PROCEDIMENTOS PARTICIPATIVOS E PROCESSOS DECISÓRIOS ENVOLVENDO GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR: UMA PESQUISA EMPÍRICO-METODOLÓGICA EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Mariana Peleje Viana[1]
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - Brasil
marianapv@usp.br

Rubens Barbosa de Camargo[2]
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - Brasil
rubensbc@usp.br

Resumo: O trabalho pretende divulgar dados de pesquisa empírico-metodológica realizada em uma escola pública municipal de São Paulo, investigando sobre os procedimentos participativos e processos decisórios que envolvem a gestão dos recursos financeiros descentralizados que lhe são transferidos pelo governo a partir de entrevistas com sujeitos envolvidos na gestão financeira escolar, buscando levantar seus perfis e concepções sobre o tema, além de análise dos Livros de Atas das reuniões escolares que tratavam da gestão financeira. O objetivo é o de contribuir com estudos sobre políticas públicas de descentralização de recursos financeiros assim como as dificuldades e avanços na implementação da gestão financeira democrática na escola.

Palavras-chave: gestão financeira escolar; recursos financeiros descentralizados; gestão democrática.

---

[1] Mariana Peleje Viana é pedagoga, formada pela Faculdade de Educação da USP (FEUSP), ex-professora da rede pública municipal de São Paulo, mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da FEUSP, com pesquisa na linha "Estado, Sociedade e Educação" e área específica ligada a políticas públicas, financiamento e gestão da Educação no Brasil e em São Paulo.

[2] Rubens Barbosa de Camargo atualmente é Professor Doutor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) com atuação, ensino e pesquisa sobre temas ligados a gestão democrática de sistemas e de unidades escolares, custos da educação, análise de políticas educacionais e financiamento público da educação. Foi Conselheiro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo (2001 a 2008) e Conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de São Paulo (2004 a 2008), Ex-Secretário Municipal de Educação e Cultura do município de São Carlos (2001) e Ex-Secretário Municipal de Educação do Município de Suzano (2005 e 2006).

INTRODUÇÃO

O acesso e a permanência na escola são hoje reconhecidos como direitos fundamentais e a Educação se constitui como requesito primordial para que as pessoas tenham acesso à todos os outros direitos constitucionais e para a transformação da sociedade no sentido da melhoria das condições de vida dos cidadãos e acesso aos bens de serviço disponíveis na sociedade. A orientação do sistema escolar dentro de uma perspectiva de gestão democrática visa a participação da comunidade escolar nos rumos da escola e contribui para a melhoria da qualidade da educação, no sentido de formação histórica do sujeito e do exercício de sua participação política, voltada para a democracia e a soberania dos interesses populares nas decisões políticas e sociais.

Há, no Brasil, desde a década de 80, iniciativas de envio de recursos financeiros à escola de forma descentralizada, ou seja, de forma direta, para que a escola possa geri-los e decidir sobre os destinos destes recursos, não centralizados ou aplicados pelo governo, mas pela própria escola. Estas iniciativas se caracterizaram como programas de transferência de recursos financeiros à escola, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)[3] criado em 1995 por parte do governo federal, que têm o intuito de garantir, mesmo que precariamente, um pequeno aporte de dinheiro para a solução de problemas mais imediatos da escola que não eram resolvidos a contento pelo poder público (SOUZA, 2006). Estas políticas de transferência de recursos financeiros diretamente para a escola contém em seu texto legal referências à gestão democrática e transparência na utilização destes recursos, motivando a participação da comunidade escolar em sua movimentação, se valendo de procedimentos legais de prestação de contas de maior praticidade para sua transferência e utilização.

Por estes motivos, conhecer sobre a origem destas iniciativas e investigar seu pressupostos e implicações para o cotidiano na escola, os avanços e as dificuldades da comunidade escolar em utilizar estes recursos financeiros, caracterizam como uma importante contribuição para os estudos sobre a promoção da gestão democrática, participação e autonomia escolar, na perspectiva da qualidade da educação.

