticos, tinha pouca objetividade. Certas conquistas, já consagradas na legislação anterior de ensino, foram praticamente abandonadas, como, por exemplo, a questão da obrigatoriedade escolar do ensino primário proposto pelo artigo 27, mas praticamente anulada pelo parágrafo único do artigo 30<sup>6</sup>.

A estrutura tradicional do ensino foi mantida: Ensino Pré-primário, Ensino Primário, Ensino Médio Secundário, Normal e Técnico (ginasial e colegial) e Ensino Superior. A sua única vantagem, segundo a autora, talvez seja o fato de não ter sido prescrito um currículo fixo e rígido para todo o território nacional, em cada nível e ramo, ocorrendo a quebra da rigidez e um certo grau de descentralização (ROMANELLI, 1993).

---

<sup>6</sup> Constituem casos de isenção (da obrigatoriedade): estado de pobreza comprovado, insuficiência de escolas matrículas encerradas e doença ou anomalia grave de criança.

Com o advento do golpe militar de 1964, era necessário uma nova Constituição, que contemplasse interesses almeçados pelo novo regime, sendo, então, aprovada pelo Congresso a Constituição de 1967, a sexta do país, e que trazia a marca do autoritarismo. De forma ambígua, é durante o regime militar que a educação será declarada explicitamente como “direito de todos e dever do Estado” (Emenda Constitucional nº 1/69, artigo 176), assim como o ensino obrigatório será ampliado para oito anos (dos sete aos quatorze anos de idade).

Essa Constituição, de acordo com Costa (2002, p. 18), omitia a fixação de percentuais de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sob a alegação de que “tal vinculação era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição”, e previa a progressiva concessão de bolsas de estudos restituíveis no ensino médio e ensino superior.

No período de 1964 a 1968, foram realizados os “Acordos MEC-USAID” para assistência técnica e cooperação financeira à organização do sistema educacional brasileiro, tendo como justificativa solucionar a crise do sistema educacional, que vivenciava um ritmo acelerado de crescimento da demanda social de educação. Então, o MEC compartilhou a reorganização do sistema educacional brasileiro com técnicos da AID-Agency for International Development (ROMANELLI, 1993).

Germano (1992) informa que o conteúdo de um dos relatórios elaborados por esses técnicos na definição da reforma universitária tinha como tônica a necessidade de disciplinar a vida acadêmica, coibindo o protesto, reforçando a hierarquia e a autoridade; e outro vetor foi a ênfase na importância de racionalizar a universidade, organizando-a em moldes empresariais, privilegiando, assim, a questão da privatização do ensino, ou, em termos mais atuais, o gerencialismo.

O professor norte-americano Rudolph Atcon, no seu relatório datado de 1966, afirma que: “um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade brasileira, no meu entender, tem que implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público. Porque é um fato inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública” (ATCON, 1966, apud GERMANO, 1992, p.123).

Nos governos militares, Germano (1992) aponta que o Estado central se desobrigou de financiar a educação pública, abrindo espaço para que a educação escolar fosse explorada como negócio lucrativo, sendo que os problemas do financiamento não se restringiam somente à questão do montante das verbas, mas também a questões como corrupção e desvio de verbas, burocratização, clientelismo e excessiva centralização administrativa, que impediam que o dinheiro público chegasse às instituições. O Estado central gastou pouco com

a educação de nível primário e médio e reduziu drasticamente os recursos para o nível superior, pondo em risco a sobrevivência das universidades públicas, sobretudo as federais.

Para Romanelli (1993), o governo militar adotou como primeira medida na educação a instituição do salário-educação, criando, assim, uma fonte de recursos para a educação de nível primário, proveniente da contribuição das empresas. Essa fonte de recursos se mantém até 2006 financiando o ensino obrigatório, tendo sofrido algumas alterações que veremos no decorrer deste capítulo.

Cabe acrescentar que a Emenda Constitucional nº 01 de 1969 restabeleceu a vinculação de receitas dos municípios à educação no percentual de 20% da receita tributária municipal. De outra parte, a recente Emenda Constitucional nº 53/06, à Constituição de 1988, estabeleceu que o salário-educação deve financiar a Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio), quebrando, dessa forma, a exclusividade do aporte de recursos dessa contribuição ao ensino obrigatório (hoje, o ensino fundamental).

Segundo Pinto (2000), o período que marca o processo de redemocratização do país traz mais uma vez consigo a luta pela melhoria e expansão da escola pública, que passa necessariamente pela garantia de mais recursos financeiros para a educação.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 24/1983, conhecida como “Emenda Calmon”, em homenagem ao seu autor, Senador João Calmon, veio restabelecer a vinculação de parte da receita de impostos de todos os governos aos gastos com educação, determinando que a União aplicaria “nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (parágrafo 4º do artigo 176 da CF de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 24/83). Essa proposta foi aprovada em 01/12/83 e somente regulamentada em 24/07/85, através da Lei 7.348.

### 2.3 CONFIGURAÇÃO RECENTE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 foi definida como a “Constituição Cidadã”, tal a forma pela qual privilegiava a afirmação de direitos e incorporava conquistas sociais. Na área da educação, garantiu que a União deve aplicar 18% de sua receita resultante de impostos em educação, cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de 25% da mesma

base. O salário-educação, que é uma contribuição social paga pelas empresas para financiar o ensino fundamental, foi mantido nessa Constituição.

Farenzena (2001) destaca que a negociação política central no setor da educação durante a Assembléia Nacional Constituinte girou em torno da exclusividade da destinação ou não de recursos públicos para escolas públicas, resultando em uma espécie de “troca”: os defensores da escola pública obtiveram a aprovação do princípio de gratuidade universal do ensino público e, em contrapartida, ficou inscrita no texto constitucional a possibilidade de concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental e ensino médio em escolas privadas, com condicionalidades.

Nas disposições transitórias ficou determinado que, dos recursos públicos da receita de impostos constitucionalmente vinculados à educação, pelo menos metade deveria ser aplicada na erradicação do analfabetismo e na universalização de ensino fundamental, por um período de dez anos (FARENZENA, 2001).

Até meados da década de 1990, os Estados e municípios vinham cumprindo essa disposição, porém, o governo federal se recusava a fazê-lo. Para desobrigar a União da aplicação dos 50%, conjugada com a definição de responsabilidades dos Estados, municipalização do ensino fundamental e educação infantil e a redistribuição de recursos em si, assim como para redefinir a priorização do ensino fundamental, o Executivo Federal propôs e fez aprovar no Congresso Nacional a Emenda Constitucional de nº 14/96.

Com efeito, os seguintes pontos foram aprovados através dessa emenda: a atuação prioritária dos Estados no ensino fundamental e ensino médio; a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e educação infantil (antes só tratada como educação pré-escolar); a redefinição da priorização financeira do ensino fundamental, novos parâmetros para a redistribuição intergovernamental de recursos, uma redefinição do comprometimento do governo federal com a educação; esses são fatores em grande parte relacionados à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Um ponto não escrito na Emenda, mas amplamente divulgado pelo Executivo Federal à época, era o objetivo de municipalização do ensino fundamental com a criação do Fundef.

### 2.3.1 O cobertor curto – Fundef

O Fundef é um fundo público de natureza contábil, baseado em uma política descentralizadora e redistributiva de recursos, que entrou em vigor efetivamente no ano de 1998. Existe um fundo em cada estado e a redistribuição de recursos se realiza entre o governo estadual e as prefeituras.

Para Farenzena (2001, p.89):

Este fundo representou uma resposta constitucional, mesmo que no âmbito do transitório, a temas que vinham sendo muito discutidos no país por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos e do Pacto pela Valorização do Magistério, nos anos de 1993-1994 – especialmente, o regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento do ensino fundamental e o salário do magistério. (...) incorporou uma concepção de valor mínimo por aluno que ignorou a construção do parâmetro de custo-aluno-qualidade que vinha sendo consolidada com o Plano Decenal.

Os recursos desse fundo, compostos por 15% do FPM, FPE, IPI-Exp<sup>7</sup> e ICMS<sup>8</sup>, cotas estadual e municipal, devem ser distribuídos entre cada estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental, cabendo à União complementar esses recursos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo nacionalmente estabelecido por decreto presidencial todos os anos.

A Constituição Federal estabelece também que, no mínimo, 60% dos recursos recebidos do Fundef, em cada governo, devem ser destinados ao pagamento de professores do ensino fundamental. Para acompanhamento e fiscalização da arrecadação e aplicação dos recursos desse fundo foram criados os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A composição e atribuições mínimas desses conselhos estão prescritas na Lei nº 9.424/96, que regulamenta o Fundef.

Pinto (2001), ao avaliar os principais efeitos do Fundef dentro de uma perspectiva de construção de um sistema de financiamento da educação que assegure um ensino com padrão mínimo de qualidade, aponta que, embora o Fundef tenha o apelido de fundão, ele não passa

---

<sup>7</sup> FPM – Fundo de Participação do Município; FPE – Fundo de Participação do Estado; IPI-Exp – Fundo composto por 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados e distribuído entre os estados, mediante critérios.

<sup>8</sup> ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação; 15% dos recursos recebidos pelos estados por conta da Lei Complementar 87/96 também integram o Fundef.

de um fundinho, na medida em que é um cobertor curto, uma vez que cobre apenas o ensino fundamental regular público. Além de não ter agregado nenhum recurso novo, apenas criou uma subvinculação para o ensino fundamental dos recursos já existentes. A imagem do cobertor curto serve para representar o que o Fundef não cobre: a educação infantil e o ensino médio.

Outra questão levantada pelo autor é o efeito Robin Hood, devido à transferência de recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é o per capita por aluno, enquanto o do ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação no Município. O Fundef pode ter, ainda, um efeito equalizador entre as redes no interior de um mesmo estado.

Outros autores além de Pinto (2001), como Guimarães (2004), Castro (2001) e Cleiton de Oliveira (2004), afirmam que o Fundef contribuiu sobremaneira na municipalização do ensino fundamental no Brasil, devido ao seu sistema de destinar verbas de acordo com o número de matrículas no ensino regular das redes públicas.

Os municípios, premidos pela falta de recursos e na ânsia pela obtenção de mais recursos que o Fundef “anunciava”, investiram na expansão de suas redes de ensino, absorvendo alunos da rede estadual. A extensão desse processo variou, contudo, de um para outro estado. No Maranhão e no Rio Grande do Sul, por exemplo, os impactos do Fundef se deram de maneira diversa. No último, a municipalização foi mais branda do que no primeiro, o qual no ano de 2002 já apresentava o maior índice de municipalização (71,96%), conforme dados de pesquisa de Cleiton de Oliveira (2004).

Cabe comentar que o Fundef foi um instrumento objetivo de priorização do ensino fundamental e que os estados e municípios devem aplicar no ensino fundamental 15% da sua receita de impostos total, ou seja, o Fundef é composto de parte desse recurso subvinulado.

Para Jorge Abrahão de Castro (2001), a indução abrupta da municipalização do ensino fundamental pela via da restrição fiscal que a política do Fundef suscitou, sem a devida coordenação por parte dos diversos entes federados, poderia trazer sérios impactos nos resultados educacionais, e boa parte desses recursos poderia se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da educação fundamental, objetivo principal da criação do fundo. Como ponto positivo do Fundef, Pinto (2001) cita o potencial aumento dos salários dos professores da região Nordeste e a transparência nos gastos com ensino através dos conselhos de acompanhamento.

O momento atual é de expectativa pela implantação do novo fundo aprovado pela Emenda Constitucional 53/06, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (**Fundeb**), que irá atender toda a educação básica. As discussões em torno de um fundo que atendesse toda a educação básica era e continuou sendo fomentada, mesmo com a implantação do Fundef, e a proposta tomou o centro das atenções educacionais de 2003 a 2005, principalmente quando Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação no governo Lula.

Ocorreram muitos fóruns de debates nos estados até a formatação do projeto encaminhado para votação no Congresso Nacional. O fato de inicialmente o projeto não contemplar a creche fez surgir um movimento intenso na sociedade brasileira que exigia a inclusão dessa etapa no novo fundo, assegurando o direito à educação infantil a partir de zero anos de idade.

Para Maria Gorethi Machado (2005), a amplitude dos debates para formatação do Fundeb foi muito diferente da que ocorreu na formulação do Fundef, pois participaram dos debates entidades agregadoras de municípios, estados, sociedade civil organizada, bem como as instituições de ensino superior que estiveram presentes em seminários, colóquios, reuniões e fóruns.

Após a aprovação desse fundo, surge a mobilização pela regulamentação da lei<sup>9</sup>, a qual reivindica a continuidade das discussões, com o objetivo de fortalecer a participação de todos os atores envolvidos no processo anterior de sua formulação.

### **2.3.2 A LDB e o Financiamento da Educação**

Neste item, serão comentados aspectos gerais; os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que dizem respeito à autonomia financeira das escolas serão trabalhados mais adiante nessa dissertação.

A tramitação da LDB abrangeu os governos Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e três legislaturas no Congresso Nacional, tendo sofrido as instabilidades das crises políticas e das políticas públicas do intervalo.

---

<sup>9</sup> A Medida Provisória nº 339/06 regulamenta o Fundeb. Em 2007, ela provavelmente será apreciada pelo Congresso Nacional.

O tema do financiamento da educação é detalhado nos artigos 68 a 77 da referida lei. Quanto ao índice mínimo a ser aplicado na educação, essa lei realizou uma correção importante na CF de 1988, ao prever que para os Estados, DF e municípios os índices podem variar de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, reconhecendo a possibilidade de esses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF (CASTRO, 2001). Esse é o caso do Rio Grande do Sul, como será explicado adiante.

Farenzena (2001) identifica como diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: a descentralização, o regime de colaboração, a responsabilização dos órgãos educacionais, o controle público e social da gestão financeira, a estabilidade relativa do volume de recursos para a educação, a hierarquização da alocação de recursos financeiros e os parâmetros de custos para alocação de recursos.

As principais fontes de recursos que financiam a educação pública brasileira são: a receita resultante de impostos vinculada à educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e o salário-educação. Como a receita de impostos representa a maior fonte de recursos financeiros para a educação, estamos sempre atrelados ao desempenho da economia e das políticas fiscais dos governos. A estagnação ou recessão econômica, a renúncia fiscal e a sonegação de impostos são fatores que influem diretamente no planejamento e na execução orçamentária educacional.

Dentre as contribuições sociais cujos recursos são direcionados para a educação, o salário-educação é a mais importante e possui vinculação específica – até dezembro de 2006, o atendimento do ensino fundamental, agora a educação básica – prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal. Desde a sua criação, em 1964, ele já sofreu muitas alterações. A sua proporção atual é de 2,5% incidindo sobre a folha de contribuições da empresa para a Previdência Social. O total arrecadado é repartido da seguinte forma:

- 10% são administrados pelo FNDE/MEC e são empregados no custeio e pagamento de serviços terceirizados do transporte escolar para alunos da zona rural matriculados no ensino fundamental e também para custear a EJA, de acordo com as determinações da Lei nº 10.832, de 29/12/2003 e Lei nº 10.880, de 09/07/2004. O FNDE recebe esses recursos e os distribui para as finalidades especificadas, entre municípios e estados.

Dos 90% restantes, é feita a seguinte divisão:

- Um terço constitui a Cota Federal, fonte de recursos para diversos programas, projetos e ações educacionais do ensino fundamental público, implementados pelo FNDE, segundo diretrizes traçadas pelo Ministério da Educação;

- Dois terços são repassadas mensalmente às secretarias municipais e estaduais de educação, bem como para a Secretaria de Educação do Distrito Federal.

Os principais programas financiados e executados pelo FNDE são: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Saúde do Escolar e Programa Nacional de Transporte do Escolar. Existem outros projetos educacionais, dentro da autarquia, que abrangem o Ensino Fundamental, a Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Indígena, Educação Especial, Aceleração da Aprendizagem, Cultura Afro-Brasileira, Áreas Remanescentes de Quilombos e Paz nas Escolas.

Dos programas citados, tanto o PDDE quanto o PNAE ocupam lugar de destaque na manutenção do ensino nas escolas públicas, pois estas podem contar efetivamente com esses recursos, que são repassados periodicamente pelo governo federal.

Dentre os avanços ocorridos na distribuição dos recursos do salário-educação, podemos destacar a existência, hoje, de cota municipal (desde 2004, apenas). Outro avanço é a distribuição da cota federal através de critérios mais transparentes ou programas mais universais (como PNLD e PDDE), uma vez que o uso clientelístico e partidário foi sua marca até meados dos anos 1990.

Oliveira (2001) esclarece que as transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública. Afirma ainda que, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas, a maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável.

A LDB estabeleceu procedimentos para o gerenciamento dos recursos da educação e o acompanhamento permanente da execução orçamentária das despesas com a educação, bem como se preocupou em assegurar ensino de qualidade através do cálculo do custo mínimo por aluno, dessa forma estabelecendo parâmetros de custo para a alocação de recursos. Na hierarquização da alocação de recursos, reiterou as prioridades de atuação das três esferas de governo, estabelecendo atribuições a cada um dos níveis de governo; aos Estados, Distrito Federal e municípios são definidos níveis de ensino de atuação prioritária, e para a União fica mantida uma área de atuação direta que é o financiamento da rede federal de ensino, bem

como prestar assistência técnica e financeira aos Estados e municípios no exercício de sua função redistributiva e equalizadora.

O regime de colaboração previsto na LDB pressupõe competências compartilhadas entre todos ou mais de um ente federado, promovendo novas relações de cooperação entre eles, exigindo ações articuladas.

Segundo Farenzena (2001), o reconhecimento dos órgãos executivos do setor educacional das três esferas de governo como gestores dos recursos pode possibilitar uma administração mais eficaz e efetiva dos recursos orçamentários. A autora acredita que a responsabilização dos dirigentes educacionais, além do potencial pedagógico, pode possibilitar que a área da educação assuma maior relevância e que seus protagonistas tenham maior legitimidade para influenciar as decisões sobre a alocação de recursos.

### **2.3.3 Os organismos Internacionais**

Temos, ainda, como fonte de financiamento da educação os empréstimos externos de agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que destinam recursos à educação, condicionando, em contrapartida, o desenvolvimento de determinadas linhas políticas gerais formuladas por esses organismos.

Para Cruz (2005), as propostas do Banco Mundial para a educação evidenciam a descentralização de determinadas ações, particularmente aquelas referentes às responsabilidades financeiras com a manutenção das escolas e a gestão, tendo em vista a municipalização. O Banco Mundial sugere, dentre as estratégias para superação da crise educacional, parcerias com a iniciativa privada, dadas algumas experiências administrativas consideradas exitosas, e a possibilidade de colaborar para o estabelecimento de um novo padrão de gestão.

Dentre os projetos financiados pelo Banco Mundial, citamos o Projeto Nordeste para Educação Básica, implementado em nove estados nordestinos. Segundo Rosana Evangelista da Cruz (2005), a iniciativa era pautada em Metas Anuais de Gerenciamento Eficiente, as quais exigiam a diminuição da proporção funcionário-aluno nos estados envolvidos como pré-requisito para recebimento das parcelas mais significativas dos recursos, estimulando, assim, o enxugamento do aparelho de Estado. Outra exigência é que a compra dos materiais e dos equipamentos fosse executada por meio de licitações internacionais, além de o projeto ter

instituído um fundo competitivo, baseado na capacidade gerencial, para a respectiva distribuição de recursos.

Dando continuidade às ações do citado projeto, surgiu o Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), destinado ao ensino fundamental das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse programa institui o repasse de recursos diretamente às unidades escolares, por meio de unidades executoras das escolas (Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, etc.). Os recursos do programa que vão diretamente para as unidades executoras são: Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), Programa de Melhoria da Escola (PME) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

De acordo com Jorge Abrahão de Castro (2001), os objetivos do Fundescola são: ampliar o acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental e otimizar a qualidade da escola e da gestão da educação em suas diversas instâncias.

A questão da autonomia da escola concebida pelos organismos internacionais será mais desenvolvida ao longo dessa dissertação, quando será aprofundada, pois a afirmação da autonomia da escola através da destinação de recursos diretamente às escolas é assunto de destaque na pesquisa empírica.

#### **2.3.4. A lógica para fixar recursos financeiros para a educação**

Para Pinto (2001), a lógica que tem pautado o financiamento da educação brasileira (percentual hipotético sobre a receita de impostos dos poderes públicos) deveria sofrer inflexões, seguindo uma nova linha de abordagem, a saber:

[...] primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que freqüentam as escolas públicas (ou que a deveriam estar freqüentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independentemente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não (PINTO, 2000, p. 71).

Melchior (1997), ao tratar da questão do custo mínimo fixado nacionalmente, aponta que o defeito da concepção federal, até agora, é considerar o custo-aluno como gasto-aluno,

isto é, de acordo com as disponibilidades financeiras. Para o autor, essa é uma visão inicial realista, mas terá que progredir para alcançar ganhos reais de qualidade.

Conforme Bassi (1996), a adoção do “custo-aluno-qualidade em lugar do “gasto-aluno” seria a opção por um parâmetro de investimentos que implicaria o permanente conjunto de esforços na procura da qualidade dos insumos educacionais, aspecto não incorporado pelo gasto-aluno, o qual está submetido às disponibilidades orçamentárias.

*O per capita* não resulta de um estudo de custos educacionais que demonstre a incidência e proporção desses mesmos custos junto aos insumos que concorrem para a realização do ensino (BASSI, 1996, p. 108).

Em termos de financiamento da educação no Brasil, é certo que avançamos. Contudo, são necessárias medidas de aprimoramento que exigem constante atenção e estudos nessa área. Para Melchior (1997):

A provisoriidade das coisas nesse mundo e a crença de que as coisas sempre podem melhorar leva-nos a continuar nossa luta para que o sistema de financiamento da educação seja continuamente aperfeiçoado em benefício da maioria e das minorias da população desse País (MELCHIOR, 1997, p. 92).

As pesquisas sobre custo-aluno-ano recentemente desenvolvidas, citadas anteriormente neste trabalho, procuram abarcar o maior número de insumos possíveis a serem contabilizados na escola, sinalizando, assim, que o aperfeiçoamento é possível.

Os recursos da receita de impostos e salário-educação são utilizados para despesas gerais do setor da educação, com ênfase para o montante destinado a pagamento de pessoal (que em geral, representa mais de 70%).

Uma questão importante identificada nessas pesquisas é que os custos maiores das instituições pesquisadas são assumidos pelas mantenedoras, ficando uma parcela bem menor para ser gerida nas escolas. Em oito dessas escolas<sup>10</sup> a proporção dos recursos geridos na escola ficou em torno de 4% a 6%, ou irrisória, com menos de 2,5%.

A autonomia financeira, baseada nos repasses governamentais, surgiria como uma proposta de gerenciamento, pelas escolas, de parte dos recursos que são destinados à manutenção e conservação das escolas públicas. Saliento que isso se refere a uma parcela pequena do montante global que cada escola necessita para sua manutenção.

---

<sup>10</sup> Os dados referem-se à pesquisa realizada nas escolas do Rio Grande do Sul.

Para ilustrar, cito, apenas como exemplo, três escolas que foram objeto da pesquisa mencionada, nas quais se comprova de forma clara que os recursos geridos pelas escolas públicas no Rio Grande do Sul são insuficientes se comparados com o montante total gasto por aluno/ano nesses estabelecimentos de ensino.

Essa ponderação quanto ao reduzido valor dos recursos geridos pelas escolas não pode ser tomada como menosprezo em relação a esses recursos, até porque, se assim fosse, essa dissertação não se deteria sobre a temática. O reduzido valor, entretanto, é contingência que será objeto de especial atenção nas análises da autonomia financeira das escolas estaduais do RS.

**Tabela 2.1 Total do Custo Aluno/Ano e Gasto Aluno/Ano com Recursos Recebidos ou Gerados pelas Escolas – 2003 – adaptada para este trabalho.**

<b>Escola</b>	<b>Custo Aluno/Ano Total em R\$</b>	<b>Gasto Aluno/Ano com Recursos Recebidos ou Gerados na Escola em R\$</b>	<b>Percentual do Total</b>
EMEF VÂNIA MINCARONE	6.937,05	111,87	5,50%
EEEM SIMÕES LOPES	2.247,75	89,87	4,00%
EMEF MATEUS DAL POZZO	1.284,36	4,38	0,30%

## 2.4 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

A educação tem sido atingida por muitas transformações. Principalmente nas últimas décadas, o repasse de certo número de poderes e de responsabilidades do governo central para os governos locais tem se mostrado uma prática recorrente. Nesse movimento, a questão da gestão ocupa lugar de destaque.

Situo o Ato Adicional de 1834 à primeira Constituição brasileira, como documento significativo e inaugural das políticas de descentralização na educação brasileira, no qual se anunciavam os primeiros passos no sentido de descentralizar o ensino, através de medidas que atribuíram competência às províncias para legislarem sobre a instrução pública do ensino primário e secundário.

Poderia dizer que a intenção do Estado Central, nesse ato, foi a de se omitir da responsabilidade para com a educação elementar brasileira ou o desejo nacional de promover e expandir a educação pública em todo o território nacional, ou nenhuma das duas hipóteses. Todavia, estava implícito no documento um desenho de organização para a educação no país

que conferia autonomia às províncias e que foi interpretado como exclusividade das províncias na oferta de duas etapas da educação (primário e secundário).

A grande maioria das províncias não tinha estrutura administrativa, política, nem tampouco econômica para abarcar tal responsabilidade sem o devido aporte financeiro do Governo Central. Desta forma, o que se constatou foi a ausência da definição de uma política nacional de financiamento do ensino primário e secundário e a não alocação específica de recursos para a instrução pública no Orçamento do Estado Central, como suporte para os gastos das províncias (NOGUEIRA, 1999).

Na década de 1930, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova tinha como um de seus fundamentos a descentralização do ensino, assim definida:

À União, na capital, e aos Estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao Governo Central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional (ROMANELLI, 1993, p. 148).

Para Ângelo Ricardo de Souza (2001), o modelo de gestão educacional brasileiro é, desde sempre, um modelo não centralizado nacionalmente e, nos anos 1950/60, o país viu surgir na cena educacional a responsabilização dos municípios pela educação elementar, em consórcio, muitas vezes, com os Estados da Federação.

O conceito de descentralização, o qual é associado à redefinição das responsabilidades das esferas de governo, nasce e é reforçado, principalmente, pela emergência dos movimentos sociais urbanos, ainda nos anos 1970, na resistência ao regime militar (BASSI, 1996).

Peroni (2003) informa que, para a análise da proposta atual de descentralização, temos que levar em consideração a história de nosso país, a qual foi marcada por momentos de centralização/descentralização do poder político estatal.

Kugelmas e Sola (1999) discutem a simultaneidade de processos de recentralização e descentralização no regime federativo brasileiro, identificando a centralização com o autoritarismo, e a descentralização com avanços democráticos. Para esses autores, no caso brasileiro, o que realmente ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais.

As experiências de descentralização no Brasil apresentam muitas faces e cada política possui suas características próprias de descentralização/centralização. Em alguns casos, a

operacionalização da política é descentralizada; ainda assim, seu controle ou financiamento é centralizado em outra esfera de governo mais abrangente.

Entender o significado das ações do governo em promover a descentralização da educação é um desafio, pois esta também pode ser utilizada como estratégia para transferir a responsabilidade do Estado, na esfera central, com as políticas sociais, para os entes federados subnacionais – os Estados e os municípios, ou ainda, para transferir responsabilidades do Estado para o âmbito privado.

Para Machado (2001), a descentralização é o remédio democrático necessário para que as escolas possam constituir-se em órgãos autônomos, descentralização que, segundo a autora, já vinha sendo defendida por Anísio Teixeira nos seus textos no período de 1952-64, na luta pela reorganização da educação nacional e na defesa da escola pública e gratuita.

Reviso o conceito de descentralização em vários autores, a fim de elucidar melhor o tema, procurar discutir o assunto e compreender sua abrangência, bem como relevância.

Na literatura especializada em relações intergovernamentais, o termo “descentralização” está longe de ter um significado preciso. Ele tem sido usado indistintamente para indicar alguns graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado (ALMEIDA, 1995, p.90).

Não está expresso em nenhum momento que o Governo Central, no processo de descentralização, na perspectiva de relações intergovernamentais, estará eximido de oferecer condições aos seus entes federados para que possam operacionalizar as políticas sociais em atendimento às necessidades da população. Torna-se necessário muito cuidado e atenção à definição e significados que os atores sociais dão à descentralização, pois esses estarão de acordo com seus interesses, ideologias, convicções.

Para Maria Herminia T. Almeida (1995), a descentralização envolve o redesenho das funções do Governo Central, através da realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente exercidas pelo governo central.

Na década de 1980 havia um consenso de que a descentralização seria pressuposto de maior democratização e eficiência das políticas públicas, assim fortalecendo e consolidando a democracia e trazendo, então, eficácia e elevação dos níveis reais de bem-estar da população. Arretche (1997) argumenta que a concretização dos ideais democráticos depende menos da

escala ou do nível de governo encarregado da gestão das políticas públicas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.

O termo descentralização tem sido muito utilizado nos discursos dos governantes, invocando expectativas e, até mesmo, o otimismo ingênuo de mudanças no quadro econômico, político e social do país em que está sendo implementada a descentralização das políticas públicas. A descentralização surge como solução mágica para correção de grandes desigualdades construídas ao longo da história, como no caso brasileiro. Em um país marcado pela cultura do patrimonialismo, do autoritarismo, do clientelismo e pela exclusão social, não são ações isoladas, sem mudanças estruturais, que irão alterar significativamente a situação atual. Entretanto, no quadro complexo da estrutura sócio-política da sociedade brasileira, a distribuição de recursos fiscais e das competências político-administrativas entre as esferas de governo é um elemento a considerar.

Thereza Lobo (1990, p. 7) esclarece que:

Descentralização nada mais é que um instrumento de ação governamental dentre outros. Por si só, utilizada de forma isolada, sem alterar outros aspectos do aparelho do Estado – por exemplo, reformas de cunho fiscal, administrativo, econômico, financeiro – pouco se pode esperar da descentralização.