O objetivo do trabalho é de analisar os procedimentos e processos participativos e decisórios que envolvem a gestão financeira da escola pública, buscando levantar os

[3] O PDDE tem origem federal, criado pela Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

perfis e concepções de alguns sujeitos envolvidos na gestão financeira da escola e o papel dos órgãos da escola responsáveis por sua gestão democrática - como do Conselho de Escola (CE) e da Associação de Pais e Mestres (APM) - na promoção da participação e da gestão democrática escolar. O objetivo final é o de contribuir com estudos sobre as dificuldades e avanços da escola na promoção de sua gestão financeira democrática e sobre as políticas públicas de descentralização de recursos financeiros, seus procedimentos, formulação de montantes, frequência e critérios de repasses, procedimentos de movimentação, utilização e prestação de contas, que possam discutir sobre formas que promovam um aporte adequado da verba destinada às escolas, voltado para o controle social e para a promoção da autonomia escolar.

Para tanto, a pesquisa selecionou uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), para investigar sobre quais são os recursos financeiros descentralizados disponibilizados à escola, a partir da realização de entrevistas com coordenador pedagógico, diretor, membro da Associação de pais e Mestres (APM) e/ou do Conselho de Escola (CE), verificando registros e atas de reuniões do CE e da APM por meio de visitas em campo e aplicação de instrumentos especificamente construídos e elaborados para o levantamento e a sistematização de informações qualitativas, distribuídas e organizadas em planilhas e questionários - transcritos simultaneamente à realização das entrevistas - para possibilitar futura análise e comparação dos resultados da pesquisa.

A pesquisa têm ocorrido desde o ano de 2008 a partir de Pesquisa de Iniciação Científica, tendo se desdobrado em Trabalho de Conclusão de Curso (2010) para graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo e hoje tem tido continuidade através de pesquisa de pós-graduação (mestrado) em Educação (2013).

Na apresentação em questão, pretende-se realizar a divulgação dos dados qualitativos levantados pela pesquisa (VIANA, 2010), ressaltando-se que o trabalho não pretendeu apresentar uma análise teórica rigorosa dos dados obtidos, mas sim a organização dos resultados a partir da aplicação dos instrumentos metodológicos de entrevista quanto às concepções dos sujeitos envolvidos na gestão escolar sobre os recursos transferidos e a gestão democrática escolar, além da análise das atas das reuniões feitas pelo CE e APM da escola pesquisada, sistematizando e organizando as informações obtidas para possibilitar uma futura análise com base no cotejamento teórico sobre o tema.

A pesquisa empírico-metodológica ocorreu entre 2009 e 2010, realizada em Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) da cidade de São Paulo, denominada "Escola 1", localizada na região do Butantã, possuindo direção com disponibilidade para a obtenção dos dados requeridos pela pesquisa, além de CE/APM no qual se deliberam sobre a aplicação dos recursos financeiros, sendo que a análise do Livro de Atas das reuniões do CE e da APM da escola abrange o período de três anos, num recorte histórico de 2007 a 2009.

SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS FINACEIROS DESCENTRALIZADOS DESTINADOS À ESCOLA

a) Perfis e concepções de sujeitos envolvidos na gestão financeira escolar

Os instrumentos construídos para um levantamento mínimo dos perfis e concepções de sujeitos envolvidos na gestão financeira escolar foram construídos de maneira a entrevistar diretores, coordenadores pedagógicos e membros da Associação de Pais e Mestres (APM) e/ou do Conselho de Escola (CE), buscando apresentar o conhecimento destes sujeitos sobre os programas que transferem recursos financeiros descentralizados às escolas - e outras informações mais específicas como os montantes destes recursos, a frequência de seus repasses etc. - e a opinião dos sujeitos entrevistados sobre eles: se os consideram importantes, se consideram que eles promovem a participação da comunidade escolar na decisão sobre seus destinos, se a escola possui outras formas de arrecadação de recursos financeiros, entre várias outras questões que possibilitaram levantar os perfis, impressões e concepções de pessoas envolvidas na escola pública sobre os recursos financeiros que lhe são transferidos e sua forma de gestão.