Para alguns autores, a descentralização é uma condição para a realização do ideário democrático, pois haveria maior participação dos indivíduos na conquista e atendimento de seus direitos, o serviço estaria mais próximo do cidadão. Atendendo as suas reais necessidades, haveria uma alteração na distribuição do poder que encontrou-se centralizado em poucas mãos por um longo tempo.

Outros significados são atribuídos à descentralização, como desconcentração, entendida como delegação de responsabilidades administrativas as esferas inferiores dentro de uma instância governamental; transferência de responsabilidades a organizações e/ou entidades que atuam fora do governo, mas ficando indiretamente controladas por este; devolução de unidades administrativas governamentais, cujas atividades estão fora de controle direto do Governo Central; privatização de atividades e serviços públicos avaliados como não mais de competência estatal e repassadas à iniciativa privada (Lobo, 1990).

Para Manoel Tibério Alves Souza (1997), o exame conceitual mais apurado do termo aponta fortes evidências de que se trata de um fenômeno multifacetado, plural e que alcança formas altamente diferenciadas de expressão, de acordo com as especificidades de cada arena

em que esteja sendo implantado. Cada um utiliza o termo como bem lhe aprouver, desde que este atenda aos interesses que estão em jogo.

Com a Constituição de 1988, emergiu um modelo de Federação notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, que é a menção explícita do município como ente federado. Uma das características do modelo federativo brasileiro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis de governo, sem uma definição clara das atribuições ou papel das respectivas esferas (KUGELMAS e SOLA, 1999).

De acordo com Arretche (2000), o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. A autora conclui que a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais pelo fato de que, resguardadas pelo princípio de soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, serem incentivados para tal.

A autora, na mesma obra, ao analisar a descentralização da educação fundamental no Brasil, informa que a municipalização nesse nível de ensino não é uma novidade da agenda de reformas dos anos 1980, pois, para ela, tradicionalmente, no Brasil coube aos Estados e municípios gerir suas redes escolares, pagando seus professores e sendo auxiliados com recursos do MEC para as demais atividades. Isso implicou que a oferta de ensino tenha se consolidado de forma nitidamente dual, ou seja, tanto Estados como municípios prestam serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental e médio.

Peroni (2003), ao analisar a tensão descentralização/centralização das políticas educacionais dos anos 1990 no Brasil, conclui que uma mesma política pode apresentar características centralizadoras bem como descentralizadoras como é o caso do Fundef, dos projetos de avaliação institucional e dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Segundo Farenzena (2000, p.60-61) o sistema educacional brasileiro foi sendo constituído descentralizadamente, com uma falta de coordenação que gerou diferenciações que comprometem a equidade. Seguindo sua análise, a autora conclui:

Assim, temos, há décadas, um sistema descentralizado de oferta dos serviços educacionais e, em termos de processos de descentralização, o que tem se colocado nos últimos anos é a gestão, por estados e municípios, de programas de apoio suplementar ao educando, que tradicionalmente foram geridos pelo governo central – como merenda escolar ou material didático – ou, ainda, a expansão das redes municipais de educação infantil e ensino fundamental vis a vis as redes estaduais.

No mesmo texto, ao tratar das competências e inter-relações das esferas de governo no setor da educação, a autora constata que, mesmo depois da publicação de novas normas, após a Constituição de 1988, permanece nebulosa a questão do caráter da atuação dos Estados no ensino fundamental e no apoio aos municípios para oferta de educação infantil e das formas de apoio da União à manutenção e desenvolvimento de redes ou sistemas estaduais e municipais.

Maria Herminia T. de Almeida (2001) informa que alguns autores consideram que, no âmbito das políticas sociais prevaleceria, no modelo federativo brasileiro, uma injustificável e indesejável superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo. Ela redundaria na prestação descoordenada do mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma esfera governamental, ou em um “jogo de empurra” que acarretaria ineficiência e, no limite, não provimento de certos bens ou serviços.

A referida autora aponta três questões que dificultam a reforma descentralizadora da educação pública, quais sejam os obstáculos institucionais, administrativos, financeiros e políticos. Do ponto de vista institucional, seria a falta de delimitação clara de competências e atribuições das três esferas de governo. Já os obstáculos administrativos e financeiros residem na distribuição desigual dos recursos entre os milhares de municípios brasileiros e, especialmente, da capacidade técnica para enfrentar os complexos problemas de gestão implicados na operação de uma rede escolar.

Nas dificuldades políticas estão as resistências das burocracias estaduais. Essas resistências, às vezes, são fundamentadas quando segmentos da educação questionam se as medidas descentralizadoras proporcionarão a tão propalada melhoria da qualidade da educação. Existem também os bloqueios das associações sindicais; entretanto, os obstáculos maiores são a incerteza quanto à continuidade da municipalização e a complexidade dos acordos entre autoridades estaduais e municipais, em virtude da existência de um sistema pluripartidário fragmentado.

Na área da educação, é a partir dos anos 1990 que novas formas de descentralização tomam contornos mais definidos. Os Estados da Federação investem mais em novas experiências de gestão da escola pública, e os municípios, por sua vez, assumem serviços que antes eram prestados pelo governo central e pelos governos estaduais.

Souza e Carvalho (1999), ao tratarem da reforma do Estado no Brasil, esclarecem que a agenda de reformas foi introduzida por Collor de Mello, embora com resultados tímidos: algumas privatizações e muito alvoroço em relação ao servidor público, considerado o principal responsável pelos problemas do Estado. (Abro um parêntese aqui para lembrar da

famosa “Caça aos marajás”). Esses autores, dando continuidade à análise, informam que o governo Itamar Franco tratou do tema das reformas com menor prioridade, mas introduziu o principal elemento de sustentação e justificação das reformas, o Plano Real. Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado, principalmente através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Bresser Pereira.

Para Bresser Pereira (1998), a reforma do Estado envolve quatro problemas: a) a delimitação do tamanho do Estado; b) a redefinição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo; e d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Segundo ele, a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, se daria através de programas de privatização, publicização e terceirização. Através dessas medidas, se desenvolveriam sistemas de participação dos cidadãos no controle do Estado e das entidades públicas não-estatais, estaria se criando uma nova cultura, em que cidadãos mais maduros politicamente teriam condições de cobrar as responsabilidades dos governantes.

No bojo da reforma do Estado está contemplada a descentralização no movimento de transferência de obrigações e responsabilidades do Estado para a sociedade. De acordo com Peroni (2003), a proposta de descentralização do MARE é mais uma forma de desobrigação do Estado, o qual quer repassar obrigações que até então eram suas para a sociedade, de acordo com o proposto pela *Public Choise*. Nessa teoria, também chamada de Escolha Pública, o funcionamento da ordem de mercado é visto como um paradigma, um modelo de funcionamento para outras instituições sociais (MORAES, 2001).

Cabe ressaltar, ainda, que as diretrizes de organismos internacionais (Banco Mundial, BID, FMI, etc.), os quais há mais de 25 anos, sistematicamente, vêm promovendo o financiamento nas áreas sociais nos países da América Latina, dentre eles o Brasil, recomendam a descentralização da educação. Os objetivos são a redução de custos do governo nacional com a educação e a produção de uma política educacional voltada à organização de uma forma mais eficaz do aproveitamento escolar, com a produção do capital humano e a busca da diminuição da desigualdade na distribuição dos serviços educacionais.

Para Celina Souza (2002), o Brasil se tornou um país altamente descentralizado em comparação com outros países federativos, trazendo inúmeras mudanças nas relações

intergovernamentais e no poder relativo dos governos e das sociedades locais. A autora, ao se referir às premissas da descentralização – transferência de poder financeiro e decisório para instâncias, setores ou grupos anteriormente excluídos do poder e a liberdade das instâncias, setores ou grupos para decidirem o que fazer com os recursos e o poder que lhes foram transferidos –, alerta para o fato de que a participação pode ser entendida como “voz” e não como criação de “poder de fato”. A participação como voz tem sido largamente adotada no Brasil.

Como se pode observar, neste panorama teórico que recolhe a polissemia do termo “descentralização”, este pode estar referido a relações interinstitucionais (dentro de um mesmo nível de governo), a relações intergovernamentais e a relações Estado-Sociedade. As expectativas ou lógicas que presidem a defesa ou o repúdio à descentralização advém de distintas matrizes, como expresso, por exemplo, na posição que une descentralização com democratização do Estado, ou naquela que relaciona descentralização com uma suposta maior eficiência da lógica gerencial privada.

No presente trabalho, tratarei da descentralização referente às relações intergovernamentais no Brasil, a partir dos anos 1980. **Descentralização** como transferência de recursos e responsabilidades de uma esfera de governo mais abrangente para outra menos abrangente (do Governo Central para estados e municípios, e dos estados para os municípios); a **desconcentração** como delegação de competências a instâncias político-administrativas no interior de uma mesma esfera de governo; e a **parceria** como transferência de recursos e responsabilidades do Estado para entidades da sociedade civil (uma forma específica de descentralização).

#### **2.4.1 Alguns processos e programas de descentralização e parceria**

Conforme Farenzena (2006), o novo ordenamento na área educacional na década de 1990 proporcionou vários debates, dentre eles, o financiamento da educação, especialmente a distribuição de competências entre os entes federados, sobressaindo-se a questão da responsabilidade com o ensino fundamental e a sua priorização.

Em seu estudo, a autora constata a predominância da matrícula no pré-escolar na rede pública municipal, bem como, nessa mesma esfera, a concentração maior de matrículas no ensino fundamental, considerando o conjunto do país.

No RS, o movimento de municipalização do ensino fundamental também se fez presente, embora a oferta tenha permanecido mais estadualizada até 2005. No período de 1996 a 2003, foi registrado um crescimento de oito pontos percentuais na matrícula municipal. Em 2006, registrou-se no estado, pela primeira vez, um número maior de matrículas municipais em relação às matrículas estaduais no ensino fundamental.

A descentralização dos recursos via Fundef, salário-educação e programas do MEC para o ensino fundamental contribuíram sobremaneira para alavancar a municipalização dessa etapa de ensino. A educação infantil, a qual se encontra em uma situação delicada atualmente, poderá se modificar nos próximos anos, face as futuras transferências de recursos com o novo fundo, o Fundeb.

A alimentação escolar, nos anos de 1993 e 1994, sofreu um intenso processo descentralizador, através de repasses financeiros aos estados e destes aos municípios, vinculados ao projeto de municipalização da merenda, caracterizando-se como uma descentralização governamental, na qual a esfera que assume a gestão dos recursos segue algumas definições ou normas estabelecidas pela esfera transferidora de recursos (federal e/ou estadual).

A alimentação escolar é um programa coordenado pelo Ministério da Educação, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a qual era centralizada no governo federal. Os gêneros alimentícios eram adquiridos pelo Executivo Federal (Brasília) e distribuídos para todo o território nacional, exigindo uma superestrutura burocrática na operacionalização desse sistema.

A partir de 1999, foi promovida uma ampla redefinição de funções e responsabilidades entre órgãos envolvidos no programa, significando a transferência de recursos do governo federal para os níveis estaduais e municipais. Há que observar, todavia, que antes do processo de descentralização, e mesmo na atualidade, o programa da merenda de fato implementado por estados e municípios conta, muitas vezes, com recursos adicionais desses governos, com montantes em alguns casos superiores aos repassados pelo FNDE.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), integrante dos programas do FNDE, também é uma política descentralizadora, pois efetua repasse de recursos financeiros

diretamente às escolas de ensino fundamental, para atender despesas com material de consumo e material permanente. Trata-se de uma parceria entre Estado e sociedade.

Os recursos do programa são provenientes do salário-educação, cota federal, e são repassados a cada estabelecimento de ensino, sendo calculados com base no número de matrículas do ano anterior, fórmula também aplicada à merenda escolar.

Peroni (2005), ao analisar o referido programa, indica que o mesmo, após sua reformulação, em 1997, passou a possuir características presentes nas perspectivas do quase-mercado. A exigência de uma unidade executora nas escolas públicas, entidade privada sem fins lucrativos, segundo a autora, parece ser a novidade na reformulação do programa, que possui a configuração do que ela denomina de público-não estatal.

A autora destaca, ainda, o apelo propagandístico, mais do que a realidade, de estímulo à autonomia e à participação da comunidade local no manuseio dos recursos repassados, uma espécie de parceria entre a estrutura formal da administração pública, representada pela direção da escola, e os usuários dessa escola, representados em uma associação privada, como mecanismo para o aumento da eficiência no uso dos recursos públicos.

Cabe mencionar, nessa situação de parceria, o caso das políticas de repasse de recursos públicos ou outras formas de apoio às instituições de educação privadas sem fins lucrativos, mais comum nas áreas da educação infantil, da educação especial e da educação de jovens e adultos (em especial programas de alfabetização).

#### **2.4.2 Desconcentração**

A transferência de recursos das mantenedoras públicas para as escolas de suas redes, através da estimativa de um *per capita* por aluno matriculado, ou valores repartidos conforme a tipologia da escola, para serem utilizados na manutenção da mesma tem sido adotada em alguns estados brasileiros, como Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e outros, assim como em várias redes municipais, configurando-se uma desconcentração, isto é, transferências intragovernamentais de recursos financeiros.

Para Lobo (1990), o governo privilegia a desconcentração em detrimento da descentralização porque a primeira não envolve alterações nos núcleos de poder que levariam a uma maior distribuição do poder decisório. Contudo, ela afirma que não se deve desprezar ou ignorar a desconcentração enquanto legítimo e eficaz instrumento de ação governamental.

No Rio Grande do Sul, o repasse de recursos diretamente para as escolas estaduais se caracteriza como uma desconcentração, e não parceria, como se observa em outros estados do Brasil. Em Minas Gerais e Pernambuco, o recurso é repassado para a Caixa Escolar da Escola; em São Paulo, para a Associação de Pais e Mestres (APM); ambas instituições de direito privado sem fins lucrativos (unidades executoras privadas).

A existência de unidade executora privada para a o recebimento e gestão dos recursos, públicos ou não, caracterizaria uma espécie de parceria entre a estrutura formal da administração pública, representada pela direção da escola, e os usuários dessa escola, representados em uma associação privada, como mecanismo para o aumento da eficiência no uso dos recursos públicos (PERONI, 2005).

Dentro de um mesmo estado, como no caso do RS, também encontramos a diversidade na operacionalização da política de destinação de recursos às escolas. No município de Cachoeirinha<sup>11</sup> o recurso é creditado em uma conta específica em nome da Escola/CPM, e a gestão desse recurso é de responsabilidade do CPM. Já no município de Pelotas<sup>12</sup>, o recurso é depositado na conta do Conselho Escolar, assim como acontece em Porto Alegre.

Uma questão que merece reflexão é a existência da duplicidade de gestão colegiada em uma mesma instituição, no caso das escolas estaduais do RS, para gerir recursos públicos ou recursos gerados pelas escolas, ou seja, o Conselho Escolar e o CPM. Tal duplicidade já foi discutida por Peroni e Adrião (2005) no relatório de pesquisa sobre o PDDE. De outra parte, o modelo de gestão dos recursos do PDDE, isto é, o repasse de recursos a uma instituição privada, parece ter sido disseminado a outros programas estaduais e locais, inclusive permitindo que se diga que constitui exceção a forma de repasse de recursos da política de autonomia financeira nas escolas estaduais do RS.

Ao longo deste capítulo, procurei fazer uma sinopse de alguns assuntos relacionados com o financiamento da educação, buscando conceitos com os quais me identifiquei, fazendo reflexões, com o objetivo de construir meu embasamento teórico para a realização do trabalho.

Esta etapa foi indispensável para recolher referências que darão suporte ao momento que inicio no próximo capítulo – as particularidades da gestão democrática e do financiamento da educação na rede estadual de ensino no Rio Grande do Sul.

---

<sup>11</sup> Lei Municipal Nº 2.026/2002.

<sup>12</sup> Lei Municipal Nº 5.025/2003.

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E AUTONOMIA NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL**

O objetivo deste capítulo é trabalhar com os conceitos de gestão democrática, autonomia da escola e autonomia financeira, que serviram de embasamento teórico para a elaboração do presente trabalho. Na seqüência, faço um rápido delineamento da rede estadual de ensino do Estado e, assim, vou me aproximando da autonomia financeira da escola, transitando pela sua concepção e operacionalização.

Por ultimo, procuro trazer algumas observações dos professores das escolas pesquisadas acerca de como era a gestão financeira da escola pública estadual antes da existência dessa política, e como ela é percebida na instituição de ensino nos dias atuais.

#### **3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UM PRINCÍPIO CONQUISTADO E REGULADO**

A gestão democrática do ensino público, como princípio, está contemplada no item VI do artigo 206 da CF de 1988. Sua incorporação nessa lei ocorreu em meio a embates entre forças políticas contrárias que compuseram o Congresso Constituinte.

A promulgação da nova LDB/96 também seguiu o mesmo caminho, com embates e divergências entre parlamentares que, juntamente com algumas entidades educacionais privadas, defendiam um projeto de LDB voltado para o privatismo e, de outro lado, associações da sociedade civil, com representantes no Parlamento, que defendiam a escola pública (BATISTA, 2002).

O artigo 14 da LDB/96 estabelece:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A prerrogativa de que cada sistema de ensino tem o direito de normatizar sua gestão democrática pode incorrer em riscos, como, por exemplo, a inexistência de eleições para diretores em determinado local, se o poder público constituído entender que a nomeação para esse cargo não deve obedecer critérios de escolha coletiva.

Dos princípios já enunciados, o item I restringe a participação na elaboração do projeto pedagógico aos profissionais da educação, deixando uma brecha que pode excluir a participação dos outros membros da comunidade escolar. Contudo, a prerrogativa de prever a existência dos conselhos escolares é uma maneira de garantir um instrumento legal de gestão democrática das escolas públicas. “A gestão democrática da escola pública representa, na verdade, um avanço que se insere em um processo mais amplo: o da democratização do ensino público” (BATISTA, 2002, p.53).

Pensar a gestão democrática da escola é refletir sobre múltiplas relações (e cotejar algumas de suas relações internas e externas); perceber o aluno como um sujeito inacabado e que necessita desenvolver sua autonomia, suas potencialidades; refletir acerca da autonomia do professor ao exercer suas atividades quando tem diversas normas e controles a cercear seu trabalho, etc. A autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas (FREIRE, 1996).

A escola que vivencia relações democráticas passa a ser um espaço de construção da cidadania. Ferreira (2004, p. 297), ao falar sobre gestão democrática afirma:

[...] a gestão da educação assume, mais do que nunca, o papel fundamental na condução da educação e do ensino. Sua importância torna-se cada vez maior na interdependência dessas relações, o que nos incita a ressignificar seus conceitos e sua prática, na configuração da realidade global em que vivemos, a fim de garantir a possibilidade de, efetivamente, assegurar o “passaporte” para a cidadania e o mundo do trabalho.

Constituir políticas educacionais voltadas para as necessidades da educação pública como direito de todos é um grande desafio. Principalmente quando se leva em conta a história da nossa educação, marcada por políticas tecnocráticas, patrimonialistas e ambíguas que, ora parecem garantir direitos, ora parecem excluí-los; depende de quem as interpreta e as coloca em prática.

A falta de continuidade de uma política pública também interfere na construção do ensino de qualidade; carecemos de políticas de Estado para a educação.

O aperfeiçoamento de relações de poder democratizadas e com respeito à cidadania do povo disputa espaço, dia a dia, com as conservadoras políticas de fisiologismo e coronelismo ainda existentes no Brasil. A escola, como instituição social que interage com a sociedade, encontra-se nesse contexto e tem o seu cotidiano permeado por práticas e teses autoritárias. (MELO, 2004, p. 243).

Para Romão (2002), a participação é um dos mais importantes instrumentos da gestão democrática da escola pública, pois contribui para a democratização das relações de poder no seu interior, melhorando, assim, a qualidade do ensino.

A gestão democrática exige mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. A escola tem de ser reconhecida e valorizada como um bem público, um espaço de todos, sem distinção alguma, um *locus* da cidadania. Cidadania constituída da consciência de direitos e deveres e exercício da democracia.

Para que os membros da comunidade escolar possam participar efetivamente da gestão é necessário que eles tenham acesso às informações sobre a organização da escola e, no caso dos pais, que tenham conhecimento das atribuições do conselho escolar e de outras instâncias político-administrativas.

Um fato que dificulta essa apropriação das funções e atribuições do conselho é o seu curto mandato de dois anos<sup>13</sup>, pois quando os conselheiros estão se ambientando com as normas e funcionamento do conselho inicia-se novo processo eleitoral. Também cabe ressaltar que nem sempre há interesse da direção em fornecer todas as informações sobre a competência legal dos conselheiros. Isso vai depender muito de como ela percebe e vivencia a gestão escolar.

A gestão democrática da educação, na complexidade do mundo atual, implica colocar a educação a serviço de novas finalidades, a fim de se poder, na tentativa de superar tudo o que tem corroído a humanidade neste quadro de caos e de barbárie em que vivemos, construir um futuro mais compromissado com toda a humanidade (FERREIRA, 2000, p.173 ).

Necessitamos de profissionais preparados para a construção da gestão democrática. De acordo com Libâneo (2004), os profissionais que trabalham na escola precisam desenvolver competências para participar das práticas de gestão e, para tal, o autor indica conhecimentos e práticas que podem auxiliar nesse processo: a) desenvolver capacidade de interação e comunicação entre si e com os alunos, de modo a saber participar ativamente de um grupo de trabalho ou de discussão, e promover esse tipo de atividade

---

<sup>13</sup> Artigo 59 da Lei nº 10.576/95. Refiro-me ao mandato dos conselheiros na rede estadual gaúcha.

com os alunos; b) desenvolver capacidades e habilidades de liderança; c) compreender os processos envolvidos nas inovações organizativas, pedagógicas e curriculares; d) aprender a tomar decisões sobre problemas e dilemas da organização escolar, das formas de gestão e da sala de aula; e) conhecer, informar-se, dominar o conteúdo da discussão para ser um participante atuante e crítico; f) saber elaborar planos e projetos de ação; g) aprender métodos e procedimentos de pesquisa; h) familiarizar-se com modalidades e instrumentos de avaliação do sistema, da organização escolar e da aprendizagem escolar.

Resumindo, a gestão democrática é um processo em constante construção, que tem na sala de aula o seu embrião, oportunidade primeira de vivência democrática do aluno, do professor, dos pais, da direção e dos funcionários. Trata-se de um processo que se faz no dia-a-dia da escola. Por mais que esteja posta na lei, se não houver pessoas preparadas para o seu exercício, ela não acontecerá na prática.

Para o desenvolvimento das competências citadas, os cursos de graduação necessitam fazer modificações em seus currículos, incluindo disciplinas sobre gestão, bem como criar espaços para os futuros professores pesquisarem e vivenciarem situações práticas que os habilitem à participação na organização e na gestão escolar. Portanto, a inovação requer planejamento, implicando ações concretas. Necessitamos aprender a desenvolver estratégias que viabilizem de modo efetivo a gestão compartilhada, buscando construir uma nova cultura organizacional.

A equipe diretiva tem papel fundamental no processo da gestão democrática, pois a seu cargo está a gestão geral da escola. Se a equipe não vivencia relações democráticas com seus pares, como serão articulados os espaços de diálogo?

Os instrumentos de gestão hoje tidos como relacionados ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público são: a autonomia financeira, a autonomia administrativa e a autonomia pedagógica. A LDB, no seu artigo 15, remete aos sistemas de ensino o dever de assegurar às escolas públicas “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Pode-se interpretar que o disposto no artigo abrange dois âmbitos complementares. Por um lado, às escolas garante-se a prerrogativa ou status, de instituições relativamente autônomas nas três esferas (pedagógica, administrativa e de gestão financeira); por outro, é enunciada uma responsabilidade dos órgãos normativos e executivos dos sistemas de ensino – assegurar, progressivamente, essa autonomia. Portanto, a autonomia, ou as autonomias, não podem ser entendidas como uma concessão, como algo que é tolerado,

mas como um modo de gestão que vai sendo construído e instituído (e assumido) nas escolas, com apoio das instâncias mais centrais dos sistemas.

### **3.1.1 Gestão democrática da escola na rede estadual do Rio Grande do Sul**

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, seguindo os preceitos da Carta Maior, determina, no seu artigo 197, os princípios da educação, incluindo entre eles, no inciso VI, a gestão democrática do ensino público. No artigo 213, introduz, para as escolas estaduais, a figura dos Conselhos Escolares, constituídos pela direção da escola e demais representantes da comunidade escolar e estabelece a eleição de diretores pela comunidade escolar. No artigo 202, parágrafo 2º, estabelece a obrigatoriedade do repasse de recursos estaduais às escolas estaduais, no percentual de não menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino, para fins de sua manutenção e conservação. A regulamentação desses e de outros instrumentos da gestão democrática para as escolas estaduais do RS se deu através da Lei 10.576/95, posteriormente modificada pela Lei 11.695/2001.

Cabe comentar que os instrumentos da gestão democrática contemplados na Constituição do Estado foram aí inseridos como resultados das propostas e das lutas políticas do movimento docente na década de 1980. Para Amaral (2006), o magistério gaúcho tornou-se a categoria mais organizada do Estado, através do CPERS/Sindicato, com seu movimento pela democratização da educação e suas greves influenciando decisivamente nos rumos da educação pública do RS.

Antes mesmo da Constituição Estadual, já em agosto de 1985 surgia uma lei que estabelecia normas para escolha de diretores e vice-diretores de escolas estaduais. Por meio de uma lista tríplice, a escola elegia três nomes, e a Secretaria de Educação nomeava um deles, era a Lei nº 8.025, de 14 de agosto de 1985, em atendimento a esse intenso movimento docente e sindical da época.

Foi no ano de 1985 que aconteceu uma das maiores greves dos professores estaduais, com realização de concentrações no centro de Porto Alegre, passeatas, assembléias no Ginásio Gigantinho. A partir de então, o movimento docente estadual adotou a sineta como símbolo de sua luta.

Outras greves se sucederam, nas quais ocorreram avanços e retrocessos nas conquistas, como a implantação dos repasses trimestrais de verbas para as escolas estaduais no segundo semestre do ano de 1990, através de um Projeto Piloto em duas Delegacias de Educação no interior do Estado (BULHÕES; ABREU, 1992). Esses repasses trimestrais são o “nascidouro” da atual política da autonomia financeira nas escolas públicas da rede estadual.

A partir de 13 de fevereiro de 1991 foi implantada a Lei 9.233/91, sob o governo de Sinval Guazelli<sup>14</sup>. Essa lei regulamentava a eleição de diretores nas escolas públicas estaduais. O diretor e o vice-diretor deveriam ser eleitos pela comunidade escolar via eleição direta e uninominal por chapas.

Segundo Amaral (2006), na mesma data de aprovação da lei referida, 13 de fevereiro de 1991, foi aprovada a Lei 9.232/91, que regulamentava e instituía os Conselhos Escolares, os quais tinham funções consultiva, deliberativa e fiscalizadoras; conferindo, ambas, maior grau de abertura democrática na escola estadual.

A lei da eleição de diretores sofreu alterações e, no ano de 1992, o então governador do Estado, Alceu de Deus Collares (mandato de 1991-94), impetrou uma Ação de Inconstitucionalidade dos preceitos que garantiam a eleição de diretores (Lei 9.233/91, de 13/02/91 e alteração de 05/06/91 e Constituição Estadual). Nesse período de governo, as direções das escolas estaduais foram indicadas pelo próprio governador, denominadas pelos docentes como “interventores”, tendo em vista que houve cassação do mandato dos diretores eleitos diretamente pela comunidade escolar. A Lei e o preceito constitucional permaneceram sob júdice, aguardando o julgamento do mérito.

Após essa experiência, a eleição de diretores foi resgatada com a promulgação da Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, no governo de Antônio Britto (mandato de 1995-98), ficando reforçada a autonomia administrativa da escola. Os demais preceitos instituídos foram: autonomia pedagógica e financeira; livre organização dos segmentos da comunidade escolar; participação da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados; transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos; garantia da descentralização do processo educacional; valorização dos profissionais da educação e eficiência no uso dos recursos.

---

<sup>14</sup> Sinval Guazelli, como vice-governador de Pedro Simon, assumiu em 2 de abril de 1990, quando o titular se afastou para concorrer a senador, concluindo o governo estadual do período de março de 1987 a fevereiro de 1991.

De acordo com Amaral (*idem*), a LDBEN, como a principal lei que regulamenta a educação, deixou a critério de cada estado e município brasileiro a regulamentação da gestão democrática e, assim, os governos estaduais e municipais podem adotar ou não a realização de eleições para o cargo de diretor.

Cabe ressaltar, ainda, da Lei 10.576/95, a importância da regulamentação da atuação dos conselhos escolares, órgãos colegiados com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativo-financeiras.

No espaço escolar, os colegiados constituem-se em um campo de possibilidades para o exercício da gestão democrática. Tanto no nível dos sistemas e redes de ensino quanto naquele das escolas, os conselhos podem ter papel relevante no controle, gestão ou acompanhamento do uso dos recursos financeiros públicos.

Segundo Gadotti (2002), para que a participação das pessoas no conselho se amplie, é necessário maior abertura democrática dos gestores do sistema, reconhecendo que os conselhos deliberativos constituem uma condição necessária para a eficiência e eficácia da escola. Por outro lado, as pessoas envolvidas necessitam compreender que somente através da participação é possível a universalização do ensino básico de qualidade.

Também é prevista na “lei da gestão democrática”, no seu artigo 75, a autonomia da gestão pedagógica, a qual proporciona às escolas optarem por projetos específicos que contemplem a sua realidade.

Em 1999 inicia, no governo Olívio Dutra (1999-2002), a construção da Constituinte Escolar, um movimento que chamou as comunidades escolares e outros segmentos para repensarem a escola.

Na pesquisa realizada nas duas escolas estaduais constam, nas atas de reunião do Conselho Escolar (C.E.), os registros dessa proposta, bem como as discussões havidas e as ações desenvolvidas para a discussão ou cumprimento de novos princípios e diretrizes da educação gaúcha. Em ambas as escolas foram localizados outros documentos: entrevistas e questionários com segmentos da comunidade escolar, cronograma de reuniões, Projeto Político Pedagógico e Regimento Interno, que comprovam a realização de um novo movimento na escola pela construção de novos paradigmas para a educação nas escolas públicas estaduais.

Nesse governo ocorreu a revisão da lei da gestão democrática, Lei nº 10.576, sendo um dos pontos polêmicos as novas regras para a eleição de diretores. Segundo

Amaral (idem, p. 150) “[...] o voto proporcional, o voto universal e as formas de propaganda eleitoral foram outros pontos polêmicos nas discussões do poder legislativo. [...] prevaleceu a vontade de poucos na Lei 11.695 de 2001, alterando significativamente a Lei 10.576/95”.

No que tange à autonomia financeira, as alterações mais significativas foram: a extensão da autonomia financeira para as Coordenadorias Regionais de Educação; o gerenciamento de qualquer recurso financeiro, resguardados os pertencentes às entidades representativas dos segmentos da comunidade escolar; a publicação pela Secretaria da Educação Estadual dos valores repassados às escolas passou a ser anual; o planejamento de gastos passaram a quadrimestrais, bem como as prestações de contas.

Afirmar que o processo de construção da gestão democrática vem se desenvolvendo como um processo linear nas escolas estaduais seria um posicionamento otimista, mas, sobretudo, ingênuo, se pensarmos que simplesmente por uma reivindicação histórica ser contemplada na lei estaria automaticamente garantida sua efetivação.

A realidade constatada nas duas escolas pesquisadas aponta que as reuniões, os debates democráticos, já não são tão intensos, os sonhos não se realizaram conforme o imaginário coletivo da época em que efervesceram.

Como afirmou uma professora entrevistada:

A gestão democrática parou, existe uma lei que tem que ser cumprida, mas, na verdade, na íntegra como ela tem que acontecer, ela não acontece, na verdade, muito pouco aconteceu nas escolas. As pessoas não estão preparadas para algumas mudanças, elas ficaram muito tempo num processo de repressão, onde alguém mandava e elas faziam, hoje em dia quando tem que opinar, ficam com medo de entrar num confronto.

Os registros nas atas vão escasseando com o passar do tempo, e nas questões financeiras surge uma rotina de apresentação do plano de aplicação financeira, com poucos dados explicativos, assim como sua conseqüente aprovação, com exceção de alguns embates surgidos na Escola do Centro<sup>15</sup>.

Nessa escola, foi localizado apenas um registro de valores repassados pelo governo estadual nas atas do Conselho Escolar de 1999, constando também o saldo disponível na escola; nesse período se aproximava a troca da equipe diretiva.

---

<sup>15</sup> Chamarei as duas escolas pesquisadas de Escola do Centro e Escola da Vila. Mais adiante, caracterizarei as duas escolas.

Ocorreu uma situação de muita tensão na escola em 2002, quando a diretora foi suspensa pela 12ª Coordenadoria Regional de Educação, ficando afastada da escola por dez dias. O motivo da suspensão foi o atestado indevido de efetividade da professora que ocupava o cargo de assistente financeira.

Nesse mesmo ano, em agosto de 2002, o conselho solicita à diretora que:

[...] cuide do cumprimento rígido de sua carga horária na escola, de maneira que dando este exemplo vivo, possa cobrar de seus professores da mesma forma.

Nessa época, em várias reuniões, o conselho solicita explicações à direção sobre a aplicação dos recursos repassados pelo Estado e reivindica sua participação nas decisões sobre a gestão da verba. Em uma ata consta a ocorrência de denúncias feitas ao conselho sobre a má aplicação de recursos.

Durante todo o período analisado, nas atas do C.E. dessa escola, são os anos de 2002 e 2003 que apresentam mais debates em comparação com datas anteriores, das quais existem poucos registros. Há vários registros mostrando o posicionamento dos membros do conselho nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras. Pode-se dizer que foi uma gestão muito atuante do conselho, fora dos padrões até então consignados nas atas.

Na Escola da Vila, as discussões aparecem nas atas, porém de forma sucinta em alguns momentos. No entanto, o que se vê na prática é bem diferente. Em uma reunião do Círculo de Pais e Mestres (CPM) ocorrida em julho de 2006, presenciada para a realização deste trabalho, foi muito rico o debate em torno das dificuldades financeiras pelas quais a escola estava passando.

Foi uma reunião simples, realizada em uma sala de aula vazia, pois a escola não dispõe de espaço próprio para esses eventos. O encontro contou com poucos membros do CPM, mas todos que ali estavam participavam ativamente das discussões, colaborando com idéias para buscar soluções junto à direção da escola.

Nessa reunião foram tratados vários assuntos, como a prestação de contas da festa junina e da reunião dançante coordenada por um pai de aluno e membro do CPM, sendo apresentados todos os valores arrecadados e gastos com os eventos. Também houve discussão sobre a aplicação do dinheiro arrecadado e a programação dos próximos eventos que seriam realizados pela escola, com o auxílio do CPM.

Outro tema bem discutido foi a construção da casa do vigia na escola, que seria construída por um grupo de pais com o material doado por uma empresa. Essa escola

foi arrombada em várias ocasiões, fato que vem ocorrendo em várias instituições de ensino do município.

Cada escola possui a sua história e peculiaridades muito distintas na sua gestão. Não existe uma padronização de procedimentos, todavia, a equipe diretiva, somada aos órgãos colegiados, é que dá o “tom da gestão”. Se a equipe diretiva não é democrática, dificilmente o conselho consegue se articular, pois as relações estão muito entrelaçadas, uns dependem dos outros para que as coisas aconteçam. Uma direção democrática certamente conduzirá sua gestão com bases na participação de toda a comunidade escolar.

Segundo a supervisora da Escola do Centro:

[...] as pessoas ainda não têm maturidade suficiente do que deve ser uma escola democrática, onde tenham a liberdade de propor as suas idéias, e que vença aquela proposta que a comunidade achar melhor, sem pressão nenhuma, sem desacerto nenhum, pode ser que um dia isto aconteça.

Além de todas as questões levantadas, a efetivação da gestão democrática também sofre, e sabemos que profundamente, as interferências das relações de afeto e de amizade que as pessoas da comunidade escolar nutrem entre si. Como apontou a supervisora, muitas vezes o professor, o pai ou o funcionário não querem se indispor com a direção. A cultura do diálogo e da discussão entre as pessoas nessa escola não é realidade ainda, mas sim um espaço a ser construído.

### 3.2 AUTONOMIA DA ESCOLA

Porque, finalmente, as organizações são sempre as pessoas em interação social, e porque os actores escolares dispõem sempre de margens de autonomia relativa, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente reconhecida e regulamentada (LIMA, 2002, p. 33).

A autonomia da escola é tema de discussão em vários espaços da nossa sociedade e, principalmente, no campo das políticas sociais de educação nas últimas décadas. No Brasil, em meados da década de 1980, a elaboração do III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desportos (1980-1985) foi acompanhada de consultas regionais, ao contrário do que vinha sendo adotado até então durante o regime militar. Lentamente, inicia-se um movimento pela educação democrática, em que a autonomia é um de seus pilares.

Segundo Mendonça (2006), somente no início dos anos 1990 essa temática se inseriu com ênfase nos debates pedagógicos e nas normas de organização dos sistemas de ensino. Ele afirma que a autonomia da escola talvez seja o objetivo mais importante a ser alcançado no processo de gestão democrática do ensino público.

Para Gadotti (2001), o tema da autonomia da escola, no Brasil, está contemplado na Constituição de 1988, que instituiu a democracia participativa e criou instrumentos que possibilitam ao povo exercer o poder diretamente. Foram estabelecidos, entre os princípios básicos da educação, o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e a gestão democrática do ensino público, princípios esses que supõem relativos graus de autonomia das escolas.

De acordo com Souza (2004), a autonomia da escola tem se constituído em uma das bandeiras de luta mais significativas dentre as reivindicações dos educadores brasileiros que acreditam na educação pública, gratuita, universal e democrática.

O Manifesto dos Pioneiros<sup>16</sup> já reivindicava a ampla autonomia técnica, administrativa e econômica dos técnicos e educadores que tinham a responsabilidade, direção e administração da função educacional. Quando se referiam aos meios, iam além das verbas orçamentárias sugerindo a criação de um fundo escolar, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias dos governos.

A autonomia da escola pressupõe a elaboração/construção coletiva de um projeto político pedagógico e de recursos financeiros para sua execução. A escola da Vila se destaca na construção de sua autonomia pedagógica ao adotar o sistema de ciclos de formação quando as demais escolas de sua região são seriadas. Segundo sua equipe diretiva, não foi fácil manter esse posicionamento devido às pressões sofridas pela Coordenadoria à qual estão subordinados, pois essa não aceitava que uma escola da rede estadual fosse ciclada.

Paro (2001), referindo-se à autonomia escolar, esclarece que a autonomia administrativa significa a possibilidade de dispor de recursos e de utilizá-los da forma mais adequada aos fins educativos, e que a disponibilidade de recursos é condição *sine qua non* desse tipo de autonomia. Acrescenta, ainda, que além da disponibilidade de recursos, é preciso que a escola tenha autonomia na forma de fazer uso deles.

A autonomia defendida pelos autores citados não se confunde com aquela autonomia do pensamento neoliberal. Nesse, o discurso do empreendedorismo

---

<sup>16</sup> Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932.

competitivo oculta uma intenção de investir menos na escola, fazendo com que ela mesma procure formas alternativas para seu autofinanciamento. Ou então, a autonomia fica significativamente cerceada pela necessidade de obter resultados definidos por instâncias de controle dos sistemas de ensino.

Segundo Mello (1995), o financiamento da escola, visando ou não a autonomia financeira, deveria ser regido pela combinação equilibrada de dois princípios: desempenho e equidade, isto é, avaliação de resultados e compensação de desigualdades.

A avaliação de resultados voltados para a qualidade é meta das escolas eficazes, as quais possuem uma cultura do sucesso, que dependem de um razoável grau de autonomia da escola, da capacidade de elaborar sua própria proposta de trabalho e outros valores e atitudes.

A avaliação de resultados para aferir a aprendizagem dos conteúdos básicos, identificar necessidades de compensação financeira e assistência técnica, premiar os que progredem em relação aos objetivos propostos pela própria escola e informar a população é uma das novas funções indicadas pela autora citada acima. Ela entende que esses mecanismos poderão dar poder de governabilidade às escolas, promovendo, assim, sua autonomia.

O sentido da autonomia que interessa no presente trabalho é o de um processo sempre em construção, no qual a escola procura resolver suas questões por ela mesma, dando prioridade à qualidade do ensino e à formação de cidadãos autônomos capazes de investir em suas potencialidades e agir para o bem coletivo.

Barroso (1996) destaca algumas medidas de política educativa que se identificam com as escolas eficazes, como as que procuram desenvolver a autonomia na alocação e distribuição de recursos, reforçar o sentido de gestão no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola e desenvolver dispositivos de avaliação externa. Ele sugere a adoção de uma perspectiva crítica no estudo da autonomia da escola, procurando distinguir as várias lógicas presentes na devolução de competências aos órgãos de governo da escola, e propõe dois níveis de análise: a autonomia decretada e a autonomia construída.

O autor esclarece que a “regulamentação legal da autonomia” das escolas deve ser entendida como um espaço de possibilidades e de indagação, e não como uma forma de impor respostas fechadas a problemas que não são os reais problemas das escolas.

As questões que envolvem avaliações externas e premiações são assuntos polêmicos para os professores da rede pública, no meio acadêmico e movimento sindical. No Rio Grande do Sul, em 2005, esse assunto gerou polêmica quando da implantação dos Contratos de Gestão. As preocupações do CPERS/Sindicato quanto às avaliações preconizadas nesses contratos referem-se às questões políticas de conteúdo duvidoso que poderiam implicar diretamente na autonomia da Secretaria da Educação do Estado, trazer sérios problemas para a gestão da escola e atingir direitos dos servidores.

A Presidente do CPERS/Sindicato, ao manifestar-se na imprensa<sup>17</sup> sobre os Contratos de Gestão<sup>18</sup>, declarou que o governo estadual mais uma vez tentou surpreender a comunidade escolar com uma proposta inovadora que, na verdade, é uma proposta requeitada, que se identifica com a Reforma Administrativa preconizada pelo ministro Bresser Pereira do governo FHC, e que essa proposta já foi tentada no governo de Antônio Britto.

Uma questão importante a ressaltar, caso esses contratos sejam efetivamente adotados em todas as escolas, é o fato de que, se a escola não atinge as metas estabelecidas, ela é punida e deixa de receber recursos “adicionais”. Se a sua situação não era boa, ela tende a se agravar, além de estar implícito nessa proposta o espírito da competição entre escolas: qual é a melhor? Quem atinge mais metas?

A LDB/96 determina no seu artigo. 12, incisos I, II e VI, respectivamente, que cada escola deve: “I- elaborar e executar sua proposta de trabalho; II- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; [...] VI- articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”. No artigo 15, estabelece: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas [...] progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa, e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. O âmbito normativo confere uma certa legitimidade à autonomia da escola. Sua concretização, contudo, é um processo eminentemente político, entendendo-se, por isso, o desenvolvimento de estratégias que oportunizem a prática da autonomia. É essencial, ainda, a garantia de aporte sistemático de recursos públicos a cada unidade escolar, de acordo com suas

---

<sup>17</sup> Zero Hora, Sábado, 15/10/2005.

<sup>18</sup> Contratos de Gestão entre o Estado do RS e a Secretaria Estadual de Educação, e entre esta e as escolas públicas estaduais, iniciados em 2005, em duas Coordenadorias Estaduais, baseados em metas e resultados a serem atingidos pelas escolas, com premiação de valores variáveis de acordo com a classificação da escola. Um dos objetos desse contrato é a melhoria da eficiência e eficácia da rede pública estadual de ensino com vistas a poder cotejar-se com boas referências nacionais e internacionais

características e peculiaridades, com o contexto sócio-econômico-cultural em que está inserida, independente de qual governo esteja no poder.

Chamo atenção para o aspecto “autonomia financeira da escola”, que é diferente de autonomia da escola para gerar recursos. A autonomia que defendo é a de gestão de recursos financeiros públicos.

A autonomia deve estar inserida em uma luta pela construção de novas relações sociais no cotidiano escolar, admitindo a igualdade na diferença, e um constante intercâmbio com a sociedade. Certamente, na construção da sua autonomia, a escola enfrenta inúmeras dificuldades de ordem burocrática e de natureza histórica e cultural, entretanto, é necessário muito empenho da equipe escolar na criação de espaços de transformação, nos quais as decisões poderão ser construídas coletivamente.

Na Escola do Centro, os conteúdos mínimos são definidos pelos supervisores pedagógicos, e os professores possuem certa margem de autonomia na definição de conteúdos complementares, que sempre são objeto de aprovação da supervisão. Sobre a gestão dos recursos, a diretora informa:

A minha escola tem uma certa autonomia, na parte financeira estamos com dificuldades agora devido aos atrasos dos repasses, mas quando temos o recurso, podemos decidir o que comprar (Entrevista Diretora, em 03/10/2006).

A autonomia sempre é relativa, e isso já não se questiona mais. As questões que surgem, então, são: como trabalhar com autonomia na escola e que estratégias devem ser fomentadas para que os atores se mobilizem no propósito da autonomia.

Sobre a autonomia relativa, Barroso (1998, p. 16) esclarece:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua acção se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis.

Para o autor, a autonomia da escola é um campo de forças, no qual se confrontam e equilibram diferentes detentores de influências (externa e interna). Dentre estes, cita: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local. Ele afirma que: “Não existe uma autonomia da escola em abstracto, fora da acção autónoma organizada dos seus membros” (BARROSO, 1998, p. 18).

Usando uma metáfora, poderíamos comparar a construção da autonomia escolar a uma teia de aranha, na qual fios quase invisíveis se interligam e se articulam na formação do seu habitat.

Lima (2002), ao analisar a escola como uma das organizações educativas, esclarece que as organizações são sempre as pessoas em interação social, e que esses atores sociais dispõem de margens de autonomia relativa, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada, formalmente reconhecida e regulamentada. Afirma:

E, assim, os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não jogam apenas um jogo com regras dadas a priori, jogam-no com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras (LIMA, 2002, p. 33).

Novas regras surgiram com a implantação da autonomia financeira, especialmente na gestão dos recursos próprios nas escolas, conforme o depoimento da responsável pelo setor financeiro da 12ª CRE:

A escola não é mais obrigada a depositar os recursos próprios na conta do Estado. Quando iniciou a autonomia financeira, a chefia da secretaria de educação da parte administrativa havia determinado que todo o recurso captado na escola seria lançado na conta da autonomia, contudo a ACPM se mobilizou e a coordenadoria emitiu um novo documento em 1997, desobrigando a escola de fazer o depósito.

Segundo a responsável, as direções das escolas, juntamente com os CPM's, por meio de "acordo entre cavalheiros", ficaram livres para decidir se registram ou não, nos processos de prestação de contas, os recursos próprios. Esse registro implica depositar os recursos do CPM na conta pública da escola (Estado), e não na conta do CPM (entidade privada).

A ACPM não admitia que todos os recursos do CPM fossem colocados na conta da autonomia, pois entendia que o CPM, como órgão executor na escola, não poderia deixar de ter competência para administrar os recursos captados por ele.

Esse órgão não abriu mão da prerrogativa conquistada ao longo dos anos de exercer uma "certa autonomia" na gestão dos recursos por ele arrecadados.

As duas escolas pesquisadas não efetuam mais o lançamento dos recursos próprios captados na escola nos processos de prestação de contas. Nos primeiros processos de prestação de contas, existiam alguns registros dessas receitas.

Segundo Heloisa Lück (2000), a efetivação da autonomia escolar está associada a uma série de características, umas ocorrendo como desdobramento de outras, tal como um mosaico que só faz sentido visto pelo conjunto. São destacadas pela autora as seguintes características: autonomia é construção; autonomia é ampliação das bases do processo decisório; autonomia é um processo de mão dupla e de interdependência; autonomia e heteronomia se completam; autonomia pressupõe um processo de mediação; autonomia é um processo contraditório; autonomia implica responsabilização; autonomia é transparência; autonomia é expressão de cidadania; autonomia é um processo de articulação entre os âmbitos macro e micro e, por fim, autonomia implica gestão democrática.

As características destacadas pela autora fazem refletir quão complexa é a efetivação da autonomia escolar e como ela está associada a diversas estratégias, recursos materiais e a um constante processo de construção. Como processo, a autonomia não pode ser vista como algo dado, rígido, mas sim como autonomização.

Heloisa Luck (2006), ao se referir à autonomia financeira da escola através da descentralização de recursos financeiros, destacou a relevância das unidades executoras na gestão financeira, todavia, deixou de ressaltar que essas não são imprescindíveis, pois podem existir outros arranjos institucionais, como os conselhos escolares no RS, que podem ter a prerrogativa legal de gerirem, juntamente com a direção, os recursos disponibilizados para a escola. A “unidade executora”, nesse caso, é a Escola, que dispõe de uma conta pública em nome do diretor da escola.

A autonomia da escola é uma conquista diária que implica ampliação do espaço de decisão, com o objetivo de fortalecer a escola e a melhoria da qualidade do ensino oferecido. A destinação de recursos às escolas assume papel relevante nas possibilidades de construção dessa autonomia.

### 3.3 A REDE ESTADUAL DE ENSINO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O início da educação no território rio-grandense tem como marco as primeiras classes instituídas pelos missionários jesuítas na região Noroeste do Estado, as Reduções Jesuítico-Guaranis, uma experiência ousada e merecedora de múltiplas interpretações. A partir de 1610, e durante 170 anos, os jesuítas da Companhia de Jesus, apoiados pela Coroa Espanhola, se entregaram à tarefa missioneira. Nessas reduções viveram mais de 40.000 índios. Em cada uma delas havia escolas, nas quais as crianças aprendiam a ler, a escrever, a contar, música e dança religiosa.

Com as reformas pombalinas os jesuítas são expulsos, e a educação passa a ser de responsabilidade da Coroa Portuguesa. Em 10 de novembro de 1772 é criado o subsídio literário para financiar o ensino, cuja aplicação no Brasil é feita, segundo ordem do Marquês do Lavradio, com exclusão do Rio Grande do Sul, mantendo-se essa discriminação até 1813.

A educação pública rio-grandense foi diretamente atingida, pois além de serem proibidas as aulas em colégios religiosos, não havia financiamento da Coroa para a educação, e o estado era palco de disputa entre portugueses e espanhóis.

Para Schneider (1993), os fatores que fizeram com que a educação no Rio Grande do Sul permanecesse por longo tempo sem providências foram a indefinição das fronteiras entre Portugal e Espanha e a tardia ocupação efetiva de suas terras.

No governo de José Marcelino de Figueiredo, surgiu a primeira escola pública, na Vila Nossa Senhora dos Anjos (Gravataí), a qual era composta principalmente de índios e de várias famílias de brancos. Lecionou nesta escola, no período de 1775 a 1778, o frei Joaquim de Santa Úrsula.

Segundo Schneider (idem), apenas no século XIX é que os governantes começaram a se preocupar com a educação do povo, cujo desenvolvimento ocorreu lentamente.

Flores (1998), ao analisar o ensino público no período da Revolução Farroupilha, fala sobre as críticas que eram feitas ao ensino público no RS. Havia falta de professores qualificados, os salários eram baixos, faltavam normas sobre a prestação de serviços, o ensino era muito deficitário. De acordo com o autor, as contínuas guerras contra os platinos desviavam as verbas governamentais que poderiam ser aplicadas no setor educacional e afastavam os rio-grandenses das artes e da instrução.

Conforme Prado (1969), a Constituição Farroupilha possuía compromisso com a educação e, durante o decênio da revolução, o Rio Grande foi surpreendido com idéias e medidas a favor da educação. Dentre essas, o governo farroupilha teria solicitado às câmaras municipais a instalação de escolas de primeiras-letas em todas as povoações e, aos professores, os sentimentos de patriotismo para aceitarem o encargo sem remuneração compensadora, porque os recursos do tesouro eram poucos e não eram possíveis maiores gastos.

O intenso fluxo imigratório no Estado deu grande contribuição para o sistema educacional. Os imigrantes, buscando prover a carência escolar da época, organizaram suas próprias instituições de ensino, formando uma rede escolar privada. As escolas particulares evoluíram para outros níveis de ensino, entretanto, atualmente, na educação básica, predomina o ensino público.

Para Corsetti (1998), na época republicana a escola pública foi transformada em instrumento importante da ação dos governantes gaúchos, no sentido da concretização do seu projeto de modernização conservadora do Rio Grande. Ela constatou que os governos positivistas, ao longo do período estudado, a República Velha, dedicaram verbas expressivas ao setor educacional e, em comparação ao período imperial, ocorreram avanços, como a expansão do ensino, a diminuição do analfabetismo e a modificação curricular e programática.

Segundo Luce (2000, p. 15):

As reconstituições históricas sobre a origem e institucionalização das escolas de educação básica no Rio Grande do Sul apontam que estas foram quase sempre resultantes da iniciativa comunitária preocupada em dar a seus filhos acesso às primeiras letras.”

A oferta e o atendimento da educação no RS mudou muito, e hoje ele é considerado um dos estados do Brasil com melhores indicadores educacionais. No ano de 2006, encontravam-se matriculados nas redes de ensino um total de 2.701.025 alunos, distribuídos conforme tabela a seguir.

**Tabela 3.1 Distribuição de Matrículas nas Etapas e Modalidades da Educação Básica por Modalidade de Ensino – RS - 2006**

<b>Rede</b>	<b>E. I.</b>	<b>E.E. I.</b>	<b>E.F.</b>	<b>E.M.</b>	<b>E.E.</b>	<b>EJA</b>	<b>E.P.</b>
<b>Estadual</b>	54.553	5.942	748.512	396.901	5.056	138.069	26.457
<b>Federal</b>	113	0	1.307	5.113	0	52	7.295
<b>Municipal</b>	131.796	10.415	762.028	6.684	2.355	42.149	1.776
<b>Privada</b>	78.002	1.026	133.884	54.798	17.664	25.467	42.051
<b>Total</b>	264.464	17.383	1.645.731	463.496	26.455	205.737	77.759

Fonte: Censo Escolar 2006 - INEP/MEC

Nota: E.I. – educação infantil; E.E.I. – educação especial inclusiva; E.F. – educação fundamental; E.M. – educação média; E.E. – educação especial; E.J.A. – educação de jovens e adultos; E.P. – educação profissional.

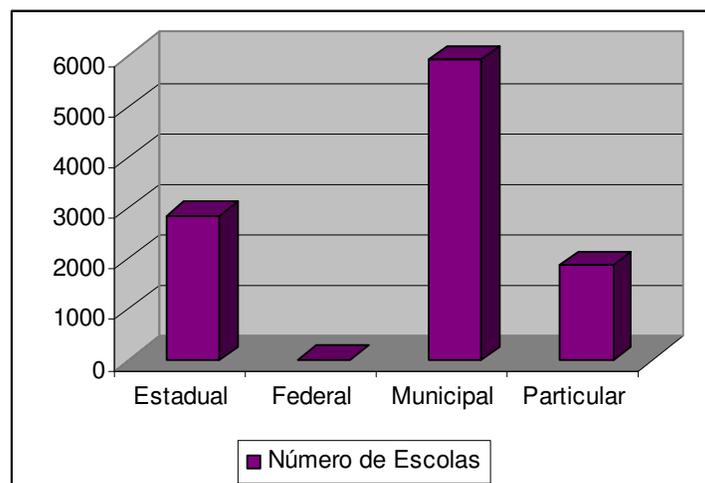
O Censo Escolar de 2006 registrou no Estado redução de matrículas em relação aos anos anteriores, no ensino fundamental e no ensino médio. As principais causas da queda das matrículas, extensivas a quase todo o território nacional, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), são a contínua queda da taxa de natalidade e a diminuição dos índices de repetência, especialmente de 1ª a 4ª série do ensino fundamental.

O tamanho da rede estadual do Rio Grande do Sul é considerável. É a rede que atende o maior número de alunos no Estado (1.375.490 alunos em 2006), e esse fato deve ser levado em consideração, quando da implantação de uma política pública como a autonomia financeira.

O número total de estabelecimentos de ensino de Educação Básica existentes no estado também é muito significativo, são 10.678 escolas, assim distribuídas: 2.856 escolas estaduais; 15 escolas federais; 5.919 escolas municipais e 1.888 escolas particulares, conforme gráfico 3.1.

Os estabelecimentos de ensino privados têm pouca significação se comparados com o número de escolas das redes públicas, estadual, federal e municipal, existentes no estado do RS. Na rede pública, o número de escolas municipais supera as estaduais, no entanto, essas abrigam maior quantidade de alunos conforme Tabela 3.1.

**GRÁFICO 3.1 DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**



Fonte: Censo escolar - INEP/MEC- 2006

As escolas da rede estadual (2.856) contam com 67.845 professores em sala de aula e 102.354 em outras funções, abrangendo professores sem regência de classe e funcionários não-docentes. Estão distribuídas em 29 órgãos denominados Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), órgãos de extensão técnica e administrativa da secretaria estadual de educação.

O grande atendimento dos alunos pela rede pública nas três esferas de governo implica aporte significativo de recursos públicos para o financiamento dessa educação. Dentre os gastos com a educação pública da rede estadual, destaco as despesas com pessoal. O Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Educação/RS forneceu dados referentes à folha de pagamento do mês de julho de 2005, registrados nos quadros abaixo, nos quais se percebe a relação entre servidores ativos e inativos neste período:

**QUADRO 3.1 NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DO RS - 2005**

<i>Ativos</i>	<i>Inativos</i>
<b>90.129</b>	65.137

Fonte : DRH/SE/RS – Dados da folha de pagamento de jul. de 2005

**QUADRO 3.2 NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DA REDE ESTADUAL DO RS - 2005**

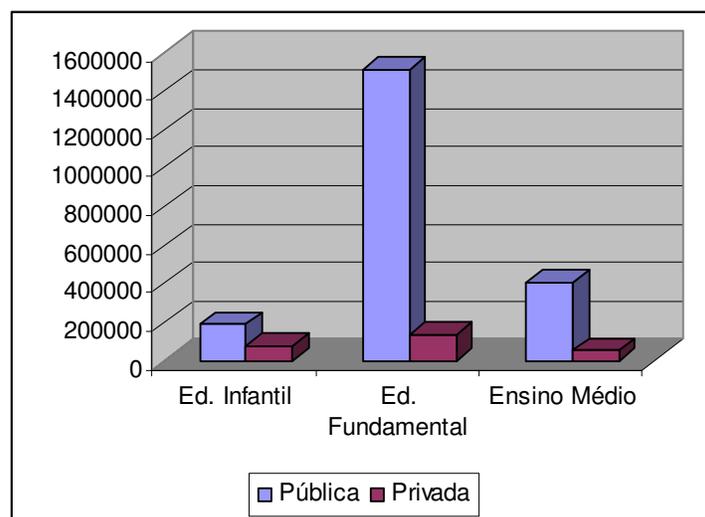
<i>Ativos</i>	<i>Inativos</i>
<b>20.248</b>	5.721

Fonte : DRH/SE/RS – Dados da folha de pagamento de jul. de 2005

Os dados apresentados apontam que o percentual de 39,09% de servidores aposentados da área da educação é muito significativo, principalmente quando se leva em conta que os recursos do governo do Estado disponibilizados constitucionalmente para a educação envolvem, além de outras despesas, o pagamento de pessoal ativo e inativo.

O gráfico 3.2. representa de forma clara a característica de publicização das três etapas da Educação Básica no Rio Grande do Sul no ano de 2003.

**GRÁFICO 3.2 DISTRIBUIÇÃO DAS MATRICULAS DA EDUCAÇÃO ENTRE AS REDES PÚBLICA E PRIVADA, POR ETAPA – RS- 2006.**



Fonte: Censo Escolar 2006 – INEP/MEC

Segundo Farenzena (2005, p. 24):

Nas três etapas da educação básica, no Rio Grande do Sul, encontramos um atendimento publicizado, sendo esse mais significativo no ensino fundamental, cuja matrícula em instituições públicas foi de 92% em 2003. Na educação infantil, a partir de 1997, passa a ter maior representatividade o atendimento por parte dos municípios, fato que, pode-se concluir, tende a aprofundar-se. No ensino fundamental, o maior número de alunos concentra-se nas escolas do Estado (49% em 2003), contudo o

maior crescimento tem se registrado nas redes municipais, sem que se possa afirmar, entretanto, a continuidade do mesmo, pelo menos no mesmo ritmo. O ensino médio público mostra-se predominantemente, e crescentemente, estadual (85% em 2003).