As entrevistas buscaram investigar sobre como se dá o processo decisório para o gasto das verbas disponibilizadas para a escola, se há um diálogo efetivo entre escola, comunidade e diretor nas reuniões de CE e APM para tomar essas decisões etc., utilizando blocos de questões dissertativas e de múltipla escolha, apresentados a seguir:

- BLOCO 1: Identificação do entrevistado
- BLOCO 2: Recursos financeiros: quais são, suas origens, montantes e destinos
- BLOCO 3: Gestão dos recursos financeiros

- 3.1 Participação da comunidade na gestão escola, formas de participação e relação com órgãos superiores da Secretaria de Educação
- 3.2 Forma de escolha do dirigente escolar
- 3.3 Problemas vivenciados pelas escolas e a relação com os recursos financeiros descentralizados
- 3.4 Relação entre participação escolar e jornada de trabalho, salário, formação e motivação dos envolvidos na gestão financeira
- 3.5 Relação entre o projeto político pedagógico (PPP) e as decisões sobre os destinos dos recursos

A transcrição das entrevistas foi organizada em um quadro síntese que permite uma comparação entre os perfis e opiniões dos entrevistados acerca da gestão financeira escolar, contendo o questionário integral e a descrição das respostas obtidas, possibilitando visualizar melhor os perfis e concepções dos sujeitos entrevistados comparativamente (VIANA, 2010).

A seguir seguem algumas comparações preliminares decorridas da síntese de entrevistas, divididas por algumas categorias principais de análise.

a.1) Perfis dos Diretores, Coordenadores Pedagógicos (CP) e membros da APM entrevistados na Escola 1

Na "Escola 1", os três entrevistados, diretor, coordenador pedagógico e membro da APM, são do sexo feminino, nascidos em 1971, 1954 e 1959 respectivamente e todas com, no mínimo, ensino superior completo, na área de Educação. A diretora da escola é graduada em História e em Pedagogia, com Mestrado na área de Estado, Sociedade e Educação. A Coordenadora Pedagógica (CP) é graduada em Pedagogia e possui curso de especialização na área de alfabetização. O membro da APM é professora, com graduação em Pedagogia e curso de especialização em “Complementação Pedagógica”. As três entrevistadas tiveram ingresso na rede municipal via concurso público. A professora membro da APM, entretanto, iniciou sua carreira na rede estadual primeiramente.

A diretora afirma trabalhar na área da Educação – até a época das entrevistas – há mais de 16 anos, a CP e a professora membro da APM há mais de 20 anos. A diretora afirmou atuar na rede municipal, em seu cargo, há três anos e meio, a CP ingressou na rede municipal em 1995 e a professora membro da APM é readaptada e trabalha em ambas as redes: municipal (13 anos), e estadual (7 anos).

A professora membro da APM é professora readaptada da escola, responsável por auxiliar a diretora e a vice-diretora com a movimentação e prestação de contas dos recursos descentralizados da escola. Explica que sua função na Escola 1 é de lidar com a contabilidade da escola, como uma auxiliar administrativa, responsável pelas verbas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF)[4] e recursos próprios[5] da escola. A chamada Verba de adiantamento[6], também disponibilizada às Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e às Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) de São Paulo, não é mencionada pela professora, pois ficou sob a responsabilidade da vice-diretora, que foi entrevistada apenas quanto às questões financeiras especificamente sobre a "Verba de adiantamento".

a.2) Opiniões sobre os recursos financeiros da escola

Quando questionados sobre as principais fontes de recursos financeiros que chegam à escola, seus montantes e quem os definem, a diretora demonstra conhecimento sobre os recursos transferidos à escola e dá exemplos de seus montantes (exemplos similares ao valores de fato repassados, conforme verificação de prestação de contas da escola), mas demonstra conhecer pouco sobre suas origens. A CP menciona apenas dois dos três programas que de fato transferem recursos à Escola 1 e afirma não saber seus montantes totais ou quem os define, mas sabe que uma parte deles é destinada à compra de materiais pedagógicos, dizendo que batalha muito pelo investimento em livros de literatura, pois afirma: “não é um material tão disponível quanto parece”. O membro da

[4] O PTRF tem origem municipal, instituído pele Prefeitura Municipal de São Paulo pela Lei Nº 13.991, de 10 de junho de 2005.

[5] Os recursos próprios são aqueles arrecadados pela própria escola, são recursos privados, arrecadados mais especificamente por uma associação escolar, geralmente a Associação de Pais e Mestres (APM), eles podem ser constituídos por diversas fontes, dependendo da criatividade e da capacidade arrecadadora de cada escola, utilizando-se de alternativas de arrecadação, tais como festas, bazares, bingos, rifas, sorteios em geral ou contribuições. A escola, quando assume a tarefa de arrecadar recursos próprios, geralmente o faz com a intenção de responder a alguma necessidade ainda não solucionada pelos recursos transferidos.

[6] O repasse de recursos financeiros por meio do Regime de Adiantamento foi criado pela Lei Federal 4.320/64, disposto nos artigos 68 e 69 e, mais tarde, disposto também pela Lei Municipal 10.513/1988. Decreto Municipal nº 48.592/07 regulamenta o Regime de Adiantamento previsto na Lei Municipal nº10.513/88. A portaria da Secretaria de Finanças nº 26/2008 dispõe sobre o procedimento para a realização de despesas através do Regime de Adiantamento.

APM afirma que as principais fontes de recursos da escola são os recursos transferidos pelos governos, e não os próprios, e demonstra grande propriedade para falar sobre quais são os programas e seus montantes, já que é a pessoa encarregada pela movimentação e prestação de contas dos repasses do PDDE e do PTRF, mostrando conhecimento também sobre as origens dos recursos – governo municipal e federal –, dizendo inclusive que, em sua opinião, o PTRF é o programa mais significativo[7] da escola, porém, acredita que ele poderia não ter definição de valor estipulado para verba de custeio (despesa com material de consumo, a qual representa cerca de 80% do repasse) e verba de capital (despesa com material permanente, a qual representa 20% do repasse), pois isso pode impedir a compra de algum material que era de necessidade da escola mas que não pode ser adquirido com os recursos repassados. A vice-diretora demonstrou grande conhecimento sobre os procedimentos ligados aos repasses da Verba de adiantamento, informando que é uma verba de caráter emergencial para compra de materiais desta natureza – os quais, portanto, não podem ser estocados, respondendo à todas as questões com propriedade e disponibilizando material de prestação de contas para a pesquisa.

Fica claro, portanto, que os três entrevistados possuíam bom conhecimento sobre os recursos transferidos à escola e demonstraram participar de seus processos de gestão, entretanto fica evidente que a diretora da escola precisou dividir suas atividades administrativas e financeiras ligadas à movimentação e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos à Escola 1 com mais duas pessoas que a ajudassem a lidar com estas verbas, pois, segundo as entrevistadas, elas demandam muito tempo e poderiam, portanto, sobrecarregar a diretora. Dentre as entrevistadas, a CP seria a menos informada sobre os procedimentos e processos participativos sobre os recursos financeiros da escola, o que pressupõe uma baixa ligação entre a dimensão pedagógica da escola e os recursos financeiros que possibilitariam o desenvolvimento e implementação de seus projetos pedagógicos.

[7] O levantamento dos dados financeiros das escolas, no período de 2007 a 2009, de acordo com os balancetes, extratos bancários e documentos de prestação de contas da APM, demonstraram que em ambas as escolas pesquisadas, durante o período de 2007 a 2009, os recursos do PDDE (origem federal) representaram cerca de 8% a 12% dos recursos financeiros da escola, com um repasse anual, sendo que os recursos do PTRF (origem municipal), com repasses quadrimestrais, representavam cerca de 47% a 51% dos recursos da escola. A verba de Adiantamento, voltada para despesas estruturais e emergenciais, representavam, neste período, cerca de 39% dos recursos das escolas pesquisadas. Os recursos próprios, arrecadados pela própria escola, chegavam a representar, no máximo, 2,4% dos recursos da escola. (VIANA, 2010).

a.3) Gestão dos recursos financeiros e participação

As três entrevistadas afirmaram que os professores participam da gestão dos recursos sendo consultados pela diretora e/ou via Conselho de Escola, havendo inclusive uma lista na sala dos professores para escreverem quais os materiais que lhes faltam.

As entrevistas informam que a gestão dos recursos é feita via Conselho de Escola (CE) e Associação de Pais e Mestres (APM), e que os pais participam na gestão dos recursos, porém esta participação é pequena, segundo a diretora, "quem participa mais são os professores e alunos, os professores têm uma lista onde pedem os materiais em falta e os alunos participam através do grêmio". A CP também menciona que a participação dos professores nas discussões quanto à gestão financeira escolar se dá em algumas reuniões pedagógicas. A professora membro da APM afirma que os alunos do grêmio participam na elaboração das necessidades do plano anual da escola e escolhem o que comprar, mas não participam da captação, a não ser em festas (junina e de aniversário da escola), em que há a participação de toda a comunidade escolar, com captação de recursos provindos de prendas, rifas, doações de porcentagem dos lucros obtidos com as barracas das festas etc. (informações dadas também pela diretora e CP).