Cabe observar, em relação ao ensino fundamental, que o paulatino crescimento da rede municipal se mantém. Como se pode constatar na Tabela 1, em 2006, o número de matrículas no EF municipal é maior que o da rede estadual. Esse foi o primeiro ano em que a proporção da rede municipal é maior que a rede de ensino fundamental do Estado.

Conforme Farenzena (2005), o contexto é de expansão do ensino público (estadual e municipal) e de estagnação do volume de recursos financeiros disponíveis. Como expandir sem aumento de recursos? Que estratégias podem ser cogitadas diante desse impasse?

A autora esclarece que ganhos advindos de redistribuições (fundos e salário-educação) e racionalizações (nucleação de escolas e aproveitamento mais intensivo das instituições, por exemplo) poderão ser experimentados, todavia são medidas de alívio de curto prazo.

Na tabela 3.2, apresento os gastos do governo estadual em educação nos anos de 1997, 2000, 2003, e 2005, na qual se comprova a redução de gastos, em valores reais, com a educação no Estado, de 2000 para 2003, e desse ano para 2005.

**Tabela 3.2 Gasto em Educação do Governo Estadual do Rio Grande do Sul - 1997, 2000, 2003 e 2005.**

<i>Ano</i>	Governo Estadual – valores em reais
<b>1997</b>	3.061.087.306,78
<b>2000</b>	3.393.201.941,77
<b>2003</b>	2.962.946.265,44
<b>2005</b>	2.861.390.768,32

Fonte: CAGE/RS

Nota: valores atualizados pelo IGP-DI Julho/2006; a tabela consta em Farenzena (2005) e foi adaptada para esse trabalho.

Farenzena (2005) esclarece que a redução do gasto geral com educação espelha o decréscimo de receita do governo estadual, o qual teve sua receita diminuída, em valores reais, no percentual de 4,41 % do ano de 2000 para 2003. Outro elemento importante apontado pela autora é a redistribuição de recursos do Fundef no Estado,

com a qual a esfera estadual vem perdendo sistematicamente desde sua implantação. No ano de 2003, a perda atingiu o percentual de 18% da contribuição do Estado.

Os recursos financeiros com os quais conta o Estado para financiar a educação são: a parte da receita de impostos vinculada à educação (diminuída a parte do Fundef), a sua parcela do salário-educação e uma pequena fração de recursos federais.

O artigo 202 da Constituição do Rio Grande do Sul prevê que o Estado deve aplicar no mínimo trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Essa é uma determinação inscrita na Constituição Estadual como resultado da luta de segmentos ligados à educação (em especial o CPERS) quando da elaboração da Constituição, em 1989. É a maior proporção prevista entre os estados brasileiros que ampliaram o mínimo de 25% de gastos em educação previsto na legislação nacional.

No RS, como demonstra a Tabela 3.1, o maior número de alunos matriculados na educação básica é atendido pela rede estadual, o que implica significativo aporte de recursos para atender essa demanda. Em contrapartida, o déficit público estadual tem se agravado nas últimas décadas, e o Estado encontra-se com limitações nos seus investimentos, fatos que atingem diretamente a educação pública estadual. A imprensa tem falado muito na crise do Governo do Estado. Tal crise repercute na escola através dos constantes atrasos ocorridos nos repasse de recursos e da falta de atualização dos valores destinados às escolas.

O nível salarial dos trabalhadores públicos estaduais em educação é uma vergonha. Um professor na classe inicial, com formação em magistério, para uma carga horária de 20 horas semanais, tem como salário base o valor de R\$ 265,00, tendo seu salário que ser complementado até atingir o salário mínimo regional. Situação idêntica ocorre com os agentes educacionais, que têm como salário base inicial para 40 horas semanais o valor de R\$ 272,80, os quais também recebem complementação salarial.

### 3.4 A POLÍTICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL NO RS

O presente estudo, como já mencionado, deixa de abordar a concepção inicial da política e sua elaboração e procura se ater à sua implementação ao longo do período de

1995 a 2005, quando ela sai do papel e começa a acontecer efetivamente nas escolas públicas estaduais.

A implementação dessa política implicou a assunção de novos papéis na escola, novos compromissos para a equipe diretiva e demais segmentos da comunidade escolar, tendo gerado, ou não, situações de conflitos e embates, criando, ainda assim, espaços de discussão para o enriquecimento da educação pública e a “aprendizagem” que a própria política proporciona.

Surel e Muller (2002) comentam que a análise da ação pública, sob o ângulo da aprendizagem, gira ao redor de três premissas: “[...] Os atores das políticas públicas se fundamentam, com efeito, de modo privilegiado, sobre as lições tiradas de suas experiências passadas. Funcionando sobre o modo ensaio/erro, a ação pública vai se modificando[...]”.

Indo além da declaração de princípios, a Constituição gaúcha determina o repasse periódico de recursos financeiros para as escolas estaduais no 2º parágrafo do artigo 202:

Não menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino previstos neste artigo [35% da receita de impostos] serão aplicados na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, através de transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, de forma a criar condições que lhes garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade.

Essa conquista é fruto da luta do movimento docente, através do CPERS/Sindicato, que conquistou no acordo de greve de 1985, como uma de suas cláusulas: destinação de 35% da receita de impostos para a educação, dos quais, **no mínimo 10% deveriam ser repassados trimestralmente para as escolas.**

A implantação dos repasses trimestrais não ocorreu de imediato e continuou constando nas pautas de greves que se sucederam ao longo do período, até que, no segundo semestre de 1990, a Secretaria de Educação começou a implantar o repasse trimestral de verbas (autorização de gastos) para as escolas, iniciando com um Plano Piloto, nas Delegacias de Educação de Pelotas e de Cachoeira do Sul.

Segundo Jorge Perácio da Rosa Santos<sup>19</sup> (ENTREVISTA EM 01/07/2003), a implantação desse projeto-piloto foi antecedida de discussões para elaboração de propostas, havendo um representante da Secretaria da Fazenda, um servidor ligado ao Orçamento, representação do CPERS e da Associação do Circulo de Pais e Mestres. Esse projeto consistiu no repasse de créditos às escolas – autorizações para gastos, sem remessa de dinheiro; as escolas efetuavam suas compras, faziam o empenho e encaminhavam a documentação para as Delegacias Regionais de Educação que, por sua vez, remetiam esses documentos às exatorias locais (órgãos desconcentrados da Secretaria da Fazenda) para pagamento aos fornecedores e prestadores de serviços. Esse sistema aproveitou, então, a estrutura desconcentrada da Fazenda, inclusive baseando-se em um modelo de transferência de recursos da Fazenda (órgão central) para as pagadoras, para compra de formulários, carimbos, etc.

O projeto-piloto deu certo, e a sistemática foi implantada nas demais escolas durante o governo Collares. Sobre os repasses, a servidora responsável, em 2006, pelo setor financeiro da 12ª CRE<sup>20</sup>, esclareceu que:

[...] a escola fazia três orçamentos, juntava a nota fiscal e mandava-os para a DE-[Delegacia de Educação], que fazia uma guia de pagamento e levava na Exatoria, a qual pagava o fornecedor. A função da escola era acompanhar, fazer o orçamento, autorizar o serviço, pegar nota fiscal e mandar para a DE que controlava tudo, tinham fichas de cada escola onde controlavam o saldo, o que foi pago aos fornecedores, etc.

Esse sistema de repasses (autorizações para gastos) perdurou no governo Collares, embora o contido no parágrafo 2º do artigo 202 da Constituição Estadual tenha sido objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, movida pelo mesmo governo, conforme ADI 820-0 de 15 de dezembro de 1992. A autoridade constituída à época argumenta em sua petição que, tanto a regra constitucional estadual (CE/89, artigo 102, parágrafo 2º) como a Lei 9.723/92<sup>21</sup> seriam inconstitucionais, tendo em vista que:

---

<sup>19</sup> Nota – Coordenador da Seccional da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE/RS) na Secretaria de Estado da Educação no período de implementação do Projeto Piloto. A entrevista foi realizada em 2003, pela Profª Nalú Farenzena, com o objetivo de obter informações sobre a implantação da sistemática da autonomia financeira das escolas estaduais do RS para fins de elaboração de um texto que compôs uma publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da Unesco sobre modalidades de autonomia financeira das escolas e corrupção em quatro países (ver DOWNES et al, 2004).

<sup>20</sup> A 12ª Coordenadoria Regional de Educação abrange as escolas do município de Guaíba e de outros 18 municípios de arredores.

<sup>21</sup> Projeto de lei proposto pelo Deputado João Augusto Nardes – 1º Vice-Presidente, no exercício da Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em 16/09/1992. Dispõe sobre o repasse direto e automático de verbas para manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, de forma trimestral. Nessa lei consta que os titulares da conta-corrente seriam o diretor da escola e um membro do Conselho Escolar, prevê a atuação efetiva do C.E. na aplicação do recurso.

vinculam a receita de impostos à despesa específica da “manutenção e conservação de escolas”; suprimem da regulação das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual recursos que nelas, e só nelas, deveriam ser destinados; lesam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez tratar-se de lei de origem parlamentar, e violam o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Merece ser citado o posicionamento do governo perante a responsabilidade atribuída ao Conselho Escolar na gestão dos recursos:

[...] “cria” um sistema de aplicação dos recursos que simplesmente afasta o Poder Executivo, através de seu Chefe e dos altos escalões da Administração, de qualquer deliberação acerca da conveniência ou oportunidade das despesas a serem realizadas. O dinheiro, segundo a lei, deve ser gasto... “critério do Conselho Escolar” (Lei 9.723/92, art. 4º), que, desta forma, erige-se em único e exclusivo juiz das despesas a atender (ADI 820-0, p. 17).

É intrigante esse posicionamento, pois seu conteúdo questiona os princípios da gestão democrática, na medida em que não aceita a participação deliberativa do Conselho Escolar na gestão dos recursos públicos. Cabe ressaltar que esse processo até hoje não tem sentença de mérito. O último encaminhamento que consta no site do Supremo Tribunal Federal é datado de 18/02/05, no qual consta a informação: devolução dos autos para julgamento.

No governo Britto, o sistema se aperfeiçoou e a autonomia financeira foi objeto de lei estadual, Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 37.104, de 19 de dezembro de 1996, alterada pela Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001, e consiste na gestão dos recursos repassados à escola, bem como daqueles gerados pelo próprio estabelecimento de ensino.

Na nova redação de 2001, a autonomia financeira está prevista nos artigos 65 a 74, abrangendo os estabelecimentos de ensino da rede estadual e as coordenadorias regionais de educação. A alteração mais significativa nessa nova lei foi a transferência de recursos, antes restrita às escolas, para as coordenadorias regionais. Os repasses passaram a ser por cotas mensais, e a publicação do montante recebido por cada órgão passou de trimestral para anual. O planejamento da aplicação de recursos e a prestação de contas passaram a ser quadrimestrais. Foi excluído o parágrafo 2º do artigo 73 da Lei

---

de 1995, que previa a cobrança de multa aos dirigentes escolares pelo não cumprimento dos prazos estabelecidos na prestação de contas.

Jorge Perácio da Rosa Santos (2003) falou que, na época da normatização dos repasses para as escolas, ocorreram muitas críticas por parte da Secretaria da Fazenda, que argumentava que poderia ocorrer uma pulverização de recursos e dificuldades no controle, pois esse não estaria mais a cargo da Secretaria da Fazenda; seria impossível a essa secretaria e à seccional da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) na Secretaria de Educação/RS efetuar os controles dos processos oriundos das mais de três mil escolas estaduais. De qualquer forma, houve uma flexibilização do controle direto da CAGE para o controle pelas escolas, via Conselho, pelas equipes das DE's e equipes da SE/RS central.

Alguns ajustes foram efetuados na implementação dessa política, como a criação, no orçamento estadual, das rubricas genéricas de gasto, antes inexistentes; uma para gastos com manutenção/custeio e outra para despesas de capital. Foi elaborado um manual, pela SE/RS, – Caderno nº 2 – Autonomia Financeira – com a finalidade de subsidiar as escolas públicas estaduais do RS quanto aos procedimentos e rotinas a serem adotados na operacionalização da gestão financeira. Cabe destacar que o senhor Perácio informou ter realizado a supervisão do referido manual.

Segundo a responsável pelo setor financeiro da 12ª CRE (ENTREVISTA em 07/03/2007), o senhor Perácio foi uma pessoa que teve um papel importante na elaboração e na operacionalização dos repasses de verbas para as escolas antes e depois da autonomia financeira.

Nas duas escolas pesquisadas, os gestores se manifestaram insatisfeitos com a separação de rubricas – uma verba para despesas de manutenção e conservação e outra para investimentos –, alegando que isso dificulta o trabalho:

[...] às vezes, tem uma dessas verbas e precisa gastar na outra e não se consegue porque é uma burocracia violenta, tem que fazer cada prestação diferenciada, o que é permanente e o que é manutenção, são duas apresentações diferentes; se fosse uma verba única o profissional poderia contrabalançar, pois geralmente o que falta mais é a verba de manutenção, então tem a verba de permanente e não consegue usar, até daria, mas envolve uma burocracia muito grande, tem que reverter toda a verba, este processo é muito complicado (Assistente Financeiro – Escola do Centro).

[...] deveríamos ter mais autonomia para o dinheiro que vem para a escola; como ter uma verba para tudo e não vir separado para a manutenção e para o permanente, pois a gente presta conta de tudo que se faz, e se eles acharem alguma coisa errada que

façam uma inspeção, com os dinheiros separados fica difícil (Diretora – Escola do Centro).

Na ata de reunião do conselho escolar da Escola da Vila, datada de 13/09/2006, consta uma justificativa informando que o recurso do material permanente foi utilizado para a manutenção da escola, que apenas recebeu nesse quadrimestre a metade do recurso que deveria ter chegado. Não constava nesse processo nenhuma reversão de verba, sendo provável que tal procedimento possa ser apontado como irregular pelo órgão responsável pelo controle interno, a 12ª CRE.

Essa questão das rubricas distintas já não ocorre em outros locais do Brasil, como no caso de Curitiba/Paraná<sup>22</sup>, em que as APPF, denominadas unidades executoras, na condição de instituições terceirizadas não podem adquirir material permanente, portanto, somente se ocupam da gestão da verba para manutenção (SOUZA, 2001).

Segundo Perácio, para compatibilizar as “culturas” da época foi necessário montar um sistema diferenciado na implantação da autonomia financeira, com a justificativa de que o repasse iria garantir agilidade, autonomia, descentralização, atendimento das necessidades das escolas, participação da comunidade e fomento ao comércio e serviços das localidades.

É oportuno esclarecer que a gestão financeira das escolas públicas da rede estadual do RS é parcial, tendo em vista que a escola administra apenas uma parcela ínfima dos recursos da educação estadual, ficando a parte significativa sob gestão direta do órgão gestor do sistema, como é o caso das despesas relativas à folha de pagamento. A proporção das despesas com pessoal tem sido a maior queixa do governo estadual, contudo, a área da educação, de fato, caracteriza-se pela necessidade de um significativo contingente de pessoal. Uma solução difícil de ser encaminhada é a exclusão do pagamento de inativos da manutenção e desenvolvimento do ensino. Difícil em dois sentidos: a obtenção de outras fontes de recursos para essa despesa e a manutenção da paridade de remuneração com o pessoal ativo.

Bassi (1996), ao analisar a política educacional da descentralização financeira de recursos públicos às escolas no Estado de Minas Gerais, da década de 1990, aponta que

---

<sup>22</sup> Programa de Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais, estruturado a partir de um convênio, denominado “Contrato de Gestão”, firmado entre a Prefeitura e a Associação de Pais, Professores e Funcionários (APPF), a qual fica responsabilizada em cumprir um conjunto de tarefas que cabiam, até então, ao poder público municipal.

essa não se valeu da elaboração de uma metodologia de custo-aluno, isto é, não se baseou em estudos aprofundados dos custos educacionais.

Melchior (1997), ao tratar da questão do custo mínimo fixado nacionalmente no âmbito do Fundef, aponta que o defeito da concepção federal é considerar o custo-aluno como gasto-aluno, ou seja, de acordo com as disponibilidades financeiras. Para o autor, essa seria uma visão inicial realista, mas teria que progredir para alcançar ganhos reais de qualidade.

Sabemos que essa concepção realista não evoluiu, que até o final do Fundef os valores mínimos permaneceram atrelados à (pouca) disponibilidade de caixa do governo federal. Quanto à autonomia financeira das escolas estaduais, veremos mais adiante que a mesma está totalmente distante de uma concepção que articule custos e qualidade da educação.

As questões levantadas pelos referidos autores são mais pertinentes ainda quando se tem uma rede escolar que possui sérios problemas nas suas condições físicas, como é o caso de muitas escolas estaduais. Nessas, os gestores gastam muitos recursos na sua manutenção, uma vez que há vários anos não ocorrem investimentos “pesados” por parte dos governos. Os problemas são resolvidas com soluções paliativas, como dizem os professores, com “remendos aqui e ali”, ou então, quando a verba é liberada, o dinheiro já não dá cobertura para a obra necessária, como foi o caso da Escola do Centro.

Nosso pavilhão Canadá está quase caindo e desde 1997 estamos batalhando para reforma dele. Em 2004 o Plano Participativo liberou a verba de 100 mil reais para a reforma do pavilhão, em 2005 iniciariam as licitações da obra, no entanto, os interessados vieram ver o pavilhão e disseram que com aquela verba não dava para fazer a obra (Diretora – Escola do Centro).

Nos governos Olívio – através do Orçamento Participativo(OP) – e Rigotto – por meio da Consulta Popular – foram criadas possibilidades de obter recursos para obras. As escolas podiam fazer suas reivindicações, como aconteceu nas duas escolas pesquisadas. Para uma, foi liberada a construção do muro; para a outra, a reforma do pavilhão.

Conforme Mendonça (2000), a autonomia da escola precisa estar acompanhada de medidas políticas e administrativas que dotem as unidades de condições mínimas de funcionamento e regularidade, complementando que:

A autonomia da escola pública não pode estar associada a uma situação de afastamento do Estado de suas obrigações como provedor das necessárias condições infra-estruturais. Não existe, portanto, autonomia da escola pública sem o indispensável custeio do Estado (2000, p.367).

Sobre a política da autonomia financeira, uma professora da Escola da Vila falou:

Esse recurso auxilia na autonomia da escola, mas também é uma maneira de tirar um pouco o compromisso do governo, porque o recurso é importante, mas ele não é suficiente para fazer a manutenção da escola, [...] parece que o governo usa esse dinheiro como se fosse assim: toma esse dinheiro da escola, agora tu te organiza e te vira; então, ficamos com as mãos amarradas, porque recebemos uma verba e temos que dar conta de tudo com ela.

O depoimento da professora retrata bem a situação emblemática que a escola pública estadual enfrenta no seu dia-a-dia com o pouco recurso que lhe é repassado pelo governo estadual.

A seguir, a tabela 3.3 apresenta os valores da autonomia financeira repassados pelo governo do Estado do RS às escolas estaduais desde sua implantação.

**Tabela 3.3 Valores da Autonomia Financeira Repassados para as Escolas Estaduais desde a Implantação da Autonomia Financeira (Repasse De Valores Diretamente Às Escolas)**

Ano	Nº Escolas	Nº Alunos	Valor Autonomia
1997	3297	1.303.451	93.490.872,36
1998	3012	1.314.527	115.621.262,60
1999	3015	1.423.707	93.364.805,17
2000	3034	1.434.250	106.816.265,60
2001	3033	1.429.202	84.296.494,46
2002	3044	1.448.713	73.210.541,19
2003	3041	1.445.027	64.805.854,36
2004	3002	1.445.801	89.696.211,77
2005	2885	1.402.105	78.924.332,82

Fonte: DINF/DEPLAN/SE

Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Os dados da tabela possibilitam algumas reflexões, como a variação no número de escolas que receberam recursos no período de 1997 a 2005, no número de alunos atendidos, bem como nos valores repassados. Ao comparar os dados do ano em que iniciaram os repasses com o último ano pesquisado, observa-se que o número de alunos

atendidos aumentou, reduziram-se o número de escolas, bem como os recursos repassados diminuíram em valores reais, embora em alguns anos do período o recurso tenha aumentado.

Estabelecendo a relação entre os valores da autonomia financeira repassados pelo governo estadual para as escolas nos anos de 1997, 2000, 2003 e 2005 (Tabela 3.3) e os valores gastos com educação (Tabela 3.2), percebe-se que o percentual de recursos repassados para as escolas ficou em torno de 3,05%, 3,60%, 2,18%, e 2,76%, respectivamente, evidenciando que não foi cumprida a norma constitucional estadual que prevê a aplicação de 10% dos recursos destinados ao ensino na manutenção e na conservação das escolas públicas estaduais.

O montante de recursos distribuídos entre as escolas não tem sido de livre decisão dos dirigentes estaduais e depende da disponibilidade financeira do governo estadual, o qual atravessa uma de suas maiores crises, sendo considerado o estado com pior situação financeira no país.

Ao efetuar o cálculo do valor aluno/ano que foi repassado pelo governo estadual, percebe-se a drástica redução que vem ocorrendo nos recursos disponibilizados para a escola desde a implantação da autonomia financeira. Na tabela 3.4, a seguir, demonstro esse fato com o cálculo de cinco anos intercalados de vigência da nova política.

**Tabela 3.4 Valor Aluno-Ano referente à Autonomia Financeira**

Ano	Valor
1997	71,72
1999	65,57
2001	58,98
2003	44,84
2005	56,28

Nas pesquisas realizadas junto às escolas, detectou-se que no ano de 2006 a situação não é nada animadora, tendo em vista que os recursos estão atrasados e, com isso, surgem situações embaraçosas e contraditórias na escola, como:

Quando falta alguma coisa para manutenção da escola e não tenho o recurso, eu peço fiado, pois o pessoal confia na gente, aí eu pago depois. Aqui na frente da escola tem um armazém onde eu compro até ingredientes para a merenda quando a Prefeitura não manda todos os alimentos (Diretora – Escola da Vila).

Na Escola do Centro, o atraso dos recursos não está sendo tão sentido, uma vez que há uma margem de reserva, segundo a assistente financeira:

Nunca gasto tudo, sempre deixo uma reserva para não faltar. Nunca compro fiado, sempre deixo um estoque de material de limpeza, didático, de consumo, tenho um almoxarifado, o qual administro.

Há que se refletir: a escola não poderá dispor plenamente dos recursos repassados com receio de que o governo não cumprirá com suas obrigações constitucionais? Terá que ter sempre um fundo de reserva para os “eventuais” atrasos ou falta de repasse? A política da autonomia financeira das escolas estaduais do RS se encaminha para uma política de Estado? Como situar a política da autonomia financeira das escolas estaduais do RS?

Maria Herminia Tavares de Almeida (1995) trata das experiências de desconcentração que foram incipientes no Brasil até 1995, sendo que nenhuma se transformou em política de Estado.

No RS, tal política foi formulada em 1995, implantada em 1997, e continua existindo até os dias atuais, perpassando três governos de ideologias partidárias muito distintas entre si (governos Britto, Olívio e Rigotto). Sua continuidade, contudo, se mantém pela persistência de graves limites (valores baixos, atrasos no repasse) que vão empurrando as escolas para a adoção de arranjos institucionais pouco condizentes com o ideal de autonomia da escola – “[...] tu te organiza e te vira [...]” (ver depoimento à página 82) é que parece ser o fundamento implícito da trajetória da política.

### **3.4.1 Operacionalização da Política da Autonomia Financeira**

Os recursos são disponibilizados ao diretor de cada estabelecimento de ensino e ao coordenador regional de cada Coordenadoria Regional de Educação. No caso do estabelecimento de ensino, o recurso é depositado mensalmente em uma conta pública do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), em nome do diretor da escola, que deve administrá-lo com prerrogativas e responsabilidades de ordenador de despesa.

Para a utilização dos recursos, deve haver a elaboração de um plano de aplicação de recursos quadrimestral (diretor e comunidade escolar devem levantar as necessidades da escola) e, posteriormente, a respectiva prestação de contas; ambos estão sujeitos à aprovação pelo Conselho Escolar.

O formulário do plano de aplicação de recursos é padronizado, conforme modelo fornecido pela Secretaria de Estado de Educação do RS. Esse plano deverá prever, discriminadamente, a utilização dos recursos repassados pelo Tesouro do Estado, tanto para a manutenção quanto para investimentos, indicando os valores para o quadrimestre e descrevendo a previsão das ações, estando sujeito à apreciação do Conselho Escolar.

Para utilização dos recursos pela escola deverão ser observados os procedimentos contidos no Caderno nº 2 – Autonomia Financeira, observando sempre a legislação da administração pública, sendo que as despesas são pagas através de cheque nominal em nome da empresa ou do prestador de serviço, não podendo ser feito cheque ao portador. Nas compras e contratação de serviços, deve ser feita a consulta de preços, sendo que a licitação somente ocorre quando a despesa for superior a R\$ 8 mil reais.

A responsável pelo setor financeiro da 12ª CRE informou que os recursos do Processo de Participação Popular (PPP) também vão para a conta da autonomia, e a diretora é avisada, sendo informado o valor depositado e no que deve ser gasto.

Para assessorar as direções das escolas públicas de ensino fundamental e médio com três turnos de funcionamento, naquelas com mais de mil alunos e das escolas técnicas, foi criado o cargo de assistente administrativo-financeiro, de acordo com o artigo 92 da Lei nº 10.576/95.

O Conselho Escolar, o qual possui funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras, tem papel relevante na operacionalização da autonomia financeira da escola, conforme o contido no artigo. 42 da citada lei, que trata das atribuições do conselho escolar.

A prestação de contas das escolas, após aprovação do conselho escolar, demonstrando a aplicação dos recursos administrados, é encaminhada à Coordenadoria Regional de Educação para homologação e procedimentos complementares. Por sua vez, as coordenadorias encaminham planilhas referentes aos processos de prestação de contas de cada escola à Secretaria Estadual de Educação. Segundo informações da responsável pelo Setor Financeiro da 12ª CRE, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) seleciona uma amostra envolvendo algumas escolas que tenham efetuado grandes compras, como, por exemplo, um processo de licitação para compra de material de informática, e faz auditoria somente desses casos.

A fórmula para distribuição de recursos entre as escolas estaduais foi elaborada por pessoal da Secretaria de Educação, que definiu os critérios para a fixação do coeficiente de distribuição. Essa fórmula está expressa no Anexo I do Decreto

37.104/96. A definição dos recursos às escolas da rede pública estadual leva em conta a matrícula real, o grau de ensino, o nível de ocupação por turno e a tipologia da escola.

O estabelecimento de novas fontes de financiamento não-governamentais para a educação pública, com vistas a obtenção de recursos, é um tema que tem estado presente nos discursos de alguns governantes.

No ano de 1998, durante o governo de Antônio Britto no RS, foi criada a Lei nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998, a qual implantava o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual. Nesse instrumento legal, estava prevista a instituição de parcerias das escolas com associações, conselhos comunitários, empresas privadas, entidades representativa e órgãos afins. Para a execução das formas de colaboração voluntária da comunidade escolar e das parcerias foi instituído o programa “Adote uma Escola”, que possibilitava a captação de recursos financeiros e materiais e de prestação de serviços junto à comunidade escolar.

O CPERS/Sindicato manifestou-se contrário a essa lei, denunciando que as reformas de Britto (Iara Wortmann, Secretária de Educação) eram um novo ataque à educação gaúcha, que elas incentivavam a municipalização e a privatização do ensino. A entidade apontou outras implicações que afetariam diretamente os salários dos professores e, quanto ao programa “Adote uma Escola”, alertou que esse estaria abrindo a possibilidade de privatização do ensino.

[...] a lei nº 11.126 incentiva a municipalização das escolas, mas pela precariedade financeira dos municípios, induz que a comunidade e iniciativa privada assumam a responsabilidade financeira das escolas estaduais (SINETA<sup>23</sup> nº 283, de março/1998 – Gestão 96/99).

A geração de recursos pelas escolas é uma prática que veio se construindo ao longo dos anos, e a idéia da autonomia surgiu justamente para que as escolas não tivessem mais que gerar recursos. Ressalto, contudo, que a lei 10.576/96 continuou prevendo a possibilidade das escolas gerarem recursos no âmbito dos seus estabelecimentos.

Nos anos de 1980, no bojo do movimento docente da rede estadual do Rio Grande do Sul, lutava-se pela democratização da educação, em termos de acesso e permanência na escola e de gestão. Era prática naturalizada nas instituições a cobrança de contribuições das famílias, através dos círculos de pais e mestres. Em muitos casos,

---

<sup>23</sup> SINETA – Boletim Informativo da Diretoria do CPERS/Sindicato.

essas contribuições não eram espontâneas, e os alunos ficavam impedidos de entrar na escola, receber materiais ou obter os resultados das avaliações caso não estivessem “em dia” com as contribuições, gerando situações vexatórias e constrangedoras. Enfim, a gratuidade do ensino não vigia. E foi justamente para garantir essa gratuidade que a autonomia de gestão financeira, através de repasses periódicos de recursos às escolas, foi inserida na pauta de reivindicações do CPERS. A consigna da autonomia financeira ligou-se, pois, umbilicalmente, ao princípio da gratuidade do ensino e foi tomando forma apoiada pelo princípio da gestão democrática do ensino público (Depoimento de Nalú Farenzena em 2007, como militante sindical, supervisora e vice-diretora de escola estadual nos anos de 1980).

### **3.4.2 O antes e o depois da Autonomia Financeira**

As diretoras entrevistadas nessa pesquisa, quando perguntadas sobre o que achavam da destinação de recursos diretamente às escolas, foram unânimes em afirmar que essa sistemática melhorou muito a gestão da escola, mesmo com todas as dificuldades existentes, pois antes da autonomia financeira tudo era bem mais difícil.

A escola não tinha dinheiro nem autorização para gastos, as despesas eram por conta do CPM, a gente fazia festa para reformar a escola, a gente fazia muitas festas, minha escola era uma brizoleta (Ex-diretora de escola em Bagé, Entrevista em agosto/2006).