Quando questionados se a comunidade escolar é informada sobre os montantes da escola e como isso ocorre, as entrevistadas responderam que sim e por meio de reuniões ordinárias do CE e da APM com apresentação de balancetes para os membros e participantes, a CP diz que "a diretora é muito criteriosa quanto à isso, viabilizando as Notas Fiscais e o resumo dos gastos para verificação e comparação". A professora membro da APM faz observações mais detalhadas, dizendo que "nas reuniões, um mês sim e outro não, fazemos cartazes elaborados para serem expostos nas reuniões, contendo informações e quadros sucintos sobre o saldo dos programas, o valor do repasse, o total disponível para compras, a aplicação dos recursos, a comparação da compra com a lista de necessidades do Planejamento Anual da escola" etc. (planejamento feito pelo Conselho de Escola no início do ano), mencionando também que é elaborado um documento na Ata da APM de balancete dos gastos - cartazes, balancetes e planos identificados, de fato, durante a análise das atas da APM.

Quando questionadas sobre os procedimentos que a escola adota para a decisão sobre a utilização dos recursos financeiros, a diretora afirma que existe uma reunião geral no começo de cada ano para decidir os gastos prioritários da escola, e ao decorrer do ano os professores vão pedindo os materiais em falta através da lista. Por exemplo, no ano de

2009 houve uma verba reservada do PDDE para adquirir notebooks para a sala dos professores, que foi decidido na reunião geral de começo do ano, reservando recursos para este gasto. A CP diz que as intenções são socializadas nos espaços do CE e da APM, ou em reuniões pedagógicas, afirmando que "a nossa escola usa o espaço de reunião pedagógica como espaço de avaliação do projeto da escola, apresentando as ações pedagógicas e as necessidades para melhorar seu trabalho" - porém, não dá ênfase às reuniões de CE ou da APM, sendo que os apontamentos que mencionou em entrevista não são descritos nas atas das reuniões de CE e da APM, podendo ocorrer apenas informalmente durante outras reuniões com professores. A professora membro da APM afirma que os procedimentos adotados para destinação dos recursos ocorrem por meio de reuniões anuais e bimestrais com a APM e CE para discutir sobre a prioridade dos gastos e as necessidades da escola em conjunto com os segmentos escolares. A vice-diretora informa que, no caso da Verba de adiantamento, a decisão é tomada sem a participação, pois é um gasto emergencial e a decisão é feita pela própria diretoria, para que a justificativa da verba seja feita e esteja disponível rapidamente, afinal, é uma despesa emergencial e, segundo as próprias regulamentações, não prevê o planejamento que envolve decisão democrática, segundo a entrevistada.

Na opinião das três entrevistadas, para além da exigência legal de que toda escola deve ter um Conselho Escolar para receber recursos transferidos dos governos, o papel deste órgão é, no entendimento delas, imprescindível. Quanto a constituição do CE, de acordo com a opinião da diretora, ele deve ser constituído de forma que cada segmento da escola escolha seu representante, porém, diz que, em relação ao grupo de pais, ao final, a participação é de quem se interessar de fato, e não necessariamente o escolhido, pois há dificuldade em encontrar interessados. Na opinião da CP e da professora membro da APM, a constituição do CE deve efetivar-se de forma a permitir que cada segmento escolha o seu representante, que a comunidade, em assembléia ou por eleição, escolha todos os componentes e que quem se interessar participe dele, pois afirma que quando se trata dos pais, este é um segmento difícil de articular, sendo que na Escola 1 é feito um convite para que os pais participem do CE ou da APM e quem se interessar se candidata, podendo haver votação em assembléia caso haja mais de um interessado.