A vice-diretora da Escola da Vila lembra:

Antes da autonomia, as escolas não tinham nem merendeira, eu lembro que éramos nós que varriamos a sala de aula, não tínhamos funcionário para isso, depois começaram a vir funcionários, material e dinheiro para a escola, pois antes tinha que pedir o material, que vinha quando eles quisessem.

Outros estados da Federação já aderiram ao sistema de repasse de recursos diretamente às unidades de ensino de suas redes, assim como municípios gaúchos também vêm sistematicamente adotando medidas desconcentradoras de recursos para suas escolas, que envolvem as modalidades de repasse direto do recurso ou autorizações de gastos.

Sobre a implantação da autonomia nas escolas estaduais, a supervisora da Escola do Centro informa:

A implantação da autonomia foi lenta e gradativa, foi se aperfeiçoando e hoje talvez ainda não seja o ideal, mas mudou muito. [...] O repasse favorece muito a autonomia da escola, porque senão ela ficaria dependente da Coordenadoria ou da própria Secretaria de Educação.

As falas das pessoas entrevistadas demonstram a relevância dessas medidas desconcentradoras (transferência de responsabilidades a níveis inferiores dentro de uma mesma esfera de governo – da Secretaria de Educação para as escolas) para o bom funcionamento da escola. Para elas, o repasse de recursos financeiros às escolas significa maiores possibilidades de decisão e autonomia da escola.

Portanto, a política da autonomia financeira trouxe avanços e novas perspectivas à escola pública estadual, que vivia na dependência dos serviços centralizados da Secretaria de Educação, que tinha como atribuição atender todos os estabelecimentos de ensino do Estado. Hoje, é difícil de imaginar esse procedimento centralizado e as rotinas que ele envolve, principalmente quando se tem 2.856 escolas estaduais para serem atendidas, cada uma com suas peculiaridades; seria necessária uma superestrutura administrativa e logística para dar conta de todas. Entendo, pois, que o desafio é o aperfeiçoamento da autonomia financeira, em especial o aumento no volume de recursos e o seu repasse regular às escolas.

## **4 A AUTONOMIA FINANCEIRA EM DUAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS**

O presente capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, apresento a descrição metodológica, na qual busco fazer uma breve retrospectiva dos caminhos percorridos durante a pesquisa. Na segunda, me detenho no trabalho de campo, onde me encontro diretamente com meu objeto de pesquisa, procurando perceber os contextos escolares e seus atores, descrever a gestão financeira das duas escolas selecionadas para o trabalho de investigação e apresentar reflexões que confirmam e outras que negam alguns pressupostos dessa pesquisadora.

### **4.1 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA EMPÍRICA**

O objetivo deste estudo é analisar a implantação da política de autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, bem como suas características ao longo dos últimos anos (1995-2005).

Proponho discutir a implantação dessa política e sua contribuição para a gestão democrática da escola pública estadual, através do recorte institucional planejado para esta investigação. Trata-se de um estudo de caso que, como tal, não busca a generalização, mas que procura fazer algumas reflexões sobre a gestão financeira das instituições de ensino da rede pública estadual e sua relação com o processo de construção da gestão democrática.

A pesquisa foi realizada em duas escolas estaduais localizadas no município de Guaíba, a 30 quilômetros de Porto Alegre (RS). A escolha das escolas ocorreu pelos motivos a saber: a Escola da Vila, por estar localizada em um bairro da periferia da cidade, e por atender apenas educação infantil e ensino fundamental; a Escola do Centro, por estar localizada no centro da cidade e por ser a escola que mais recebe recursos da autonomia financeira na sua região, conforme informações prestadas pela responsável do setor da autonomia financeira na secretaria estadual de educação, assim como por possuir todas as etapas da educação básica, ensino técnico e normal.

Para realizar a pesquisa empírica, utilizei como procedimentos metodológicos: análise documental, entrevistas e observação de reuniões nas escolas. A análise

documental consistiu na leitura e análise da legislação estadual, de documentos da escola, de publicações em jornais, revistas e outros.

Foram analisadas as atas do Círculo de Pais e Mestres e do Conselho Escolar das duas escolas. Na Escola da Vila desde a criação desses órgãos; na Escola do Centro, no período de 1995 a 2005. Essa análise consistiu em leitura de todas as atas, dando-se destaque aos assuntos referentes à gestão de recursos financeiros.

Para análise dos documentos financeiros, elaborei instrumentos de coleta de dados simples: as planilhas manuais para registros das despesas efetuadas em cada rubrica. Posteriormente, as informações foram transcritas para meio informatizado, pois os processos de prestação de contas são manuais e inexistem qualquer registro informatizado na escola.

A coleta dos dados financeiros envolveu a pesquisa manual junto aos processos de prestação de contas em ambas as escolas, aos cadernos do CPM e da biblioteca. Os dados que não estavam disponíveis na Escola da Vila foram obtidos junto à 12ª CRE.

As entrevistas foram realizadas por meio de gravações e de registro escrito, com transcrição de trechos escolhidos. A entrevista é considerada uma das mais importantes entre as seis fontes de evidências para um estudo de caso (YIN, 2001, p. 112). Foram entrevistados gestores das escolas diretamente ligados à autonomia financeira, professores, membros do conselho escolar e ex-diretores. Para cada um desses segmentos foi elaborado um modelo de entrevista semi-estruturada, conforme documentos anexos, porém conduzidas de forma espontânea.

As observações realizadas junto às reuniões do conselho escolar e do CPM foram registradas através de anotações, gravações e fotos.

As categorias analíticas contempladas no trabalho são:

- descentralização de recursos;
- autonomia financeira da escola;
- gestão financeira;
- gestão democrática da escola.

O tema da descentralização/desconcentração de atribuições dentro do processo de reformas vivido pela área da educação nos últimos anos, especificamente no estado do RS, somado às questões da autonomia financeira da escola, suscitou um conjunto de questões, a seguir lembradas.

- Quais as possibilidades e limites da política da autonomia financeira nas escolas públicas estaduais?
- A política da autonomia financeira é/poderá ser um instrumento de avanço em termos de gestão democrática da escola pública estadual?
- Como os gestores percebem a sistemática do repasse direto de recursos à escola?

A pesquisa abrangeu três dimensões descritas na seqüência.

1. Caracterização da escola (identificação, condições físicas, matrículas, corpo docente, a gestão em geral, etc.).

Na caracterização da gestão e organização da escola foi verificada: a forma de escolha da direção; a caracterização da direção e coordenações existentes, tanto em número como processos de gestão; a existência/funcionamento do Conselho Escolar, do CPM, do Grêmio Estudantil e de outras instituições escolares; os momentos de trabalho coletivo da equipe escolar; as formas de relacionamento com a comunidade escolar.

2. Levantamento das receitas da escola (Repasse Trimestral, PDDE, recursos próprios, doações, etc.) e das suas despesas.

3. Gestão Financeira, abrangendo as perguntas: Quem decide? Com que condições? Sobre o quê? Quais os processos de realização de despesas, conforme as diferentes fontes? Quais as formas de informar a comunidade escolar sobre a gestão financeira?

### **Instrumentos utilizados na pesquisa em cada dimensão**

#### **Caracterização da escola**

1. Consulta a sítios da Internet.
2. Visitas à escola, com os objetivos a seguir elencados:
  - Mapear a escola no seu bairro, através de observações, de coleta de dados e de conversas informais;
  - Conhecer o Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar;

- Efetuar, junto à secretaria da escola, o levantamento de matrículas em 2005;
- Fazer um resgate histórico da escola por meio de pesquisas junto à biblioteca e à secretaria;
- Conhecer todas as dependências da escola;
- Realizar conversas informais e entrevistas com diretores, supervisores, professores, alunos e funcionários;
- Consultar atas de reuniões do Conselho Escolar e CPM.

### **Receitas e despesas da escola**

Foram levados em conta os objetivos que seguem:

- Consultar os processos de prestação de contas junto ao responsável pelo setor financeiro, as atas de reunião do Conselho Escolar e as atas de reunião do CPM;
- Assistir reuniões do Conselho Escolar e do CPM a fim de registrar os pontos mais significativos que estejam relacionados com a pesquisa;
- Sistematizar os dados referentes aos recursos recebidos e captados, bem como aos gastos efetuados.

### **Gestão Financeira**

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com membros da equipe diretiva, do Conselho escolar, do CPM, do Grêmio Estudantil e com o responsável pelo setor de autonomia financeira na Coordenadoria Regional de Educação. Analisei as atas de reunião do conselho escolar e do CPM de ambas as escolas, sempre com a atenção voltadas para as questões financeiras.

## 4.2 ESCOLHA DO MUNICÍPIO

Um dos fatores relevantes em um trabalho de pesquisa é o acesso aos dados. Tal fator foi determinante na escolha do município de Guaíba, pois trata-se do local de residência dessa pesquisadora. Isso possibilitou o acesso mais fácil às escolas e, conseqüentemente, às pessoas e aos dados que interessam à pesquisa. As escolas estaduais do município estão distribuídas na zona central e em bairros mais antigos, pois os bairros mais novos estão sendo atendidos pela rede municipal.

### 4.2.1 O Município de Guaíba

O município foi criado em 14 de outubro de 1926 e batizado de Guaíba em homenagem ao Lago Guaíba, que o banha. Está inserido na Região Metropolitana de Porto Alegre, localizado na margem direita do Guaíba, estuário de cinco rios que desemboca no Oceano Atlântico após passar pela Lagoa dos Patos. É ponto de encontro das duas rodovias federais que ligam o Brasil à Argentina e ao Uruguai. Possui uma área de 377,2 Km<sup>2</sup>(2004), 100.010 habitantes (2005), densidade demográfica de 265,3 hab/km<sup>2</sup> (2004), taxa de analfabetismo de 5,76%, expectativa de vida ao nascer de 71,32 anos (2000), coeficiente de mortalidade infantil de 18,40 por mil nascidos vivos (2004), PIBpm de R\$ 798,25 e PIB per capita de R\$ 7,940 (2003)<sup>24</sup>.

A taxa de urbanização era de 98% em 2006. Sua atividade econômica encontra-se distribuída em: agropecuária, 2%; indústrias, 56%; comércio/serviços, 43%. No setor industrial, destaca-se a empresa Aracruz<sup>25</sup> na geração de empregos diretos e indiretos, tendo levado à implantação de curso técnico de celulose na Escola do Centro. Recentemente, essa empresa obteve autorização para duplicação de seu parque industrial, fato que irá repercutir em quase todas as áreas da cidade, inclusive na área educacional.

O município possui sérios problemas de infra-estrutura, como precariedade no saneamento básico nas vilas da periferia, falta de moradia, ausência de centros culturais, de escolas de educação infantil, de ensino médio e técnico, de centros de atendimento para crianças e jovens em situação de risco, etc. Uma das dificuldades apontadas pelos

---

<sup>24</sup> Conforme Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

<sup>25</sup> Empresa de Celulose, líder mundial na produção de celulose branqueada de eucalipto, com unidades em Guaíba/RS, Barra do Riacho/ES e Veracel/BA. A empresa desenvolve projetos sociais junto às comunidades onde atua.

moradores do município se refere ao transporte coletivo – ônibus de deslocamento para a capital -, cujo valor da passagem é considerado excessivo quando comparado com os de outros municípios da Região Metropolitana. É histórica a reivindicação dos guaibenses por alternativas de transporte coletivo, no caso, as barcas para a travessia Guaíba/Porto Alegre.

O município possui um índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) de 0,802 (2001) e, em relação aos outros municípios do Brasil, ocupa a 288ª posição, sendo que 287 municípios estão em situação melhor, e 5219 municípios estão em situação pior ou igual. Em relação às outras cidades do Estado, Guaíba ocupa a 96ª posição de IDH-M, sendo que 95 municípios estão em situação melhor e 371 estão em situação pior ou igual.

#### 4.2.2 A Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Guaíba

No ano de 2006, o município possuía 20 (vinte) escolas estaduais para atender educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional e uma unidade da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

Na tabela e no gráfico a seguir, apresento os dados de matrículas da educação básica, nos quais se pode observar que a rede estadual abrange 58,21% das matrículas, enquanto a rede municipal fica com 32,95 % e a rede privada acolhe 8,84% das matrículas.

**Tabela 4.1 Matrícula nas etapas da Educação Básica, por Dependência Administrativa – Guaíba – 2005**

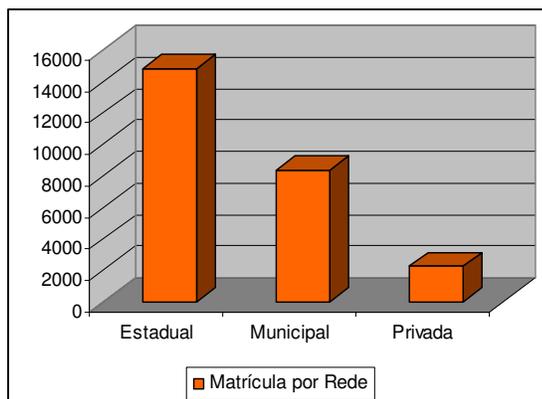
Rede	E.I.	E.E.I.	E.F.	E.M.	E.E.	EJA	E.P.
Estadual	608	29	7.355	4.539	10	1.563	692
Municipal	232	293	7.189	0	13	650	0
Privada	690	0	342	207	90	381	534
Total	1.530	322	14.886	4.746	113	2.594	1.226

Fonte: Censo Escolar MEC/INEP

Conforme a Tabela 4.1, os alunos atendidos pela rede estadual encontram-se assim distribuídos: 608 na educação infantil; 29 na educação especial incluídos, 7.355 na educação fundamental, 4.539 no ensino médio, 10 na educação especial, 1.563 na EJA e 692 na educação profissional.

As matrículas da educação básica no município de Guaíba totalizam 25.417 alunos, distribuídos: na rede estadual, 14.796; rede municipal, 8.377; e na rede privada eram 2.244 alunos em 2005.

**GRÁFICO 4.1 MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DISTRIBUÍDAS POR REDE NO MUNICÍPIO DE GUAÍBA – 2005**



Fonte: Censo Escolar MEC/INEP-2006

A 12ª Coordenadoria Regional de Educação do Estado do RS está sediada no município, abrangendo 19 municípios, conforme informações prestadas pelo coordenador, em entrevista no mês de julho de 2006, e dados constantes no sítio da Secretaria de Educação/RS.

O primeiro estabelecimento público de ensino do município foi o Grupo Escolar de Guaíba, o qual iniciou suas atividades em 5 de julho de 1926, quando ocorreu a emancipação da Freguesia de Nossa Senhora do Livramento e o município passou a denominar-se Guaíba. Antes de sua emancipação, possuía apenas escolas particulares. A rede pública se expandiu e hoje a rede privada é bem reduzida, conforme demonstra o gráfico 4.1.

O ensino médio encontra-se em expansão, bem como o ensino profissional. Em 2005, por exemplo, foi criada a Escola Estadual de Ensino Profissional Sólton Tavares, localizada ao lado da unidade da UERGS. Tanto na escola técnica quanto na universidade os cursos oferecidos estão voltados para a área de Informática.

### 4.3 AS ESCOLAS: CENÁRIOS E CARACTERIZAÇÃO GERAL

Qualquer que seja a abordagem, há um elemento presente quando o objeto de estudo é a escola: o reconhecimento da existência de uma cultura própria dessa instituição. Cultura essa que a institui de maneira muito particular, com uma prática social própria, ímpar ( SOUZA, 2001, p. 61).

A escolha das escolas pesquisadas levou em consideração alguns condicionantes, como suas características, localização, tipologia, e principalmente o bom relacionamento que a pesquisadora mantém com professores e com o corpo diretivo dessas instituições de ensino, e conseqüentemente, o possível acesso às informações.

As duas escolas estaduais pesquisadas, apesar de autorizarem a sua citação, serão assim identificadas:

- Escola da Vila
- Escola do Centro.

#### 4.3.1 Escola da Vila

A Escola da Vila, conhecida como escola da vila “tal”, porque está localizada nessa vila de mesmo nome, é uma instituição de ensino da rede estadual que atende ensino fundamental e educação de jovens e adultos, funcionando nos três turnos, manhã, tarde e noite. Está localizada na periferia da cidade, a cerca de oito quilômetros do centro, em um dos bairros com maior índice de violência no município, considerado, em geral, “local de vagabundo e marginal”.

Por ser a única instituição de ensino da rede estadual a ter adotado o sistema de ciclos, a escola tem lutado junto à 12ª CRE para manter tal sistema. Demonstra, desta forma, vontade em construir sua autonomia pedagógica, pois acredita que o sistema de ciclos é o mais apropriado para seus alunos.

Conforme Barroso (1996), as escolas desenvolvem (e sempre desenvolveram) formas autônomas de tomada de decisão, em diferentes domínios, que consubstanciam aquilo que pode ser designado por autonomia construída.

A escola foi construída em um terreno em desnível, portanto possui pavimentos em vários níveis, com uma escada de três estágios, sendo que o pátio também é desnivelado, inclusive oferecendo risco para as crianças que brincam na hora do recreio em algumas partes do terreno.

A escola se destaca na vila até mesmo por sua localização, pois se encontra bem no alto de uma colina e na entrada do bairro. Em frente à escola, existe um ponto de ônibus que dá acesso ao centro da cidade e a outros bairros. O portão e a porta de entrada dão acesso direto à rua principal. Entra-se pelo salão principal, onde está concentrada toda a parte administrativa. Perguntado à vice-diretora se a escola tinha optado por aquele arranjo físico, ela respondeu que o prédio da escola passou por muitas reformas e que entenderam que a melhor localização para o setor administrativo seria logo na entrada da escola, pois daquele local teriam conhecimento de tudo que se passava na escola, quem entrava, quem saía e o motivo.

As entradas laterais da escola, destinadas aos alunos, são fechadas durante o período das aulas. O acesso fica restrito à porta da frente, que se comunica diretamente com a rua. A diretora explicou, ainda, que para o trabalho administrativo esse arranjo não é muito bom, mas que tiveram que se acostumar, pois assim se sentem mais seguras.

A vice-diretora se refere ao bairro onde a escola se encontra localizada:

[...] ela está situada numa vila de periferia com graves problemas sociais, tudo aquilo que se possa entender de problemas, aqui existe; é a fome, falta de acesso à cultura, falta de habitação, famílias desestruturadas, e que se entenda que desestruturação não é pai separado de mãe, é a falta de alguém que assuma a criança realmente, que acredite que é possível fazer algo melhor pelas crianças.

A escola iniciou suas atividades em 16 de novembro de 1984, como anexo de outra escola estadual. Sua área construída é de 1.517,60 metros quadrados. Não foi possível identificar a área ocupada, pois a própria escola não tem esse dado. Isso se deve ao fato de que a área do pátio abrangia um grande terreno sem cerca que foi sendo invadida por moradores que construíram suas casas. A direção informou que somente a Secretaria de Educação teria essa informação, uma vez que lá estaria tramitando o processo de construção do muro ao redor da escola.

No dia 16 de novembro de 2006, a escola realizou uma festa de comemoração de seus 22 anos de existência com promoção de oficinas durante todo o dia para a comunidade.

A instituição possui papel muito relevante naquela localidade, que abriga uma comunidade carente que vê somente na escola novas possibilidades de vida. Além de atender os alunos de seu bairro, acomoda os de bairros próximos como: Nova Guaíba, Vera Cruz, Bom Fim Novo e outros que surgem constantemente devido à invasões de áreas verdes, como a Vila Sapo.

A pesquisadora, sendo moradora no município de Guaíba, lembra de histórias contadas na comunidade sobre fatos que ocorriam na escola, como violência no pátio da escola, bandidos ameaçando alunos, estudantes armados dentro da sala de aula, e os professores temendo trabalhar lá. Atualmente, esses problemas já foram superados, pois se percebe um clima agradável e tranquilo nas visitas e observações efetuadas. Isso se reflete na fala dos professores, dos alunos, dos funcionários e da direção: “É bom que vocês venham à escola e digam que ela mudou porque, para nós, parece que está sempre do mesmo jeito” (Vice-diretora em 12/07/2006).

No bairro existe somente essa escola de educação fundamental e uma escola comunitária de educação infantil e pequenos estabelecimentos comerciais, três empresas de médio porte e nenhum outro espaço cultural.

Apenas a rua em frente à escola é asfaltada, as demais são estradas de “chão batido”, cuja poeira vermelha que impregna todo o ambiente, dificultando, assim, que a escola seja mantida limpa. Tem-se a impressão de que o local está permanentemente empoeirado, contudo vê-se a faxineira limpando diariamente as dependências da escola.

No ano de 2006, a escola foi arrombada, fato comum nas escolas do município. A comunidade e a escola fizeram um movimento interditando a entrada da vila e solicitando às autoridades providências no sentido de garantir maior segurança. O fato repercutiu na localidade, principalmente porque a rua interditada é acesso para os caminhões que transportam produtos químicos para empresas. O prefeito, sensibilizado com a situação, cedeu um vigia noturno para a escola até que o governo do Estado solucionasse o problema.

No momento está sendo providenciada a construção de uma casa no pátio da escola para abrigar um policial militar aposentado. O material da casa foi doado pela empresa Aracruz, e o pai de um aluno está fazendo a obra.

A escola tem uma estrutura atual de dois prédios de alvenaria com: 14 salas de aula; salas para administração, secretaria, supervisão escolar, orientação escolar, professores e TV e Vídeo; biblioteca; laboratório de ciências em processo de montagem; laboratório de aprendizagem; sala com recursos para deficientes visuais e portadores de

deficiência mental leve; sala de brinquedoteca; cancha de esportes; refeitório; depósito para merenda; duas cozinhas e seis banheiros. São desenvolvidos na escola vários projetos, como as atividades esportivas em turno inverso e oficinas para os pais.

O estado de conservação dos prédios pode ser classificado como regular, necessitando de pequenas reformas. No momento atual, a maior dificuldade apontada por professores e alunos refere-se à falta de segurança. Devido à inexistência de muro cercando a escola, qualquer pessoa pode entrar pelo pátio, que possui uma cerca de tela com buracos e remendos. A diretora informou que o processo para construção do muro encontra-se na 12ª CRE e que já está na fase de licitação.

A escola contava com 848 alunos matriculados no ano de 2005, distribuídos conforme quadro abaixo.

**QUADRO 4.1 MATRÍCULAS NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA – ESCOLA DA VILA – 2005**

Modalidades	Nº Alunos
Ensino Fundamental	673
EJA/Ens. Fund.	175

A instituição, em 2006, oferecia o ensino fundamental de oito anos (um ciclo de dois anos e dois ciclos de três anos cada), sendo que o primeiro ano do ciclo 1 não é oferecido, pois a escola não possui espaço apropriado para esse primeiro ano.

No seu quadro docente, a escola possui 36 professores (23 nomeados e 13 contratados), sendo 14 com formação no magistério, 11 com licenciatura curta e 11 com licenciatura plena, dentre os quais seis possuem especialização. No quadro administrativo, conta com três agentes educacionais na secretaria, dois inspetores de disciplina, quatro agentes educacionais de merenda e seis de limpeza. O corpo diretivo é composto por quatro professores (diretor e vice-diretores) e dois supervisores pedagógicos.

A Proposta Política Pedagógica (PPP) da escola foi construída com a comunidade escolar, segundo depoimento de todas as pessoas entrevistadas, e constituiu-se de um longo trabalho junto àquela comunidade, conforme documentos existentes. O projeto da Constituinte Escolar iniciou em 1999, conforme registro na ata de reuniões datada de 16/06/1999.

A comissão da Constituinte Escolar reuniu os segmentos da escola, realizou entrevistas com a comunidade escolar e, em abril de 2001, sob supervisão da Coordenadoria Regional da Educação, e efetuou análise de todos os documentos para a construção do Projeto Político Pedagógico, o qual foi aprovado em 2003<sup>26</sup>.

Na data de 06/11/2001 deu entrada na 12ª CRE o Regimento Escolar e a escola, então, em 2002, iniciou a implantação do sistema de ciclos nas turmas de 1ª e 2ª séries. Nas demais séries e na EJA foi implantado sistema de totalidades, que consiste no aprendizado de todas as disciplinas juntas – os professores se reuniam e elaboravam seu planejamento, utilizando sala ambiente.

Em 2003 implantaram os ciclos até a 4ª série e em 2006 em todas as séries do Ensino Fundamental. As totalidades ficaram somente como organização curricular da EJA. O processo de implantação do sistema de ciclos foi gradativo e, no novo regimento escolar, aprovado em 06/02/2006. Consta como filosofia da escola:

Manter a participação de todos os envolvidos no processo educativo, proporcionando o desenvolvimento da consciência crítica por meio de reflexão e análise, a fim de valorizar as competências pessoais na integração com o mundo do trabalho e da vida, evitando assim, a exclusão escolar; visando uma educação libertadora, comprometida com as transformações sociais (Regimento Escolar, 2006).

Um dos desafios da escola na dimensão pedagógica, apontado no seu PPP, é tornar as aulas e o ambiente escolar mais interessantes, com atividades em que seja possível partir da prática para a teoria, e vice-versa. Seriam atividades como a criação de oficinas de aprendizagem, de grupos de teatro, “[...] trabalhando valores como a amizade, respeito, colaboração; abordando temas de formação humanística como drogas, gravidez, furto[...]”.

Quanto à gestão escolar e estrutura administrativa, o PPP indica várias ações, dentre elas **a busca de mais verba pública para a escola.**

Segundo a vice-diretora, a falta de recursos humanos na escola (funcionários e professores) é um fato sempre presente e, muitas vezes, é suprido com trabalho voluntário da própria comunidade. Uma mãe de aluno exerce as funções de merendeira e serviços diversos na escola há mais de três anos, ex-alunos auxiliam na biblioteca e nas atividades esportivas. Esse tipo de trabalho na escola é tão naturalizado que,

---

<sup>26</sup> Dados retirados do trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação da Universidade Castelo Branco do Rio de Janeiro, realizado pelas professoras Carmem Lúcia Machado Froes, Elmira Alves de Souza e Maria Francisca P. Ghisio.

inclusive, recebi convite das duas vice-diretoras para exercer atividade não-remunerada lá.

No final de 2006, a escola estava trabalhando na reconstrução de seu projeto político pedagógico, uma vez que o sistema de ciclos já foi totalmente implantado e também para atender à nova legislação, que determina a implantação de nove anos no ensino fundamental e a inserção, nesse, das crianças com seis anos de idade.

#### 4.3.2 Escola do Centro

A Escola do Centro foi o primeiro estabelecimento de ensino público criado no município de Guaíba, tendo iniciado suas atividades em 5 de julho de 1926 (ano da emancipação do município), por decreto do governador do Estado, Antonio Augusto Borges de Medeiros. A escola chamava-se Grupo Escolar de Guaíba e teve como primeiro diretor o professor Afonso Cândido dos Santos. Desde então, a escola se expandiu e, atualmente, abriga vários cursos, conforme o quadro abaixo.

**QUADRO 4.2 ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO OFERECIDAS, POR TURNO – ESCOLA DO CENTRO - 2006**

Manhã	Tarde	Noite
Educação Infantil	E. F. de 1ª a 4ª série	NormalAprov. de Estudos
E. F. de 5ª a 8ª série	Curso Normal	Ensino Técnico de Administração
Ensino Médio	Normal Aproveitamento de Estudos	Ensino Técnico de Celulose e Papel
Curso Normal	Ensino Médio	
	Ensino Técnico de Administr.	

Nota: O Curso Normal, na modalidade aproveitamento de estudos, atende alunos que já concluíram o ensino médio e cursam, portanto, apenas as disciplinas “profissionalizantes” para o magistério.

No município, a escola é considerada de tamanho grande, pelo número de alunos que atende, pela variedade de cursos que oferece e, também, pela área física que ocupa – toda a sua construção abrange uma pequena quadra. Sua localização central é de fácil acesso a pedestres, bem como a quem se utiliza do transporte coletivo interno e externo.

No ano de 2005 foram matriculados 1.488 alunos nos seus três turnos de funcionamento, distribuídos conforme quadro:

**QUADRO 4.3 MATRÍCULAS NOS DIVERSOS SEGMENTOS – ESCOLA DO CENTRO – 2006**

<b>Segmento de Educação</b>	<b>Nº de Alunos</b>
Educação Infantil	24
Ensino Fundamental	229
Ensino Médio	476
Curso Normal	118
Normal Aproveitamento de Estudos	161
Técnico em Celulose	69
Técnico em Administração	411

Além dos alunos da comunidade guaiabense, a escola atende alunos de outras cidades vizinhas, como Sertão Santana, Mariana Pimentel e Barra do Ribeiro, e ainda se responsabiliza por parte da documentação administrativa de alunos de outra escola de ensino médio, localizada no município de Eldorado do Sul, como se fosse uma extensão somente de ordem administrativo-burocrática – certificação de diplomas.

A escola é constituída de três prédios de alvenaria de dois pisos que se interligam por uma área coberta, totalizando uma área construída de 2.922,50 metros quadrados. Todo o pátio é cercado com muro, e o terreno mede uma área de 5.965,70 metros quadrados. A construção abriga o prédio antigo, construído entre os anos de 1940 e 1941, e os outros prédios mais modernos. Faz parte da construção antiga o pavilhão Canadá, que se encontra interditado por oferecer riscos de desabamento.

Logo na entrada principal do prédio está localizado todo o setor administrativo e pedagógico. É interessante observar que, nos diversos momentos que esta pesquisadora esteve na escola, notou que cada vez que muda a direção, a equipe nova faz alterações de *lay out*, trocando a sala de alguns setores e até mesmo o mobiliário.

O prédio da escola conserva ainda muitas de suas características iniciais, como o piso antigo e as janelas amplas – as quais muitas vezes foram abertas pela pesquisadora quando ali estudou. Isso faz lembrar um dia de temporal, há muitos anos, em que as alunas, inclusive essa pesquisadora, abriram todas as janelas para a chuva entrar e as aulas serem canceladas. Boas recordações do tempo de aluna do Curso Normal.

A escola conta com 14 salas de aula, sala especial para educação infantil, e ainda salas para: secretaria, direção, professores, supervisão escolar, orientação escolar, setor financeiro, biblioteca, laboratório de ciências e de informática, centro de atendimento ao educando, cozinha, depósito de alimentos, refeitório, auditório, almoxarifado, quatro banheiros masculinos e quatro femininos, um banheiro coletivo para os professores e duas canchas de esporte descobertas.

Em 2006, a escola comemorou 80 anos de existência com uma grande festa, sessão solene na Câmara de Vereadores e exposição de sua história no Museu da cidade, com álbum de fotografias, livros de registros da época, primeiro uniforme da banda de música, alguns utensílios escolares, etc. Esses eventos foram noticiados na imprensa local.

No dia da comemoração, direção, professores e alunos se mobilizaram em um abraço simbólico em torno do pavilhão Canadá para chamar a atenção das autoridades quanto às péssimas condições físicas do prédio, o qual oferece risco de desabamento. O fato foi motivo de reportagem nos jornais Zero Hora e Diário Gaúcho no dia 6 de julho de 2006.

Devido à variedade de cursos oferecidos pela escola, a mesma desenvolve vários projetos. Esta pesquisadora pôde presenciar, em um dia de observação, a execução de um deles, o Projeto de Educação Ambiental, coordenado por uma professora do Curso Normal. Naquele dia, a atividade era o embelezamento da escola com o plantio de flores nos canteiros.

Outro projeto muito interessante desenvolvido com os jovens é o das oficinas de grafiteagem, em que os alunos exercitam essa arte grafitando as paredes da própria escola. Quando a instituição trabalhou o tema da Construção da Paz, muitas grafiteagens foram realizadas. Outras atividades extra-classe promovidas na escola são: feira científica, palestras, mostras, banda, grupo musical, excursões e festas. Essas atividades se mesclam no cotidiano escolar, trazendo a marca da diversidade. Ora é uma turma de educação fundamental em atividade e transitando pelo pátio e pelos corredores, ora é uma turma de ensino médio.

Mesmo com todo esse movimento de alunos, observa-se um controle efetivo de quem entra e quem sai da escola, pois existem dois portões de acesso, um na frente e outro ao lado, o qual permanece fechado durante os períodos de aula, ficando aberto apenas o portão da frente, sendo que na porta de entrada existe sempre um funcionário cuidando a entrada e a saída de alunos e das pessoas em geral.

A direção anterior tentou usar o sistema de catraca eletrônica no controle de entrada e saída de alunos, sendo informado pela diretora atual que o mesmo não deu certo, talvez por falha no sistema e também pela falta de uma pessoa disponível em tempo integral para ficar junto à catraca.

Depois que as aulas iniciam os alunos só podem se retirar da escola com autorização da diretora, das supervisoras ou da orientadora educacional. Essas regras

são válidas para o turno do dia; no período noturno, como a maioria dos alunos é composta por adultos, há um pouco mais de flexibilidade (ENTREVISTA COM DIRETORA em 03/10/2006).

A auxiliar de disciplina que controla a entrada e a saída dos alunos aponta uma de suas dificuldades no exercício de sua função: “Um grande problema aqui onde trabalho é a insistência dos alunos em quererem sair para a rua sem autorização”.

A diretora informou que o acesso à escola era feito pelo portão da frente, mas ela mudou para o portão lateral devido ao intenso movimento de carros e ônibus na rua:

[...] era um vai-e-vem na rua das crianças, era um perigo, então colocamos a entrada pelo portão lateral, ficou mais seguro... Agora, a gente tem mais controle de quem entra e sai da escola, tem sempre alguém cuidando. Eu cuido aqui da minha janela, de onde vejo todo o pátio e os alunos, eu brigo com eles quando é necessário, mas também brinco e sou amiga deles, eles nunca faltaram o respeito comigo, eu considero aqui como uma família.

No caso de ocorrer alguma violência ou qualquer outra situação estranha, a escola conta com o auxílio da Brigada Militar, através do “ Projeto Colibri”, que consiste em uma contribuição mensal do CPM (dinheiro para a compra de combustível). Dessa forma, a Brigada atende ao chamado da escola, transita pelo pátio e pelos corredores para ver o que pode estar acontecendo. Esse projeto possui uma peculiaridade no mínimo esdrúxula, na medida em que se constata que um órgão público – a escola – necessita “pagar” para outro órgão público – a Brigada Militar –, para ser atendido. Na outra escola pesquisada, fui informada de que lá esse projeto não existe mais, porque o dinheiro para o pagamento do “serviço” não podia ser o mesmo que o da autonomia financeira.

A Unimed também presta auxílio aos alunos, no caso de algum deles sofrer um acidente na escola. Certo dia, enquanto aguardava para ser atendida, presenciei a diretora encaminhando uma aluna que havia torcido o pé para atendimento naquela unidade de saúde.

A escola conta, no seu quadro docente, com 69 professores, sendo 48 do quadro efetivo e 21 contratados: 45 professores possuem licenciatura plena, quatro são formados no magistério e 20 estão freqüentando curso superior. A escola dispõe ainda de 11 professores no ensino técnico de celulose, que são funcionários da Aracruz – empresa de celulose localizada no município. Será que estaríamos diante de novo modelo de parceria? Afinal, são funcionários da Aracruz que trabalham na escola como

docentes, pagos pela Aracruz. Para além da “parceira” em si, não deixamos de nos perguntar sobre a extensão desse arranjo, em termos da formação profissional dos futuros técnicos.

No quadro administrativo, conta com três agentes educacionais na secretaria, um monitor de disciplina, quatro agentes educacionais de merenda e dois de limpeza. O corpo diretivo é composto por quatro professores (diretor e vice-diretores), quatro supervisores pedagógicos e dois orientadores educacionais. A instituição adota o ensino seriado e utiliza o sistema de avaliação com notas em todas as etapas.

A escola possui um regimento escolar para a educação básica e um para cada curso oferecido. O atual regimento escolar da educação básica foi aprovado em agosto de 2006, no qual consta que a filosofia da escola é:

Despertar a capacidade de aprendizagem do aluno através de um currículo voltado para o conhecimento e a formação do aluno cidadão, onde o professor, o aluno, e os pais, sejam empreendedores do processo, respeitando as diferenças e o contexto em que vivem, numa ação conjunta com toda a comunidade escolar.

A escola possui PPP, o qual foi construído com a participação da comunidade escolar: trabalho dos professores, dos alunos, dos funcionários e dos pais, conforme registro em um dos documentos pesquisados. A supervisora destacou que: “a participação dos pais é sempre menor, a gente acaba chamando eles, para apresentar nossas propostas que já estão delineadas, só para comunicá-los”.

No relatório da construção do PPP, datado de abril de 2001, constam as datas das reuniões havidas com os segmentos da comunidade escolar quando da elaboração do mesmo. Esse documento continua em vigor até a data em que foi realizada a pesquisa, sendo informado pela direção que o mesmo deverá ser atualizado.

#### 4.4 OS RECURSOS FINANCEIROS

As escolas públicas da rede estadual do Rio Grande do Sul contam com recursos financeiros repassados pelos governos federal e estadual para suas despesas, além de terem amparo legal para captar recursos próprios.

#### 4.4.1 Repasses governamentais

Farenzena (2005) esclarece que as normas e as práticas de alocação de recursos diretamente às escolas trazem a marca da diversidade, seguindo as especificidades de sistemas e redes de ensino públicas constituídas com relativos graus de autonomia regional, estadual e local. Assim, a sistemática de descentralização de recursos aos estabelecimentos de ensino poderá envolver o repasse direto de recursos às escolas por meio de depósitos bancários ou de autorizações de despesas para cada estabelecimento de ensino, ou nenhuma dessas duas hipóteses.

Esses programas de repasse de recursos, segundo a autora, têm sido, em geral, estabelecidos através de fórmulas que levam em conta o número de matrículas e as etapas ou modalidades de educação oferecidas.

Bassi (1996) e Souza (2001) analisam a descentralização financeira de recursos públicos para a educação no estado de Minas Gerais e na cidade de Curitiba(PR), respectivamente. Esses programas de transferência de recursos possuem características comuns, como o estabelecimento de um valor per capita por aluno matriculado na rede, a existência de uma unidade gerenciadora dos recursos, a administração e o gerenciamento dos recursos a cargo da escola.

Ângelo Ricardo de Souza (2001) afirma que o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros em uma escola na qual realizou pesquisa não inaugurou nenhum novo processo de desenvolvimento da autonomia financeira da escola, nem mesmo de atendimento às necessidades da comunidade escolar, já que a tradição histórica da gestão financeira da escola não tem sido alterada com o advento do programa de transferência de recursos financeiros.

De acordo com Santos (2004), a necessidade do estabelecimento do custo/aluno/qualidade e da autonomia financeira da escola são elementos norteadores do processo de alocação de recursos financeiros para a educação básica pública, os quais podem evidenciar que os recursos financeiros são ou não suficientes para a promoção de uma educação de qualidade. Para o autor, a aplicação ou não dos recursos financeiros públicos em educação é tratada no âmbito da contabilidade pública, dos preceitos legais definidos nas constituições federal, estaduais e municipais e na legislação educacional, e estes procedimentos técnico-legais não discutem como foi realizado o gasto, mas apenas onde tais recursos financeiros foram aplicados no ensino.

Do montante de recursos governamentais repassados às escolas estaduais no RS, os recursos da autonomia financeira representam a maior fatia. Como essa sistemática já foi caracterizada, cabe comentar outras modalidades.

Os recursos do PDDE, do MEC/FNDE, são repassados anualmente, tendo por base o número de alunos matriculados, diretamente às escolas estaduais, do Distrito Federal e municipais do ensino fundamental, com mais de 20 alunos matriculados, além de escolas de Educação Especial mantidas por organizações não-governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Esses recursos são destinados: à aquisição de material permanente e de consumo necessário ao funcionamento da escola; à manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; à capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; à avaliação de aprendizagem; à implementação de projeto pedagógico e ao desenvolvimento de atividades educacionais.

As escolas públicas com mais de 50 estudantes matriculados devem criar suas unidades executoras (UEx) para serem beneficiadas com recursos do PDDE. A Unidade Executora, portanto,

tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997, p.11).

Apenas as escolas com mais de 20 e menos de 50 alunos sem unidades executoras próprias podem receber indiretamente o recurso. Nesse caso, o FNDE transfere o dinheiro para as secretarias estaduais de Educação ou para as prefeituras. Esse recurso está sujeito à prestação de contas junto ao FNDE e sua apresentação é imprescindível para liberação de novo recurso.

Uma pesquisa finalizada em 2005<sup>27</sup> concluiu que o PDDE tem aspectos muito positivos, entre eles a transparência de critérios para a distribuição dos recursos do salário-educação, a importância que esse repasse financeiro teve para o conjunto das escolas, apesar de impactos diferentes, dependendo do total de recursos descentralizados em cada região, assim como a autonomia financeira da escola, que é uma bandeira histórica dos educadores. Por outro lado, apontou aspectos negativos, como a exigência

---

<sup>27</sup> PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? A pesquisa iniciou no Rio Grande do Sul em 2002 e foi ampliada para um estado de cada região do país. Foi apoiada, parcialmente, pelo CNPq, no período de março/2004 a dezembro/2005. Essa pesquisa foi coordenada pela Prof<sup>a</sup> Vera Peroni, da Faculdade de Educação da UFGS.

da unidade executora – entidade privada para o gerenciamento dos recursos públicos – e as implicações que essa gestão poderá incorrer, como: quem responderia pela eventual incorreção no gasto de recursos públicos? Como garantir a subordinação por parte das UEx às normas da administração pública definidas pelos sistemas de ensino?

Há escolas estaduais, no RS, que recebem repasses de recursos financeiros para despesas com a merenda escolar. No município de Guaíba, a merenda é municipalizada, ou seja, o governo estadual e a prefeitura mantêm um convênio pelo qual a prefeitura responsabiliza-se pela oferta de merenda nas escolas estaduais da cidade. A modalidade de implementação da merenda escolar em Guaíba é a distribuição de gêneros alimentícios para as escolas, cada qual responsabilizando-se pelo preparo e distribuição dos lanches e refeições (BITTENCOURT, 2006).

#### **4.4.2 Recursos Próprios**

A manutenção das escolas públicas estaduais ao longo dos anos tem contado com a geração de recursos pela própria escola, que, historicamente, desenvolveu habilidades na captação desses recursos para atender suas necessidades de manutenção.

Os recursos próprios eram, e ainda são, em várias escolas, oriundos da cobrança de taxas e de contribuições, e de outras formas de captação de recursos que, em muitas ocasiões, sustentaram e sustentam boa parte da manutenção das escolas públicas.

Atualmente, as escolas buscam a geração de recursos próprios, através das receitas resultantes de multas dos livros da biblioteca que são devolvidos fora do prazo; da realização de festas e de bingos; da locação de espaço físico para funcionamento do xerox e do bar, e de outras estratégias criativas, como verificado em uma das escolas, a qual cobra taxa para a colocação de faixas de promoção de eventos na cidade. Há, ainda, escolas que continuam a arrecadar dos alunos de forma “espontânea” a contribuição para o CPM.

O estabelecimento de novas fontes de financiamento, não-governamentais, para a educação pública, com vistas à obtenção de recursos, é um tema que tem estado presente nos discursos de alguns governantes.

A legislação atual permite que os estabelecimentos estaduais possam gerar e gerir recursos próprios, os quais eram escriturados como receita própria do Estado e

integravam a prestação de contas das escolas, quando do início da autonomia financeira. As duas escolas pesquisadas não registram mais os recursos próprios na prestação de contas da autonomia financeira, pois esse procedimento não é mais obrigatório.

Os recursos próprios não podem ser oriundos da cobrança de taxas ou de contribuições, as quais são vedada conforme Lei 10.875, de 11 de dezembro de 1996, e conforme parágrafo 3º do artigo 202 da Constituição do Estado. Entretanto, há burla disso, via contribuição para o CPM.

As duas escolas pesquisadas captaram e geriram recursos próprios no período que abrangeu a pesquisa. Cada uma possui seu sistema de arrecadação e de gastos, porém ambas têm carência de registros, fato que dificultou bastante o levantamento desses valores.

Como não existe uma rotina definida para esses registros, o levantamento foi efetuado junto à documentação disponibilizada nessas escolas: cadernos com anotações referentes à arrecadações e gastos da escola (Escola da Vila); um livro caixa do CPM e informações verbais da assistente financeira (Escola do Centro). Outro detalhe a comentar é que ficou a impressão de que a escola se mobiliza na captação de recursos em determinados períodos.

Os recursos arrecadados nas escolas não são registrados nos processos de prestação de contas, apenas se responsabilizam pela gestão desses recursos sem nenhum controle externo ou interno, isto é, determinadas pessoas se encarregam de anotar em um caderno (em alguns casos) as receitas e despesas efetuadas.

Os recursos próprios dessas escolas geralmente são oriundos de promoções para arrecadar recursos, como: festa junina, festa da primavera, venda de merenda, almoço com venda de galeto, venda de latinhas, feira de roupas, doações, rifas. Também são fontes as taxas de contribuição junto à biblioteca (taxa para se associar e multa pelo atraso na entrega de livros).

#### **4.4.3 Levantamento dos recursos geridos nas escolas**

Foi efetuado levantamento de todos os recursos geridos nas duas escolas estaduais pesquisadas, no período de 1995 a 2005, de acordo com a documentação disponibilizada nesses estabelecimentos, dando-se especial atenção aos valores da autonomia financeira, a qual, como já mencionado, representa o maior volume de

recursos de que as escolas estaduais dispõem para suas despesas com manutenção e conservação. A gestão financeira das duas escolas pesquisadas abrange recursos advindos do governo federal (FNDE), do governo estadual (autonomia financeira) e recursos próprios.

#### 4.4.3.1 Escola da Vila

Os dados da tabela coligem todos os recursos que a escola teve à sua disposição no período de 1996 a 2005, porém, não se pode afirmar com precisão os valores dos recursos próprios, uma vez que seus registros não obedecem uma normatização rígida. Cada escola tem o seu estilo próprio de efetuar os registros e os respectivos controles.

**Tabela 4.4 Recursos da Escola da Vila – 1996 - 2005**

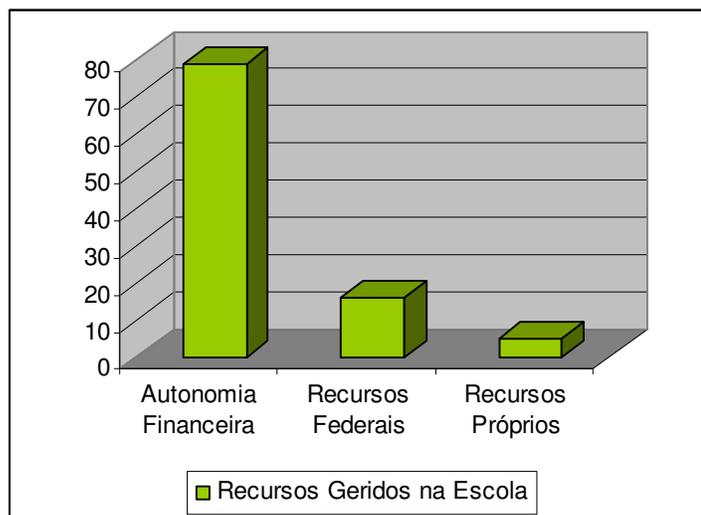
Ano	Autonomia		FNDE (PDDE)		Rec. Próp.	Total
	Manutenção	Permanente	Manutenção	Permanente		
1996	Processos não localizados		-	-	2.762,93	-
1997	31.699,28	9.898,68	9.097,79	3.262,78	2.555,88	56.514,41
1998	35.834,52	13.126,62	8.503,25	1.838,54	1.747,14	61.050,07
1999	33.891,37	12.454,20	7.104,74	1.536,16	4.054,67	59.041,14
2000	30.896,11	11.465,44	6.440,05	1.392,44	4.558,34	54.752,38
2001	30.148,77	8.320,59	8.151,11	1.567,52	2.169,92	50.357,91
2002	24.861,61	3.184,34	4.703,50	1.016,97	4.632,45	38.398,87
2003	26.909,30	3.633,38	6.013,95	1.156,53	1.965,38	39.678,54
2004	30.396,32	4.665,76	3.898,45	974,61	-	39.935,14
2005	32.610,91	5.065,05	3.882,42	970,6	-	42.528,98

Fonte: Processos de Prestação de Contas e Setor Financeiro da 12ª CRE  
Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

A escola não dispõe de todos os processos de prestação de contas, fato que me levou a buscar outra fonte de consulta, no caso, a 12ª Coordenadoria Regional de Educação. Conteí com a disposição e a presteza da responsável pelo setor financeiro da coordenadoria, que me deu acesso aos arquivos do setor e também efetuou pesquisa no banco de dados, fornecendo, assim, os valores faltantes.

Do total de valores geridos na Escola da Vila no período da pesquisa (1997-2005), observa-se que 78,93% referem-se aos recursos da autonomia financeira, 16,17% aos do FNDE e 4,90% aos recursos próprios, conforme gráfico 4.1.

**GRÁFICO 4.2. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS GERIDOS NA ESCOLA DA VILA 1997-2005**



Os valores da autonomia financeira em todo o período pesquisado estão distribuídos na proporção de 79,42% para cobrir despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, e 20,58% para material permanente. O recurso do FNDE, também em todo o período da pesquisa, encontra-se assim distribuído: 80,82% para manutenção e desenvolvimento do ensino, e 19,18% para investimentos.

Além dos recursos constantes na Tabela 4.2, a Escola da Vila recebeu na conta da autonomia financeira outros recursos do governo estadual, conforme informações prestadas pelo Setor Financeiro da 12ª CRE, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 4.4 Recursos adicionais repassados à Escola da Vila – 2000 e 2001 (em R\$)**

Data	Natureza	Valor em R\$
31/10/2000	Laboratório	43.513,84
10/04/2001	Merenda	3.135,04
09/11/2001	Livros	903,05

Fonte: Relatórios da 12ª CRE – Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Cabe apontar que, no período de 1996 a 2003, são significativos os valores dos recursos captados na escola. Pode-se dizer que a escola se mobilizou na busca de outros recursos além daqueles repassados pelo Poder Público. Nos anos de 2004 e 2005, não foi localizado nenhum registro em livros que comprovasse a captação de tal recurso, embora continuasse existindo a contribuição para a biblioteca, a “contribuição

espontânea” dos professores que utilizam o telefone da escola para ligações particulares, e quiçá tenham sido realizadas algumas festividades.

Os recursos oriundos de contribuições da biblioteca não foram apurados, face a inexistência de registros para todo o período pesquisado. Nos últimos dois anos, a escola iniciou anotações nas fichas de sócios, todavia esses dados não foram computados, devido à carência de informações precisas.

No mês de outubro de 2006, a escola obteve da Secretaria de Educação Estadual material para montar seu laboratório de informática e para a sala ambiente. Esse material foi destinado à escola em atendimento aos seus projetos elaborados no ano de 2005. A instituição recebeu uma TV 29 polegadas, um sistema de som, um retroprojeter, material didático, atlas e diversos jogos pedagógicos.

A seguir, na Tabela 4.3, apresento os valores da autonomia financeira repassados pelo governo estadual e os respectivos gastos, os quais foram apurados através da análise individual de cada processo disponibilizado pela escola e de documentos da 12ª Coordenadoria Regional de Educação.

**Tabela 4.3 Valores Repassados e Gastos – Autonomia Financeira - Escola da Vila  
1997 - 2005**

Ano	Manutenção		Permanente		Total de Repasse	Total de Gastos
	Repasse	Gastos	Repasse	Gastos		
<b>1997</b>	31.699,28	28.948,82	9.898,68	7.472,69	41.597,96	36.421,51
<b>1998</b>	35.834,52	42.787,18	13.126,62	13.600,02	48.961,14	56.387,20
<b>1999</b>	33.891,37	38.345,00	12.454,20	15.841,16	46.345,57	54.186,16
<b>2000</b>	30.896,11	29.660,52	11.465,44	9.947,26	42.361,55	39.607,78
<b>2001</b>	30.148,77	31.765,24	8.320,59	10.305,07	38.469,36	42.070,31
<b>2002</b>	24.861,60	25.219,73	3.184,34	2.269,53	28.045,94	27.489,26
<b>2003</b>	26.909,29	28.956,37	3.633,38	780,89	30.542,67	29.737,26
<b>2004</b>	30.396,32	28.345,57	4.665,76	6.241,78	35.062,08	34.587,35
<b>2005</b>	32.610,90	32.373,97	5.065,05	2.789,02	37.675,95	35.162,99

Fonte: Processos de Prestação de Contas e Setor Financeiro da 12ª CRE  
Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Os valores referentes aos anos de 1999, 2000, 2001 e parte de 2002 foram obtidos junto ao Setor Financeiro da 12ª CRE, devido à não localização dos processos de prestação de contas na escola. Os anos de 1995 e 1996 ficaram prejudicados porque seus processos não foram localizados, nem tampouco se obteve essas informações em outro órgão público.

De acordo com os dados dos valores recebidos à conta da autonomia financeira, há variação desde o ano que ela iniciou, nos montantes repassados à escola, ora para maior em três períodos, ora para menor, nos demais. A diretora da Escola da Vila comentou:

[...] a verba que vem hoje é mesma do tempo em que a professora Fulana foi diretora em 1997, quando iniciou a gestão democrática, e começou a vir a verba para a escola.

Chama a atenção o fato de que a verba destinada para despesas permanentes foi sofrendo reduções drásticas a partir do ano de 2002, sem que com isso tenha aumentado a outra, de manutenção; portanto a situação é preocupante.

Em 2005, o repasse da autonomia financeira por aluno-ano nessa escola foi de R\$ 76,63. Um valor baixo quando se leva em conta todos os gastos que envolvem um ensino de qualidade e, principalmente, por tratar-se de uma escola que atende uma comunidade muito carente, na qual muitos alunos pedem diariamente à direção: lápis, caderno, tesoura e outros materiais.

Nessa escola há um CPM muito atuante, fato que ameniza um pouco a falta de recursos públicos. Através da análise das atas de reuniões desse órgão, o assunto referente à promoção de festas para angariar fundos é uma constante.

Em uma reunião do CPM realizada em julho de 2006, presenciada pela pesquisadora, o assunto central girou em torno do tema recursos: prestação de contas de festas, promoção de eventos para angariar recursos, rifa, etc. A responsável pela prestação de contas da festa junina apresentou os seguintes dados:

- montante arrecadado com a pescaria a venda de lanches no valor de R\$ 297,60;
- votos da prenda e do gaúcho no valor de R\$154,50 e mais R\$ 39,00 das vendas fiado;

Parte desse dinheiro destinou-se a pagar o valor de R\$ 273,00, referente à duas prestações do material de construção de pequenas reformas realizadas na escola. A frase do senso comum de que “a escola se vira e sempre dá um jeito” se comprovou naquele momento, isto é, ela deu um jeito para pagar sua dívida, utilizando seus próprios recursos.

Embora haja recursos do FNDE e recursos próprios, é o dinheiro da autonomia financeira que mantém a escola pública da rede estadual. É com ele que a escola conta, efetivamente, para cobrir suas despesas de maior porte. Reafirmo que isso não significa que os recursos do FNDE sejam dispensáveis. Inclusive, me pergunto o que fazem as escolas que contam apenas com esse recurso e, mais ainda, o que seria feito se o mesmo não existisse.

A seguir, passo ao estudo dos valores da autonomia financeira que foram gastos pela escola. Todavia, tendo em vista a não localização de todos os processos de prestação de contas da autonomia financeira, a amostra escolhida para análise das despesas efetuadas teve que sofrer adaptações, sendo selecionados os anos de 1997, 2000, 2003 e 2005, buscando contemplar a gestão financeira em períodos de direção de escola e governos estaduais distintos.

**Tabela 4.4 Despesas efetuadas com a verba da Autonomia Financeira –  
Manutenção – Escola da Vila - 1997, 1998, 2003 e 2005 (em R\$)**

Ano	CRT	M.Cons/Pedag	Reparos	Serviços	Curs/Pales.	Outros	Total
1997	0,00	16.809,98	1.463,71	9.083,17	550,01	1.041,95	28.948,82
1998	610,69	19.940,44	5.599,11	13.979,80	1.344,43	1.312,72	42.787,19
2003	1.800,84	17.772,40	5.511,54	3.461,49	-	410,10	28.956,37
2005	2.187,49	13.774,21	4.676,05	11.736,22	-	-	32.373,97

Fonte: Processos de Prestação de Contas – Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Nota: Abreviaturas: CRT- Companhia Riograndense de Telecomunicações; M. Cons./Pedag. – Matéria de Consumo e Pedagógico; Curs/Pales. – Cursos e Palestras.

As maiores despesas em manutenção se concentram no material de consumo e pedagógico, que englobam: material de expediente, jogos pedagógicos, livros, gás, tecidos, instrumentos musicais, alimentos, remédios, assinatura de jornais, etc. No ano de 1997 essas despesas corresponderam a 58,07% do total gasto; em 1998, a 46,60%; em 2003, a 61,37%; e, em 2005, a 42,55%.

Também é significativo o gasto com serviços de terceiros, que geralmente envolvem despesas com reparos na escola. A mãe de um aluno declarou:

A escola tem bastante falta de dinheiro, a diretora passa muito trabalho para manter a escola, quando ela consegue consertar uma coisa, estraga outra. Ela se vira dali e daqui; uma vez ela conseguiu arrumar tudo, daí assaltaram a escola (ENTREVISTA em 2006).

Na ata de reunião nº 07/2000 do CPM, datada de 06/06/2000, um dos assuntos tratados foi a realização da “Segunda Feira de Roupas Usadas”, cujo valor arrecadado seria usado no pagamento de faxina na escola. No ano de 2000, observa-se uma

diminuição do recurso de manutenção se comparado com o ano anterior e, conseqüentemente, grande esforço da escola na captação de recursos próprios.

**Tabela 4.5 Despesas efetuadas com a verba da Autonomia Financeira – Permanente - Escola da Vila – 1997,1998,2003 e 2005**

Ano	Equipam.	Mat. Pedag.	Mat. Reparos	Serviços	Outros	Total
1997	1.368,92	4.396,63	-	1707,14	-	7.472,69
1998	7.584,51	3.805,87	198,56	1.850,03	161,06	13.600,02
2003	591,22	189,67	-	-	-	780,89
2005	2.442,42	346,60	-	-	-	2.789,02

Fonte: Processos de Prestação de Contas

Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Nota: Abreviaturas: Equipam. – Equipamentos; Mat.Pedag. – Material Pedagógico; Mat. Reparos – Material para Reparos.

Verifica-se, no que concerne ao recurso destinado às despesas permanentes, que a escola também investiu na aquisição de material pedagógico nos anos de 1997, 1998, 2003 e 2005, sendo os gastos respectivamente de 58,84%, 27,98%, 24,29% e 12,43%. São relevantes os gastos efetuados com aquisição de equipamentos nos anos de 1998 e 2005, nos percentuais de 55,78% e 87,58%.

Os dados apontados indicam que se trata de uma instituição preocupada com a oferta de condições de qualidade no ensino a seus alunos, como afirma uma das professoras entrevistadas:

A escola busca desenvolver um ensino de qualidade, tanto que ontem tivemos a reunião, e discutimos a qualidade do ensinar, [...] somos uma escola que tem uma grande clientela de alunos excluídos, não será a nossa escola mais uma que vai excluir (ENTREVISTA em 2006).

Tive a oportunidade de presenciar, enquanto entrevistava uma professora na biblioteca da escola, a realização de uma reunião dos professores das séries iniciais para discussão dos problemas do ensino da matemática. Surgiram sugestões de trabalhos que poderiam ser realizados na escola a fim de qualificar o ensino oferecido.

#### 4.4.3.2 Escola do Centro

Na Escola do Centro, todos os processos de prestação de contas da autonomia financeira encontram-se arquivados no setor financeiro. Dado o tamanho da escola, esse setor conta com um profissional responsável pela gestão de recursos, que ocupa o cargo de assistente financeiro e recebe uma função gratificada. Essa pessoa tem dedicação exclusiva para a tarefa de gestão dos recursos. Existe uma sala destinada ao setor

financeiro, com acesso restrito, e a mesma é dotada de sistema de alarme. A pessoa responsável pelo setor trabalha com a porta fechada e, quando se ausenta da escola, a sala fica chaveada. A diretora também possui a chave dessa sala. As pessoas que desejam entrar na sala precisam bater à porta e aguardar atendimento.

**Tabela 4.6 Recursos da Escola do Centro – 1995 - 2005 ( em R\$)**

Ano	Autonomia		FNDE		Recurso Próprio	Total
	Manutenção	Permanente	Manutenção	Permanente		
1995	57.041,85	-	-	-	-	57.041,85
1996	81.801,83	-	-	-	1.481,88	83.283,71
1997	95.663,98	35.250,05	-	-	1.195,79	132.109,82
1998	129.765,62	53.366,42	5.055,98	1.149,09	6.049,32	195.386,43
1999	134.505,24	51.115,50	4.224,44	960,1	1.614,12	192.419,40
2000	113.387,39	45.356,46	3.829,22	870,28	21.294,25	184.737,60
2001	90.601,99	32.686,04	3.448,55	783,76	15.520,13	143.040,47
2002	54.669,49	13.732,08	2.796,67	635,61	18.737,64	90.571,49
2003	82.484,06	11.971,36	2.544,36	578,26	15.658,01	113.236,05
2004	72.694,31	16.784,32	2.228,04	556,47	4.209,89	96.473,03
2005	77.960,20	18.042,19	2.193,28	548,32	3.704,15	102.448,14

Fonte: Processos de Prestação de Contas e Setor Financeiro da 12ª CRE  
Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Os valores foram apurados através da coleta dos dados constantes nos processos de prestação de contas arquivados na escola, nas atas de reuniões e nos livros do CPM e da biblioteca.

Não constam valores do FNDE no ano de 1997, tendo em vista que na ata nº 02, de 03/12/1997, não constam os valores repassados pelo MEC. Existe apenas referência aos orçamentos para as despesas que serão efetuadas. O respectivo processo de prestação de contas também não foi localizado na escola. O recurso do FNDE também sofreu redução no período analisado.

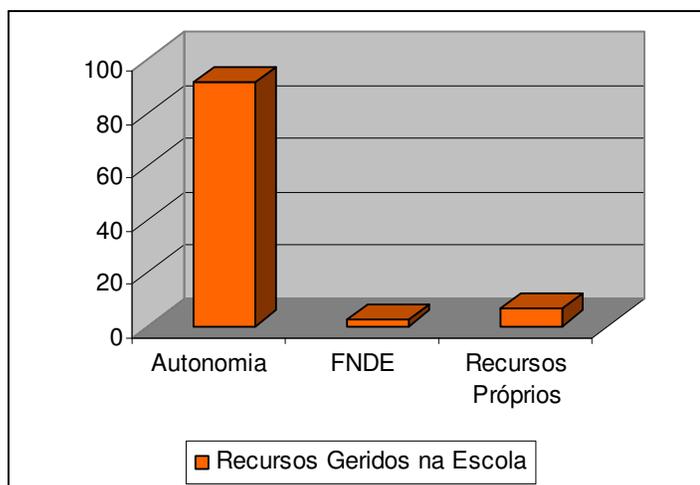
Nas duas escolas é drástica a redução dos recursos repassados pelo governo federal, sendo que, no ano de 2005, os montantes repassados foram reduzidos em mais de 55%, se comparados com aqueles repassados no ano de 1997 (Escola da Vila) e 1998 (Escola do Centro).

Cabe ressaltar que os valores do FNDE repassados para a Escola da Vila são maiores que os repassados para a Escola do Centro, pois a última possui número bem menor de alunos no ensino fundamental.

Analisando os valores geridos na escola no período de 1997 (implantação da autonomia financeira por meio de repasse de recursos para a conta do diretor da escola)

a 2005, observa-se que, como na escola anterior, o maior percentual de recursos repassados e geridos é o da autonomia financeira, na proporção de 91,24%, sendo 2,33% referente a recursos do FNDE e 6,43% de recursos próprios, conforme gráfico a seguir.

**GRÁFICO 4.3. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS GERIDOS NA ESCOLA DO CENTRO 1997-2005**



Nessa escola sobressaem os valores captados e geridos pela própria escola – os recursos próprios, os quais não possuem uma sistematização nos seus registros. O levantamento desses valores foi efetuado em dois documentos, a saber: livro-caixa do CPM e o livro caixa da biblioteca. O levantamento foi efetuado item a item; no caso específico da biblioteca, os recursos são registrados dia a dia, pois inexistente um levantamento sistemático.

Face à inexistência desse levantamento regular dos recursos captados na escola, os valores que constam na tabela podem não ser exatos, o que é bem provável, pois, por exemplo, os recursos que constam nos livros da biblioteca não são os mesmos registrados nos processos de prestação de contas, sempre há uma variação. Assim, foi considerado o valor dos livros da biblioteca quando esses são maiores que aqueles lançados nos processos de prestação de contas; os valores arrecadados pelo CPM não eram registrados nos processos.

Torna-se praticamente impossível afirmar com precisão os valores de recursos próprios captados por essa escola e, tampouco, onde foram aplicados, pois os registros e controles, como na escola anterior, são insuficientes.

Além dos recursos públicos e receitas próprias, a escola conta com o auxílio dos “amigos da escola” na parte de informática:

[...] estamos ainda em fase de implantação do LABIN, que está muito melhor do que estava antes e, que eu saiba, é o único da região, graças aos amigos da escola que estão nos ajudando, pois não temos condições de fazer isso sozinhos (Assistente Financeiro).

A escola não possui no seu quadro nenhum profissional técnico da área de informática, portanto, se vale desse recurso, isto é, trabalho voluntário de alunos que possuem conhecimento na área e que estão realizando curso técnico de Informática em uma escola profissionalizante.

Novamente, nessa escola, estamos diante de uma parceria, agora entre escola e ex-alunos, que trabalham como voluntários no laboratório de informática. Tanto essa parceira como as outras encontradas na escola trazem no seu bojo a transferência de responsabilidades do Estado para entidades da sociedade civil ou pessoas. A escola, na ânsia de resolver suas questões administrativas, financeiras e pedagógicas, cria arranjos institucionais dos mais diversos matizes.

A seguir, apresento a Tabela que retrata os valores referentes aos repasses do governo estadual à Escola do Centro, salientando que nos anos de 1995 a 1996 eram repassadas autorizações para gastos, e não o dinheiro em si, pois os pagamentos eram todos realizados pela Secretaria da Fazenda. Naquela época, somente era permitido gastar com despesas de manutenção, não existindo dotação para aquisição de material permanente.

**Tabela 4.7 Valores Repassados e Gastos – Autonomia Financeira - Escola do Centro (1995 a 2005)**

Ano	Manutenção		Permanente		Total Repasse	Total Gastos
	Repasso	Gastos	Repasso	Gastos		
1995	57.041,85	55.130,13	-	-	57.041,85	55.130,13
1996	81.801,83	81.639,56	-	-	81.801,83	81.639,56
1997	95.663,98	53.934,64	35.250,05	9.719,65	130.914,03	63.654,29
1998	129.765,62	108.044,09	53.366,42	34.019,88	183.132,04	142.063,97
1999	134.505,24	127.781,66	51.115,50	44.311,47	185.620,74	172.093,13
2000	113.387,39	168.159,63	45.356,46	96.664,55	158.743,85	264.824,18
2001	90.601,99	92.626,00	32.686,04	35.966,22	123.288,03	128.592,22
2002	54.669,49	64.840,80	13.732,08	11.463,17	68.401,57	76.303,97
2003	82.484,05	66.073,28	16.204,97	3.189,36	98.689,02	69.262,64
2004	72.694,31	56.964,55	16.784,32	3.234,66	89.478,63	60.199,21
2005	77.960,20	83.482,06	18.042,19	18.507,28	96.002,39	101.989,34

Fonte: Processos de Prestação de Contas

Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Os valores da autonomia financeira relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino tiveram uma variação significativa no período analisado e, desde 2001, vem ocorrendo uma redução no seu montante. Do total de recursos da autonomia financeira no período da pesquisa, na média, 75,37% foram repassados para as despesas de manutenção e 24,63% para investimentos.

Durante todo o período analisado, na aplicação dos recursos com investimentos é significativo o gasto no ano de 2000, que totalizou o montante de R\$ 96.664,55, quando foram utilizados os recursos de saldo dos anos anteriores.

Os recursos do FNDE, também em todo o período da pesquisa, foram repassados pelo governo federal em uma média percentual de 81,23% para manutenção e 18,77% para material permanente.

A escola possui uma estrutura física muito boa, pois é bem equipada. A necessidade maior de recursos é para sua manutenção. Segundo a assistente financeira: “Atualmente, necessitamos mais de verba em manutenção porque a escola já está muito estruturada, já comprei tudo o que precisava”.

Os valores repassados pelo governo estadual para a Escola do Centro são suficientes, conforme a responsável pelo setor:

Não faltam recursos financeiros para a escola porque são administrados adequadamente; faltam professores, até abril deste ano faltavam muitos professores. Não faltam recursos pedagógicos, porque temos uma boa estrutura...

Calculando o valor aluno-ano repassado pela autonomia financeira para essa escola no ano de 2005, chegamos ao montante de R\$ 108,49, valor superior àquele repassado para a Escola da Vila.

Apresento, a seguir, a distribuição das despesas efetuadas com a verba da manutenção nos anos de 1997, 2000, 2003 e 2005.

**Tabela 4.8 Despesas Efetuadas com a Verba da Manutenção – Escola do Centro -1997, 2000, 2003 e 2005**

Ano	CRT	M.Cons/Ped.	M. Reparos	Serviços	Curs/Pales.	Outros	Total
1997	1.522,18	16.968,30	7.521,88	19.131,57	46,61	8.744,10	53.934,64
2000	4.629,23	35.806,39	22.597,03	102.837,28	1.771,88	517,81	168.159,63
2003	4.941,31	23.216,14	10.164,31	27.751,52	-	-	66.073,28
2005	5.348,06	16.381,65	17.823,25	43.929,11	-	-	83.482,06

Fonte: Processos de Prestação de Contas

Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Notas: Abreviaturas: CRT – Companhia Riograndense de Telecomunicações; M.Cons/Ped. – Matéria de Consumo e Pedagógico; M. Reparos – Material para reparos e Curs/Pales. – Cursos e Palestras.

No período analisado, nessa escola sobressaem os gastos efetuados com serviços de terceiros: no ano de 1997, foi 35,47%; em 2000, 61,15%; em 2003, 42,00% e em 2005, 52,62%.

Outra despesa significativa com essa verba ocorre nos gastos com aquisição de material de consumo e pedagógico, podendo se afirmar que essas despesas, somadas às de serviços de terceiros, são as mais relevantes nessa rubrica na Escola do Centro e na Escola da Vila.

**Tabela 4.9 Despesas Efetuadas com a Verba da Autonomia Financeira com Material Permanente – Escola do Centro – 1997; 2000; 2003 e 2005**

Ano	Equipam.	Mat. Pedag.	Mat. Reparos	Serviços	Total
1997	8.886,43	478,98	-	354,25	9.719,65
2000	31.742,86	43.937,58	11.324,04	9.660,07	96.664,55
2003	-	3.189,36	-	-	3.189,36
2005	7.048,57	11.458,71	-	-	18.507,28

Fonte: Processos de Prestação de Contas

Valores atualizados para julho/2006 – IGP-DI

Notas: Abreviaturas: Equipam. – Equipamentos; Mat. Pedag. – Matériel Pedagógico; Mat. Reparos – Material para Reparos.

São relevantes os gastos efetuados com aquisição de equipamentos nos anos de 1997, 2000 e 2005, cujos percentuais em relação ao total de gastos efetuados foram de: 91,42%, 32,84% e 38,09%. As despesas com material pedagógico se sobressaíram nos anos de 2000, 2003 e 2005, nos percentuais de: 45,45%; 100% e 61,91%.

Nos anos de 1998 e 1999 (pesquisa anterior)<sup>28</sup>, as despesas da verba de manutenção se concentraram mais nos serviços de terceiros, 55,89% em 1998 e 53,31% em 1999. Essa tendência se repetiu nos anos de 2000, 2003 e 2005, conforme observado anteriormente.

Na verba de despesas permanentes também se pode afirmar que os gastos mais relevantes nas duas escolas referem-se à aquisição de equipamentos e de material pedagógico, fato registrado nos anos de 1998 e 1999. Portanto, não mudaram as ênfases nos itens de gastos ao longo dos anos.

<sup>28</sup> Trabalho de Conclusão da autora do Curso de Especialização em Gestão da Educação em 2000. Ver Schuch (2000).

#### 4.5. GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Cada escola possui estratégias próprias na gestão de seus recursos. O profissional responsável pelo controle dos recursos é um ator importante na gestão. Na escola em que não existe o assistente financeiro (pessoa responsável e remunerada para esse cargo), a diretora busca auxílio para o desempenho dessas tarefas junto a uma de suas vice-diretoras.

A direção tem papel articulador na gestão dos recursos e o perfil dessa direção é fundamental para a constituição de uma gestão democrática ou não. A autonomia financeira pode ser um instrumento que fomenta a construção da gestão democrática, desde que sua gestão se efetive com a participação de um conselho atuante, e não como um simples órgão que existe para atender às determinações legais.

Para uma das pessoas entrevistadas na Escola do Centro, o Conselho acabou sendo um órgão que é criado só para “assinar embaixo” de algo que já está decidido.

[...] as coisas acontecem na “confiança”, eu confio na pessoa vou lá e assino, porque as pessoas não discutem, não avaliam, não defendem uma proposta do que é a prioridade (Supervisora Pedagógica – Escola do Centro).

O Conselho Escolar, como órgão máximo de decisão na escola, deve ser formado por pessoas que estejam efetivamente envolvidas com a escola, e não apenas servir para atender regulamentos.

Reporto-me à análise das atas do Conselho Escolar da Escola da Vila, nas quais se observa que, em determinados períodos – como nos anos 2004 e 2005 –, o conselho se manifesta brevemente em poucas linhas, em torno de quatro a seis, sendo utilizados quase os mesmos termos (aplicação de verba, prestação de contas, e aprovado sem restrições), dando a impressão de que esses registros serviram apenas para cumprimento de uma formalidade legal.

Um fato estranho a comentar é que na data de 31/07/01 consta no final da folha o número de ata 17/2001, com início interrompido, sem término. Na próxima folha, começa outra ata com data de 10/07/01 – prestação de contas do 2º trimestre e, logo em seguida, surge novamente a ata datada de 31/07/2001, indicando que a reunião do conselho para prestação de contas pode não ter acontecido realmente no dia 10/07/2001, ou que nem tenha ocorrido e os conselheiros tenham apenas assinado o documento, e o registro da ata tenha sido feito em data posterior.

Creio não ser uma conclusão precipitada, tendo em vista que no dia 13 de setembro de 2006, marcado para a reunião do Conselho Escolar, encontrei a ata pronta, acompanhada dos comprovantes das despesas efetuadas, faltando apenas a assinatura dos conselheiros. Portanto, a reunião, de fato, não ocorreu. Isso reporta a uma frase proferida pela supervisora da Escola do Centro: “tudo acontece na confiança”.

As atas do Conselho Escolar da Escola do Centro retratam várias situações de conflito vivenciadas na gestão dos recursos financeiros. Em várias reuniões o conselho solicita explicações à direção sobre a aplicação do recurso e reivindica sua participação nas decisões sobre a gestão da verba. Há registros de denúncias feitas ao conselho sobre a má aplicação de recursos.

Os registros constantes nas atas de reuniões da Escola do Centro referentes à autonomia financeira, de uma maneira geral, seguem um padrão (plano de aplicação financeira do trimestre tal, prestação de contas e aprovado por unanimidade). Somente em uma ata (1999) aparece o registro de valores quando houve o encerramento de uma gestão da direção da escola. Existem poucos registros dos itens e dos serviços contemplados com os recursos financeiros.

Em gestões distintas, em uma das escolas ocorreram situações de tensão entre o conselho e a direção quanto à aprovação de despesas realizadas. Em uma delas, inclusive, parte do conselho se dissolveu, implicando nova eleição para alguns de seus membros. Do conflito havido nessa época, pude apurar apenas que houve um desentendimento entre a direção e o conselho escolar na aprovação da prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2006. Tentei entrevistar dois ex-conselheiros – professores que atuam na escola e saíram do conselho –, contudo, ambos se negaram a dar entrevista. Segundo a direção da escola:

Ocorreu eleição de novos membros para o Conselho Escolar antes do término do mandato porque houve uma má interpretação da presidente do conselho escolar. Uma professora que se desentendeu com a direção, e tudo aquilo que a direção passava ela bloqueava, então tivemos que acionar o setor jurídico da 12ª CRE para liberar os recursos. A própria presidente achou que era melhor ter outra eleição porque aquilo ali não iria mais ajudar a escola, aí trancou tudo e foi o jurídico da CRE que autorizou pagar tudo, até telefone e tudo porque o conselho trancou.

Na ata nº11/2006, um pouco antes da dissolução do conselho, um de seus membros relata que uma reunião ocorrida com a assistente financeira foi estressante e ofensiva. Tais fatos corroboram a existência de uma relação às vezes de confronto e tensão entre conselho e direção nessa escola.

Outra situação de embate, porém com atores diferentes, foi o aluguel do bar da escola, em que o locatário deixou de pagar o aluguel e a direção teve que mover uma ação na Justiça. Idêntica situação ocorreu quando uma funcionária que morava nas dependências da escola há muitos anos se negava a retirar-se de sua moradia, que ficava dentro do pátio da instituição.

Um fato apontado em entrevista foi a dificuldade na formação do Conselho Escolar, pois as pessoas sentem-se muito sobrecarregadas e não querem assumir mais uma tarefa, como no caso dos professores que trabalham 40 horas semanais, e dos pais que trabalham o dia inteiro.

[...] as pessoas não querem mais se envolver porque não acreditam mais, e porque não existe respeito ao órgão [conselhos], quando chega a época de eleição do conselho, a gente tem que andar correndo atrás das pessoas para elas participarem (Supervisora – Escola do Centro).

No que se refere aos gastos efetuados pelas duas escolas, há situações que se repetem, como a predominância de gastos na verba de manutenção com aquisição de material de consumo e pedagógico, e a contratação de serviço de terceiros, podendo se concluir que essas são as maiores despesas.

Na verba para despesas com investimentos, também a situação se repete nas duas escolas. Os gastos relevantes ocorrem na aquisição de material permanente e pedagógico, indicando uma preocupação nessas escolas em oferecer condições básicas para um ensino de qualidade. Contudo, os gastos com cursos e palestras para a capacitação dos profissionais não é significativo nessas duas escolas, se comparados com as outras despesas efetuadas.

Merece destaque a existência, na escola, de duas gestões paralelas de recursos públicos: uma para o recurso federal (PDDE), e outra para o estadual (autonomia financeira). O primeiro é gerido pelo CPM e pela direção; o segundo, pelo Conselho Escolar e pela direção. Para isso, existem duas contas bancárias, processos de prestação de contas, órgãos colegiados, reuniões, eleições e mandatos distintos.

Cabe perguntar se essas exigências para a gestão desses recursos não estariam criando excesso de burocracia nas escolas, que adotam procedimentos diferenciados, ocasionando maior envolvimento da direção com as questões administrativo-financeiras, principalmente naquelas instituições que não possuem o assistente financeiro, como é o caso da maior parte das escolas estaduais.

Para Amaral (2006), na proposta do Congresso da Constituinte Escolar, em 1999, o Conselho Escolar passaria a ser uma entidade privada sem fins lucrativos, que receberia os recursos do governo federal de programas específicos. A escolha do Conselho Escolar se deu porque esse órgão representa todos os segmentos da comunidade escolar: pais, professores, alunos e funcionários. Essa escolha origina-se da compreensão de que a gestão democrática seria fortalecida, pois todos os envolvidos com o cotidiano escolar participariam do processo de discussão e de decisão da aplicação desses recursos. Entretanto, Amaral esclarece que essa proposta de transformação do Conselho Escolar em Unidade Executora não foi consenso, pois:

A ACPM [Associação de Círculos de Pais e Mestres do RS] acreditava que as finalidades do Conselho Escolar – C.E e do Círculo de Pais e Mestres – CPM eram diferentes. Segundo a entidade, o C.E cuidava das questões pedagógicas e da fiscalização de recursos, todos envolvendo a escola. O CPM, por sua vez, integrava a família à escola e a escola à comunidade, fazendo o papel de controlador social.

Já o CPERS/Sindicato ficou preocupado com a denominação “organização de direito privado sem fins lucrativos”, pois poderia estar sendo criado um mecanismo de fortalecimento de uma política de privatização da escola. E, assim, acabou concordando com a proposta da ACPM, de que os CPM’s continuassem sendo uma unidade executora para fins de recebimento e gestão dos recursos do PDDE.

Dessa forma, a escola convive com uma ambigüidade na gestão dos recursos financeiros públicos que a ela chegam. O PDDE exige uma unidade executora de direito privado para sua execução, enquanto a autonomia financeira tem sua gestão unicamente pública.

Uma queixa constante nas escolas refere-se ao atraso dos repasses do governo estadual, situação que tem sido regra nos últimos anos, conforme declara a responsável pelo setor financeiro da 12ª CRE:

Nesses últimos anos, com raras exceções entrou o recurso integral do mês, pois o recurso depositado sempre se refere a um período anterior, ele está sempre atrasado, e isso não é de hoje, desde mais ou menos os três últimos governos o recurso vem sendo depositado com atraso. Não é que o recurso não venha, ele vem com muito atraso, por exemplo, neste último governo (Rigotto – 2002-2006) ficaram atrasados os últimos quatro ou cinco meses. A escola não perde porque eles vão pagando, porém no final do exercício, de novo vai ficar um dinheiro para trás. É uma “bola de neve”, vai sempre ficando atrasado.

Sobre os atrasos sistemáticos durante o ano de 2006, a secretária-substituta de Educação do Estado reconheceu a situação difícil das escolas estaduais e atribuiu essas dificuldades a problemas financeiros do Estado. (DIÁRIO GAÚCHO, 21/06/2006).

Em 2006, 49 escolas públicas estaduais receberam computadores do Ministério da Educação, através do Proinfo<sup>29</sup>, para instalarem seus laboratórios de informática. O jornal Zero Hora (30/07/2006) denunciou que 86% das escolas contempladas com esses equipamentos não estavam com seus laboratórios em funcionamento devido à falta de estrutura adequada.

Segundo a secretária-substituta de Educação do Estado, a SEC acompanhou em parte a escolha das escolas contempladas, escolheu 23 escolas e se preparou para isso. No entanto, informou ao jornal que até o final de julho de 2006 apenas seis escolas haviam se habilitado ao recebimento do dinheiro para as salas de informática.

Manter ou ampliar a escola que se tem é outra grande dificuldade encontrada pelo Estado. Há quatro anos uma escola de Rio Grande, como tantas outras espalhadas pelo Estado, aguarda a ampliação do prédio (construção de duas salas de aula). A obra foi interrompida no ano de 2002, e parte da estrutura erguida já cedeu (Zero Hora, 06/08/2006).

Uma questão difícil e complexa é falar de autonomia financeira da escola pública estadual quando se constata que os recursos repassados para as escolas, desde a implantação da nova política, está muito aquém daquele percentual de 10% previsto na legislação – nunca atingiu nem a metade do percentual conforme dados apurados no presente trabalho.

A escola pública estadual sente no seu dia-a-dia os reflexos da escassez de recursos públicos para a manutenção de suas atividades, e continua, como sempre fez, mobilizando esforços na captação de novos recursos dentro e fora da escola.

A participação da comunidade escolar na gestão financeira da escola se restringe ao cumprimento das normas burocráticas exigidas pela legislação e, assim, a escola “tenta e inventa sua autonomia”. São muitos ensaios. É um aprendizado constante que exige um esforço enorme da escola para superar todas as dificuldades apontadas.

---

<sup>29</sup> Programa Nacional de Informática na Educação, é um programa educacional criado pela Portaria nº 522, de 9 de abril de 1997, pelo Ministério da Educação, para promover o uso pedagógico da informática na rede pública de ensino fundamental e médio.

Um fato lamentável detectado em ambas as escolas é a inexistência de grêmio estudantil. Na Escola da Vila, a diretora falou que em anos anteriores havia o grêmio porque existia um professor que auxiliava os alunos na organização da entidade, mas que, em 2006, a escola não dispunha de nenhum professor para essa tarefa.

A mesma justificativa – falta de um professor disponível – foi dada pela direção da Escola do Centro para a ausência do grêmio estudantil. Todavia, a supervisora pedagógica tem outro posicionamento:

O grêmio estudantil nunca atuou, ele às vezes surge por um período momentâneo, alguns alunos querem reviver o grêmio, fazem a eleição, mas não tem o papel atuante de grêmio, que seria envolver o aluno nas questões da escola.

Manter todos os órgãos de participação dentro de uma escola não é tarefa fácil, como se observou ao longo da pesquisa. No entanto, para que a gestão democrática aconteça, todos os espaços de participação devem ser mantidos e incentivados, e a escola deve ser dotada de recursos que possibilitem um ensino de qualidade. Nesse momento, após tudo o que observei e analisei, não resisto à tentação de ser normativa, de expressar esse dever-ser.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da implantação da política da autonomia financeira em duas escolas estaduais possibilitou maior aproximação dessa autora com a realidade da gestão financeira da escola pública estadual. Alguns pressupostos se confirmaram, outros não. Surgiram novas inquietações e a necessidade de continuar estudando um tema que não se esgota nessa dissertação de mestrado.

Através da análise dos dados constantes nas tabelas que integram o presente trabalho, observei sempre uma prevalência dos gastos apenas para a manutenção da escola. Isso é muito relevante, pois a literatura tem apontado que somente a manutenção do que se tem não está garantindo a qualidade do ensino público. É necessário investir para além da manutenção, pois só assim ocorrerão mudanças efetivas na qualidade do ensino.

Na gestão financeira das escolas, existem algumas lacunas, como a carência de registros na captação e na gestão dos recursos próprios, fato constatado nas duas escolas pesquisadas. Ambas não adotam uma rotina formal para controle desses recursos, gerando a falta de transparência no processo de gestão. Entendo que todo o recurso gerido no ambiente escolar deve estar pautado nesse princípio.

Em uma dessas escolas, constatei a existência de poucos registros no planejamento e na aplicação das verbas do PDDE. Não localizei nenhum registro formal referente ao dinheiro arrecadado na biblioteca com multas pelo atraso na devolução de livros, situação que merece atenção, pois tanto a captação e recebimento de recursos quanto a sua aplicação necessitam de registros que evidenciem a transparência na gestão do dinheiro público. Na outra escola, alguns processos de prestação de contas não foram localizados, sendo informado pela direção atual que os mesmos desapareceram na gestão anterior. Quem responde ou responderá pelo desaparecimento desses processos? Afinal, eles devem ser mantidos na escola para controle e comprovação da aplicação dos recursos.

Desde a criação dos conselhos escolares até o período em que a pesquisa foi realizada, percebi que ocorreram mudanças, por exemplo, no conteúdo das atas, que, em um momento inicial, revelam a riqueza das discussões, e que, nos últimos tempos, registram apenas o essencial – poucas palavras, que talvez retratem pouco debate sobre assuntos referentes à gestão financeira.

Os registros das reuniões foram ficando cada vez menores, virou uma rotina apresentar o plano de aplicação, bem como a aprovação das despesas. A que atribuir esses fatos? Talvez seria o caso das despesas, de uma maneira geral, sempre serem as mesmas no decorrer do período, ou, quem sabe, não ter sido aumentado o valor do repasse, o que traria desmotivação para novas discussões, pois o recurso é sempre o mesmo e mal dá para atender às necessidades mais urgentes.

O fato de sempre terem sido aprovadas as despesas realizadas pela direção indica que tudo está sendo realizado de acordo com as normas regimentais ou que os membros do conselho não se sentem capazes para efetuar qualquer contestação?

Na escola onde surgiram dúvidas do Conselho na aprovação das despesas de determinado trimestre, ocorreram conflitos sérios entre a direção e os membros do conselho, implicando o esvaziamento desse órgão, provocando uma nova eleição para suprir a maioria dos seus membros.

Uma questão importante a refletir é se a expressão “Autonomia Financeira” da escola pública estadual não estaria sendo utilizada em um sentido muito forte diante de uma realidade tão constrangida/limitada/mediocre. O recurso é repassado com atraso e, em alguns períodos, sequer houve repasse. Não houve elevação do seu valor real, em contrapartida, as despesas com manutenção cada vez aumentam mais, pois desde muito tempo não são realizados significativos investimentos na recuperação de prédios; as escolas ficam apenas realizando “pequenos remendos” aqui e acolá.

O atraso no repasse da verba é um fator que tem constrangido significativamente a autonomia financeira nas escolas pesquisadas, principalmente no ano de 2006. Ambas informaram que até o mês de julho tinham recebido apenas o recurso referente ao primeiro quadrimestre. Na Escola da Vila, observa-se que, quando o recurso do repasse atrasa ou reduz, a comunidade escolar se mobiliza na captação de recursos próprios.

O atraso no repasse de recursos é um dos fatores limitantes dessa política, na medida em que interfere diretamente em todo o funcionamento da escola e coloca em risco a qualidade da educação oferecida. Devido à escassez de recursos, a escola vê-se obrigada a atender suas despesas essenciais em detrimento de outras que poderiam contribuir mais para o enriquecimento do processo pedagógico.

Nas duas escolas pesquisadas, ocorreram períodos de intensa captação de recursos próprios. Um ponto a destacar é a carência de registros contábeis que indiquem transparência na gestão desses recursos. Como afirmou um professor da rede estadual:

“Os recursos próprios são um ‘saco de gatos’, no qual tudo pode e ninguém tem controle de nada, a não ser a direção, é claro”. Será?

Na Escola do Centro, o setor financeiro não toma conhecimento do dinheiro arrecadado na biblioteca, tampouco sabe no que foi gasto, conforme declarou a assistente financeira:

“[...] a biblioteca arrecada recursos e ela mesma compra os livros, a responsável é que decide que livros deve comprar e o setor financeiro não tem conhecimento dos recursos ali geridos.”

“[...] a escola é e deve ser considerada como uma empresa, ela é administrada pela diretora e seus vices, como nas empresas com seus chefes, que tem autoridade nos seus turnos, e tem autonomia de comando e sabem as normas e diretrizes da escola; tudo deve seguir uma norma como a empresa também segue, se não está dentro do que está estabelecido as coisas não funcionam, começa cada um a determinar uma coisa e vira bagunça.”

A situação apontada indica 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.

Lima (2002), ao tratar do estudo da ação da escola, afirma:

Os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não jogam apenas um jogo com regras dadas a priori, jogam-no com a capacidade de inventarem e constroem novas regras.

O repasse de recursos diretamente às unidades de ensino traz novos horizontes à prática escolar, surgem novos papéis no cotidiano da escola. No entanto, observamos que, para a escola vivenciar a autonomia financeira, faz-se necessária a destinação de recursos que atendam às necessidades da escola, a fim de que ela não se envolva com questões que extrapolam seu objetivo maior, que é a educação, desgastando seu precioso tempo na busca de recursos para sua manutenção.

Essa situação se agrava mais ainda na Escola da Vila, na qual alguns alunos sequer possuem caderno e lápis e, constantemente, solicitam esse material à direção da escola. Surge uma pergunta: a fórmula para a distribuição dos recursos às escolas não poderia ser aprimorada e contemplar, de forma mais efetiva (mais recursos), as escolas da periferia?

Outro ponto relevante a ressaltar é o papel decisivo da equipe diretiva no incentivo à participação da comunidade escolar na gestão dos recursos para a construção

de uma gestão mais democrática. Se a equipe diretiva não desenvolve estratégias que envolvam a comunidade, essa, por si só, não ocupa o espaço de discussão que a lei lhe faculta.

A implantação da política da autonomia financeira nas escolas estaduais, como está posta na lei, pode ser considerada como mais um instrumento que propicia a construção da gestão democrática, na medida em que é imprescindível a aprovação, pelo conselho escolar, tanto no planejamento como na aplicação dos recursos recebidos na escola. Surge daí a necessidade de uma relação dialógica entre a equipe diretiva e os demais segmentos da comunidade escolar.

Ao término deste trabalho, aponto como aspectos positivos da implantação da política da autonomia nas duas escolas públicas estaduais: a gratuidade do ensino; a forma como os recursos da autonomia são repassados (conta pública em nome do diretor); a burocracia no uso do dinheiro público; as possibilidades de envolvimento da comunidade escolar na gestão dos recursos.

Os limites estão intimamente relacionados com o volume de recursos repassados e, principalmente, pelo atraso nos repasses, fato que coloca a direção em situações muito embaraçosas, como “comprar fiado”, conforme abordado anteriormente.

A autonomia está muito distante de ser uma panacéia. Medidas isoladas, instrumentos legais, normas disciplinadoras não têm o poder de decretar ou não a autonomia da escola. Essa autonomia é uma construção diária.

Políticas educacionais, como a do repasse de recursos públicos financeiros para serem geridos nas escolas, é um dos instrumentos que possibilita à escola desenvolver uma gestão mais democrática. Entretanto, se as pessoas não estão preparadas, motivadas, tudo custa a acontecer, ou não acontece, fica só no papel. Ou ainda, as decisões ficam centradas em determinadas pessoas, e a escola funciona fragmentadamente, cada indivíduo isolado em seu papel, como se fossem ilhas.

A escola, sendo um conjunto de intenções e ações, tem que existir de forma interligada, unindo os setores pedagógico, administrativo e financeiro em uma única proposta, no qual o fazer da escola é a educação escolar, a formação do ser humano.

A escola não pode contrariar o que está previsto em lei, no entanto, pode avançar, construir possibilidades e, nessa construção, as pessoas são fundamentais e darão ou não sentido à gestão.

Embora a legislação forneça os instrumentos para uma relativa autonomia financeira da escola, o fator humano, isto é, as pessoas, é que fazem acontecer a legislação, é que dão sentido à letra morta. Sendo assim, pensar a autonomia financeira da escola pública estadual como um dos caminhos para a construção da gestão democrática sem levar em consideração todas as questões levantadas é simplificar um processo que exige disposição política de todos os atores envolvidos, desde governantes até a comunidade escolar.

Segundo Barroso (1996), o processo de reforço da autonomia das escolas desenvolve-se de maneira ampla, abrangendo as dimensões política e administrativa.

Espero que o presente estudo possa contribuir com os formuladores, executores e agentes da política da autonomia financeira, ressaltando o significado e a importância dos repasses de recursos diretamente para as instituições de ensino para a efetivação da sua autonomia. Se os repasses de verbas não contribuem sobremaneira na construção da gestão democrática, envolvem a constituição de um espaço que oportuniza o envolvimento de todos os segmentos da comunidade, através do conselho escolar, como co-gestor dos recursos.

Entendo que o trabalho avançou em termos de conhecimento da temática do financiamento da educação, na medida em que 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. Contudo, ele tem limites próprios de uma pesquisa realizada em apenas duas escolas, em um universo de 2856 escolas estaduais, além do fato de não ter contemplado a fase de formulação da política. Essa fase poderá ser objeto de uma próxima pesquisa.

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. Portanto, o assunto não se esgota neste trabalho, nem tampouco as conclusões encontradas até o presente momento têm a pretensão de serem consideradas verdades absolutas, mas sim, poderão estar sujeitas à novas interpretações.

## 6 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### 6.1 LEGISLAÇÃO E NORMAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2003.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 09 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do ADCT.

BRASIL, Leis, decretos, etc. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Define a destinação das cotas municipal e estadual do salário-educação.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 03, de 04 de março de 1997**. Ministério da Educação e Cultura. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Brasília: FNDE, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989**. Porto Alegre: CORAG, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Leis, Decretos, etc. **Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995**. Alterada pela **Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.723, de 16 de setembro de 1992**. Dispõe sobre o repasse direto e automático de verbas para manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, de forma trimestral.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.875, de 11 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a proibição da cobrança de que trata o artigo 202, parág. 3º, da Constituição Estadual.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.104, de 19 de dezembro de 1996.** Regulamenta o Capítulo II – Da Autonomia Financeira – nos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual da Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998.** Implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui o Programa de Avaliação da Produtividade Docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

## 6.2 LIVROS, ARTIGOS E TESES

ABU-DUHO, I. **Uma gestão mais autônoma das escolas.** Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, nº 48, 2001. ANPOCS -bib.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e Políticas Sociais, Revista de Ciências Sociais.** São Paulo, vol. 10, nº 28, jun. 1995, p. 88-108.

AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. **A Trajetória da Gestão Democrática da Educação na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul.** FAGED/UFRGS, 2006 (Dissertação de Mestrado).

ANDERSON, Perry. Além do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo e SADER, Emir (orgs.). **O pós-neoliberalismo.** As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo . **Os Sentidos do Trabalho** – Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Biotempo Editorial, 1999.

APPLE, Michael W. **Para além da lógica do mercado** – compreendendo e opondo-se ao Neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.

ARAÚJO, Emílio Luiz Pedroso. **Descentralização e financiamento educacional no Brasil e no Chile:** implicações das reformas dos anos 1980 e 1990. Porto Alegre, FAGED/UFRGS, 2005 (Dissertação de Mestrado).

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. IN.: GERSCHMAN, Silvia e VIANNA, Maria Lúcia W. (orgs.). **A miragem da pós-modernidade:** democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro. Fiocruz, 1997, p. 127-152.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, vol.14, n. 40, jun 1999, p. 111-141.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** São Paulo: Editora Revan, 2000.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública.** Campinas: Autores Associados, 2004.

BARROSO, João. **O Estudo da Escola.** Portugal: Porto Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. O Reforço da Autonomia das Escolas e a Flexibilização da Gestão Escolar em Portugal. IN: **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios.** FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 1998.

BASSI, Marcos Edgar. **Política Educacional e Descentralização: Uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas do Estado de Minas Gerais.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC/São Paulo, 1996(Dissertação de Mestrado).

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública no município de Porto Alegre.** FCH/UFRGS, 2002 (Dissertação de Mestrado).

\_\_\_\_\_. Gestão de Políticas Públicas Educacionais no Âmbito Local: O Desafio dos Conselhos Municipais de Educação. **Revista Ver a Educação.** Universidade Federal do Pará. Vol. 9, n.1 – Janeiro-Junho 2003. Belém, 2003. p.135-157.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Efetividade Social do Programa de Dinheiro Direto na Escola e de Programa Nacional de Alimentação Escolar em Municípios e Escolas do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, NEPGE/FACED/UFRGS, 2004 (Trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão da Educação, digitado).

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto,** Brasília: vol. 18, nº 74, p. 11-32, dez.2001.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã Ediotra, 1996.

CORSETTI, Berenice. **Controle e Ufanismo – A Escola Pública no Rio Grande do Sul (1889/1930).** Santa Maria: UFSM, 1998. (Tese de Doutorado em Educação).

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Banco Mundial e Política Educacional: O Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí.** Teresina: Universidade Federal do Piauí. EDUFPI, 2005.

DEUBEL, André-Noel Roth. **Políticas Públicas – Formulación, Implementación y Evaluación.** Edicionoes Aurora, Bogotá, D.C., Septiembre de 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Escolha de Dirigentes Escolares: Políticas e Gestão da Educação no Brasil. IN: **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. Ferreira, Naura S. Carapeto (org.). São Paulo: Editora Cortez, 1998.

DOWNES, Peter et al. **Formula funding of schools, decentralization e corruption**. Paris, IIEP, UNESCO, 2004.

FARENZENA, Nalú e ARAUJO, Emílio. **Espaços de Democratização na Gestão Financeira da Educação**. Porto Alegre, FAGED/UFRGS, 2005(digitado).

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. Porto Alegre, FAGED/UFRGS, 2001 (Tese de Doutorado).

\_\_\_\_\_; co-autoria de LUCE, Maria Beatriz, PERONI, Vera Maria Vidal e outros. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto: relatório de pesquisa. Volume I - Caracterização Geral do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, UFRGS, 2002.

\_\_\_\_\_. XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-Brasileiro de Administração da Educação, 2003, Recife. **Descentralização e federalismo: implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira**.

\_\_\_\_\_; co-autoria de SCHUCH, Cleusa Conceição Terres, BATISTA, Neusa Chaves. **Custos em escolas públicas que oferecem condições para um ensino de qualidade: um estudo no Rio grande do Sul**. Brasília (DF). INEP/MEC, 2005.

\_\_\_\_\_. Oferta de Educação Básica no Rio Grande do Sul: Divisão de responsabilidades e financiamento. **Revista ANPAE**, v.22.n.1.p.85-107.jan./jun.2006.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1975.

FERREIRA, Naura S. Carapeto. (Org.) **Gestão Democrática da Educação** – atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades. IN: Gestão Escolar e Formação de Gestores. **Em Aberto**. Brasília: vol. 17, nº 72, p.167-176, jun.2000.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. IN: **Gestão da Educação Impasses, perspectivas e compromissos**. FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs). São Paulo: Editora Cortez, 2004

FIORI, José Luiz. **O vôo da coruja** – Para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

FLORES, Moacir. **Educação e Ensino no Período Farroupilha**. IN: RS Educação e sua História. Porto Alegre: EDIPLAT, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia** – Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria. **Educação Básica no Brasil, na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. Revista **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24. n.82, 2003.

FROES, Carmem Lucia Machado; SOUZA, Elmira Alves de; GHISIO, Maria Francisca P. **A Escola Ciclada no Ensino Fundamental**. Universidade Castelo Branco, Rio de Janeiro: dezembro/2004.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola: princípios e propostas**, Guia da Escola Cidadã 1. São Paulo: Cortez Editora – Instituto Paulo Freire, 2001.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Editora Cortez, 1992.

GEWIRTZ, Sharon. **Alcançando o Sucesso? Reflexões críticas sobre a agenda para a educação da “Terceira Via” do New Labour**. [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org), 2002.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via** – reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Editora Record

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Política educacional no continuum direita e esquerda: duas trajetórias e o caso do programa de descentralização de recursos públicos**. São Paulo, Faculdade de Educação/ USP, 2006 (Relatório de qualificação de doutorado).

GUIMARAES, José Luiz. Alguns impactos do FUNDEF: apontamentos e incerteza após a sua implantação. IN: **Descentralização do Estado e municipalização do ensino** – problemas e perspectivas. MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton e BUENO, Maria Sylvia Simões. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

HARGREAVES, Andy. **O Ensino na Sociedade do Conhecimento** – Educação na era da insegurança. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Editora ARTMED, 2004.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

KULGEMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social – **Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 10, n. 29, 1995<sup>a</sup>, p. 175-200.

LEVANTAMENTO DO CUSTO ALUNO/ANO EM ESCOLAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA QUE OFERECEM CONDIÇÕES PARA OFERTA DE UM ENSINO DE QUALIDADE. Porto alegre, Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação (org. de Nalú Farenzena), FACED/UFRGS, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola** – Teoria e Prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio C. Modelos Organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. IN: **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Lourdes Marcelino Machado e Naura Syria Carapeto Ferreira (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A – ANPAE, 2002.

LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (74): 5-10, agosto 1990.

LUCE, Maria Beatriz M. **A Educação no Rio Grande do Sul**. Brasília, UNICEF, MEC/FUNDESCOLA, Banco Mundial/UNDIME, abril, 2000.

LÜCK, Heloísa. Apresentação. **Em Aberto**, Brasília:vol.17, junho de 2000, INEP.

\_\_\_\_\_. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Em Aberto**, Brasília:vol. 17, junho de 2000, INPE.

\_\_\_\_\_. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. São Paulo: Editora Vozes, 2006.

MACHADO, Lourdes Marcelino. Autonomia administrativa, financeira, poder local e políticas educacionais: uma análise a partir de artigos de Anísio Teixeira. IN: **Descentralização do Estado e municipalização do ensino** – problemas e perspectivas. Martins, Ângela Maria, Oliveira, Cleiton e Bueno, Maria Sylvia Simões (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A Editora. ANPAE, 2004.

MACHADO, Maria Gorethi. **A proposta de FUNDEB do Executivo Federal: Interlocações na Formulação da Política**. FAGED/UFRGS, 2006 (Projeto de dissertação de mestrado).

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil** – Polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Editora Autores Associados, 1997.

MELO, Maria Teresa Leitão. Gestão educacional – os desafios do cotidiano escolar. IN: **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. Ferreira, Naura Syria Carapeto e Aguiar, Márcia Ângela da S. (orgs.). São Paulo: Editora Cortez, 2004.

MELLO, Guiomar Namó. **Escolas Eficazes: Um tema Revisitado**. Brasília: MEC/UNESCO, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Competitividade** – desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra e o Jogo** – Democracia e Patrimonialismo na Educação Brasileira. São Paulo: FE/UNICAMP, 2000

MONLEVADE, João. Plano Nacional de Educação ou carta de intenções – **Cadernos do Observatório** – Nº 3 – Dezembro 2001

MORAES, Reginaldo. **NEOLIBERALISMO** – De onde vem para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NEVES, Lúcia. Educação: Um caminhar para o mesmo lugar. IN: **O desmonte da Nação**: Balanço do governo FHC. Lesbaupin, Ivo (org.). São Paulo: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. Avaliação da Política Pública Educacional. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, Vol. 7, nº 22, 1999, p. 65 a 82.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. IN: **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino** – problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2004.

OLIVEIRA, Dalila de Andrade. Mudanças na Organização e na Gestão do Trabalho na Escola. IN: **Política e Gestão da Educação**. OLIVEIRA, Dalila de Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento da Educação. IN: **Gestão, Financiamento e Direito à Educação** – Análise da LDB e da Constituição Federal. OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Thereza (orgs.) São Paulo: Editora Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Editora Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Por dentro da Escola Pública**. São Paulo: Editora Xamã, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Revista Lua Nova** nº 45 – 98, p. 49-95.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado** – No Brasil dos Anos 1990. São Paulo: Editora Xamã, 2003.

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

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. Um Fundinho chamo Fundão. IN: **Financiamento da Educação Básica** – Polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Editora Autores Associados, 1999.

PRADO, Áurea A. C. A Formação do Professor Primário. IN: **Rio Grande do Sul** – Terra e Povo. Porto alegre: Editora Globo, 1969.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

ROMÃO, José Eustáquio. Gestão Democrática do Ensino Público – Condição da reforma educacional brasileira. IN: **Autonomia da escola: princípios e propostas**. Gadotti, Moacir e Romão, José E. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

RUA, Maria da Graça. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Brasília, BID/INDES, 1997 (digitado).

SADER, Sader. **A vingança da História**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas. Financiamento da Educação no Brasil: Estudos, Legislações e Autonomia Financeira da Escola Pública Municipal. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – Rio de Janeiro, v. 19- n.2 – p. 114-144, out./dez 2004.

SCHNEIDER, Regina Portella. **A Instrução Pública no Rio Grande do Sul (1770-1889)**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFGRS, 1993.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **Analisando a Gestão Financeira de uma Escola Pública do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: NEPGE/FACED/UFRGS, 2000, (Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão da Educação, digitado).

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão**. Arquivo Gramsci e o Brasil. [www.arnet.com.br/gramsci](http://www.arnet.com.br/gramsci), 06.03.2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **A Escola, por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2001 (Dissertação de Mestrado).

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Revista Lua Nova**, nº 48, 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências. São Paulo: **Revista Lua Nova** nº. 52, p. 5-28. 2001.

\_\_\_\_\_. Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Revista Ciência e Saúde Coletiva** v. 7, n.3, Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, José Vieira de e CORREA, Juliane. Projeto pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. IN: **Gestão da escola** – Desafios a enfrentar. Sofia Lerche Vieira (org.). Rio de Janeiro: DP&A Editora – ANPAE, 2002.

SOUZA, Luis Carlos Marques. Autonomia da Escola: uma Reelaboração dos Sonhos e dos Anseios por uma Escola Democrática: o caso de Pernambuco. **Revista Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro. V. 12 n. 42.p.637-655, jan./mar.2004

SOUZA, Manoel Tibério Alves. Argumentos em Torno de um “Velho” Tema: A Descentralização. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 40, nº 3, 1997, pp.377 a 411.

SUREL, Pierre e MULLER Yves. **A Análise Das Políticas Públicas**, Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro, Editora EDUCAT, Pelotas, 2002.

VELOSO, Jacques. **Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Série Estado do Conhecimento nº 5. Brasília (DF), MEC/INEP/Comped, 2001.

VIEIRA, Evaldo: **Democracia e Política Social** – Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, Cortez Editora, 1992 – volume 49.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso** – Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.

A Terceira Via/ O Novo Centro – Revista Digital Edição Nº 100, de 17/05/2001 –

[www.revistadigital.com.br](http://www.revistadigital.com.br)

### 6.3 SITES VISITADOS

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br), em 05/01/2006

[www.educacao.rs.gov.br/pse/html/educa.jsp](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/educa.jsp), em 05/01/2006

[www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br), em 20/02/2007

[www.fde.sp.gov.br](http://www.fde.sp.gov.br), em 20/02/2007

[www.see.rj.gov.br](http://www.see.rj.gov.br), em 20/02/2007

[www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/), em 20/02/2007

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Sinval\\_Guazzelli](http://pt.wikipedia.org/wiki/Sinval_Guazzelli), em 04/03/2006

[http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/idh/atlas\\_idh.php](http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/idh/atlas_idh.php), em 10/01/2007

### 6.4 ENTREVISTAS:

ADRIANA. Guaíba, 02 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

CAROLINE. Guaíba, 28 de setembro de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

ESPITALHER, Marli R.. Guaíba, 02 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

FROES, Carmem Lúcia Machado. Guaíba, 02 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

FAGUNDES, Elisandro Ribeiro, Guaíba, 01 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

FREITAS, Sonia Regina. Guaíba, 03 de outubro de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

GOMES, Eloá Terezinha da Silva. Guaíba, 17 de julho de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

JARDIM, Julieta dos Santos. Guaíba, 27 de julho de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

\_\_\_\_\_. Guaíba, 07 de março de 2007. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

LEVANDWSKI, Gedi. Guaíba, 29 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

MARTINS, Clara Suene Oliveira. Guaíba, 02 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

MORAES, Nara Marly Zeilmann. Guaíba, 03 de outubro de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

REIS, Antonia Maria Dorneles dos. Guaíba, 28 de setembro de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

SANTOS, Jorge Perácio da Rosa. Porto Alegre, 2003. Entrevista concedida a Nalú Farenzena.

SELOI, Maria. Guaíba, 31 de agosto de 2006. . Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

SILVA, Marizete. Guaíba, 01 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

SILVEIRA, Maria Odete Antunes. Guaíba, 02 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

VIEGAS, Beloni Justiniana de M. Guaíba, 31 de agosto de 2006. Entrevista concedida a Cleusa Conceição Terres Schuch.

## 7 ANEXOS

### ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIREÇÃO DE ESCOLA

#### Identificação

Nome da Instituição:

Nome do entrevistado:

Telefone de contato:

1. Qual é sua formação? Há quanto tempo atua no magistério? Como foi sua forma de ingresso no cargo de professor?
2. Quanto tempo desempenha a sua função?
3. Como foi escolhido para participar da Direção?
4. Qual é a sistemática da tomada de decisões? Você acha importante a participação da comunidade escolar nas decisões da escola? Em todas? Comente.
5. Qual a participação da comunidade escolar na captação, gestão e aplicação dos recursos financeiros?
6. Como funciona e se organiza o Conselho Escolar desta escola? E o CPM? Quantas vezes já se reuniram este ano?
7. Qual a importância do Conselho na direção desta escola?
8. Indique três aspectos que facilitam a organização e gestão desta escola.
9. Indique três aspectos que dificultam a organização e gestão desta escola.
10. Como a autonomia escolar é vivenciada nesta escola?
11. O que você sabe sobre os recursos da autonomia financeira?
12. Como são utilizados os recursos financeiros nesta escola? Quem decide o que comprar ou tipo de serviço a realizar? Qual a participação do conselho na gestão dos recursos?
13. O que a autonomia financeira através dos repasses trouxe de positivo para a escola? Como era antes da autonomia financeira?
14. Quais são os aspectos negativos dessa política?
15. Mudanças de governo interferem nessa política e na gestão da escola? Como?
16. Mudanças de governo interferem nessa política e na gestão da escola? Como?
17. Esta escola tem PPP? Como foi desenvolvido? Os professores participaram?
18. Como são estabelecidas as normas ou regras de convivência nesta escola?
19. Há regimento escolar? Os professores participaram da elaboração? De que forma?
20. A comunidade local faz uso do espaço e equipamentos escolares? Qual é a forma de acesso? Que atividades são desenvolvidas?
21. Informe se os problemas apresentados a seguir ocorreram nesta escola e se constituem um problema: insuficiência de recursos financeiros; inexistência de professores; falta de recursos pedagógicos; carência de pessoal administrativo; carência de pessoa de apoio pedagógico; interrupção das atividades escolares; alto índice de faltas por parte dos prof.; alto índice de faltas por parte dos alunos; roubos e depredações; violência contra alunos; violência contra prof. e funcionários; mudança/troca do corpo diretivo e do corpo docente.
22. Qual é o principal problema vivenciado nesta escola?

## ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROFESSOR

### Identificação

Nome da Instituição:

Nome do entrevistado:

Telefone de contato:

1. Qual é sua formação? Há quanto tempo atua no magistério? Como foi sua forma de ingresso no cargo?
2. Há quanto tempo atua como professor nesta escola?
3. Como foi escolhido para participar do Conselho?
4. Você acha importante a participação da comunidade escolar nas decisões da escola? Em todas? Comente.
5. Como se dá a participação da comunidade escolar desta escola? Cite exemplos.
6. Qual a participação da comunidade escolar na captação, gestão e aplicação dos recursos financeiros?
7. Os professores participam das principais decisões da escola? Exemplos.
8. Como funciona e se organiza o Conselho Escolar desta escola?
9. Como você avalia o Conselho Escolar?
10. Qual a importância do Conselho nesta escola?
11. Indique três aspectos que facilitam a organização e gestão desta escola.
12. Indique três aspectos que dificultam a organização e gestão desta escola.
13. Você acha que esta escola oferece um ensino de qualidade? Por que?
14. Esta escola tem PPP? Como foi desenvolvido? Os professores participaram?
15. O PPP desta escola inclui alguma proposta visando a redução das taxas de abandono escolar?
16. Como a autonomia escolar é vivenciada nesta escola? Exemplos.
17. Como são estabelecidas as normas ou regras de convivência nesta escola? Há regimento escolar? Os professores participaram da elaboração? De que forma?
18. A comunidade local faz uso do espaço e equipamentos escolares? Qual é a forma de acesso? Que atividades são desenvolvidas?
19. Informe se os problemas apresentados a seguir ocorreram nesta escola e se constituem um problema: insuficiência de recursos financeiros; inexistência de professores; falta de recursos pedagógicos; carência de pessoal administrativo; carência de pessoa de apoio pedagógico; interrupção das atividades escolares; alto índice de faltas por parte dos prof.; alto índice de faltas por parte dos alunos; roubos e depredações; violência contra alunos; violência contra prof. e funcionários; mudança/troca do corpo diretivo e do corpo docente.
20. Qual é o principal problema vivenciado nesta escola?

**ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – FUNCIONÁRIO****Identificação**

Nome da Instituição:

Nome do entrevistado:

Telefone de contato:

1. Qual é sua formação?
2. Há quanto tempo atua no magistério? Como foi sua forma de ingresso no cargo?
3. Há quanto tempo atua nesta escola?
4. Como foi escolhido para participar do Conselho?
5. Você acha importante a participação da comunidade escolar nas decisões da escola? Comente.
6. Como se dá a participação da comunidade escolar desta escola? Cite exemplos.
7. Qual a participação da comunidade escolar na captação, gestão e aplicação dos recursos financeiros?
8. Os funcionários participam das principais decisões da escola? Exemplos.
9. Como funciona o Conselho Escolar?
10. Indique três aspectos que facilitam a organização e gestão desta escola.
11. Indique três aspectos que dificultam a organização e gestão desta escola.
12. Você acha que esta escola oferece um ensino de qualidade? Por que?
13. Esta escola tem PPP? Como foi desenvolvido? Os funcionários participaram?
14. Como são estabelecidas as normas ou regras de convivência nesta escola? Há regimento escolar? Os funcionários participaram da elaboração? De que forma?
15. A comunidade local faz uso do espaço e equipamentos escolares? Qual é a forma de acesso? Que atividades são desenvolvidas?
16. Informe se os problemas apresentados a seguir ocorreram nesta escola e se constituem um problema: insuficiência de recursos financeiros; inexistência de professores; falta de recursos pedagógicos; interrupção das atividades escolares; alto índice de faltas por parte dos prof; alto índice de faltas por parte dos alunos; roubos e depredações; violência contra alunos; violência contra prof. E funcionários; mudança/troca do corpo diretivo
17. Qual é o principal problema vivenciado nesta escola?

**ANEXO 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – PAIS****Identificação**

Nome da Instituição:

Nome do entrevistado:

Telefone de contato:

1. Qual é sua escolaridade?
2. Como foi escolhido para participar do CPM?
3. Você acha importante a participação da comunidade escolar nas decisões da escola? Comente.
4. Como se dá a participação da comunidade escolar desta escola? Cite exemplos.
5. Qual a participação da comunidade escolar na captação, gestão e aplicação dos recursos financeiros?
6. Os pais participam das principais decisões da escola? Exemplos.
7. Como funciona o CPM?
8. Indique três aspectos que facilitam a organização e gestão desta escola.
9. Indique três aspectos que dificultam a organização e gestão desta escola.
10. Você acha que esta escola oferece um ensino de qualidade? Por que?
11. Esta escola tem PPP? Como foi desenvolvido? Os pais participaram?
12. Como são estabelecidas as normas ou regras de convivência nesta escola? Há regimento escolar? Os pais participaram da elaboração? De que forma?
13. A comunidade local faz uso do espaço e equipamentos escolares? Qual é a forma de acesso? Que atividades são desenvolvidas?
14. Informe se os problemas apresentados a seguir ocorreram nesta escola e se constituem um problema: insuficiência de recursos financeiros; inexistência de professores; falta de recursos pedagógicos; interrupção das atividades escolares; alto índice de faltas por parte dos prof.; alto índice de faltas por parte dos alunos; roubos e depredações; violência contra alunos; violência contra prof. e funcionários; mudança/troca do corpo diretivo.
15. Qual é o principal problema vivenciado nessa escola?

**ANEXO 5 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – RESPONSÁVEL PELO SETOR  
FINANCEIRO DA 12ª CRE**

**Identificação**

Nome da Instituição:

Nome do entrevistado:

Telefone de contato:

1. Qual é sua formação?
2. Há quanto tempo atua no magistério? Como foi sua forma de ingresso no cargo?
3. Há quanto tempo atua como responsável pelo setor financeiro da 12ª CRE?
4. Já foi dirigente de escola? Quanto tempo?
5. O que compete ao Setor Financeiro da 12ª CRE?
6. Você se sente motivada em seu trabalho? Por quê?
7. Você considera que a rede estadual no município de Guaíba oferece um ensino de qualidade? Por quê?
8. Indique três aspectos que facilitam a organização e a gestão da educação pública no município.
9. Indique três aspectos que dificultam a organização e a gestão da educação pública no município.
10. Você considera que a escola estadual possui autonomia.
11. Você considera que os valores repassados pelo governo estadual referentes à autonomia financeira são suficientes?
12. Você acredita que o repasse é um fator que influencia na gestão democrática da escola?
13. Os recursos são sempre repassados em dia?
14. O que você pensa sobre os recursos captados na escola? Existe algum acompanhamento/orientação a este respeito?
15. O que você pensa sobre a participação da comunidade nas decisões da escola? E na gestão dos recursos?
16. Você considera que existe controle efetivo dos gastos com educação? E da verba da autonomia financeira?
17. Como são efetuadas as compras e serviços com a verba da autonomia da escola?
18. Me fale um pouco sobre os processos de prestação de contas da autonomia financeira encaminhados pelas escolas. Como é realizado seu controle?
19. Qual é a atuação da CAGE no controle do recurso da autonomia financeira?
20. Me fale sobre os processos do PDDE /MEC, como são efetuados os controles?
21. Existem outros recursos financeiros do governo estadual que podem ser depositados na conta da autonomia financeira? Como isso acontece?
22. O que você sabe sobre os recentes Contratos de Gestão efetuados pela Secretaria Estadual e Educação?