Sobre a participação da comunidade escolar (pais, professores, alunos e funcionários) no funcionamento da escola, inclusive nos processos decisórios, as três entrevistas afirmaram que esta é uma questão imprescindível, porém, a diretora afirma

que avalia a participação da comunidade escolar na Escola 1 como regular, comentando que "a participação dos alunos é apenas através do grêmio escolar, os professores e funcionários também participam, porém a participação dos pais é muito pouca, pois são poucos pais que participam e se interessam". A CP afirmou que avalia a participação como boa, mas pensa que o segmento dos pais é um pouco distante, opinião que se repete quanto a professora membro da APM: “a participação dos pais é regular, a participação do restante dos segmentos é boa, inclusive a dos alunos”.

Pensando no papel do grêmio escolar, as três entrevistadas afirmaram que ele é importante, por ser um mecanismo de participação dos estudantes, constituindo-se como "um laboratório de aprendizagem da função política da educação e de aprendizado do jogo democrático" - alternativa selecionada pelas entrevistadas. A CP complementou dizendo que ele é um “exercício político e de protagonismo qualificado, ou seja, não inconsequente, mas com proposta de trabalho” e a professora membro da APM completa dizendo que o grêmio “deve ser feito com autogestão dos alunos, porém, acredito que no início, deve ser feito com orientação de um professor escolhido por eles próprios para que os oriente... como alguém com quem contar para referências”.

a.4) Autonomia escolar

No que se refere à autonomia escolar, a diretora e a CP escolheram a alternativa que dizia que “a autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar”, ressaltando-se que a CP e a professora membro da APM escolheram tal alternativa com uma mesma ressalva a ser destacada, dizendo que “a autonomia escolar tem mesmo sido decretada pela administração central e regional, porém, afirma que ao contrário do coloca o restante da alternativa, isto tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar”, segundo a opinião da CP, “há reflexos que a equipe escolar procura contornar, já que o mando autoritário produz reflexos autoritários”. Outra alternativa escolhida pela diretora e também pela CP é: “a escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder”. Em contrapartida, a professora membro da APM escolheu outra alternativa, diferente das anteriormente expostas, respondendo que: “a unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa”.

Neste sentido, a questão da autonomia da escola demonstrou contradições nas respostas dos sujeitos entrevistados, identificadas também quando perguntados sobre o grau de autonomia da escola nas esferas: administrativa, pedagógica, financeira e jurídica:

- De acordo com a diretora, todas elas são parciais, pois a escola pode se respaldar pelo seu Regimento Interno para usufruir de sua autonomia;
- De acordo com a CP, a autonomia administrativa, pedagógica e financeira é parcial, comentando sobre a autonomia pedagógica, afirmando ter que negociar com a Diretoria Regional de Educação (DRE) para aprovar o projeto pedagógico da escola, que algumas vezes é negado, mesmo tendo sido definido e elaborado pelo conjunto de professores e CP da Escola 1, demonstrando falta de autonomia escolar mesmo quando há decisão coletiva. Comenta também a parcialidade da autonomia financeira, pois diz haver verba para custeio, mas menos de capital, e não para a verdadeira autonomia da escola, afirmando que a administração é feita de forma central. Sobre autonomia jurídica, a CP afirma, com ironia, que a escola tem autonomia para encaminhar os problemas e sofrer as ações jurídicas, dizendo: “não sei lidar com o termo "autonomia jurídica na escola", pois "como a escola é parte do sistema, as regras são dadas e não temos autonomia", "seguimos os programas e projetos da prefeitura, Língua Portuguesa, por exemplo, de organização de calendário, de programas educacionais, avaliações, políticas públicas, orientações didáticas etc., tudo juridicamente definido".
- A professora membro da APM diz que a escola possui um nível parcial de autonomia em todas essas esferas e justifica sua resposta afirmando que as regulamentações determinam e impedem que algumas necessidades da escola sejam sanadas. Na esfera pedagógica a escola tem autonomia parcial, pois há regulamentações sobre Projetos pedagógicos e metas que devem ser seguidas e são impostas, sendo que outras propostas da escola são vedadas ou dificultadas. Sobre a esfera financeira também afirma haver autonomia parcial, pois todas as despesas, utilização, movimentações e etc. são dados pelo governo, devem ser seguidos, dificultando ou as vezes impedindo certas atitudes de autonomia da esfera financeira.

b) O papel da Associação de Pais e Mestres (APM) e do Conselho de Escola CE quanto à gestão financeira escola: análise das atas das reuniões da APM e CE

Na análise das atas das reuniões do CE, observa-se que elas são descritas de forma genérica, apenas com sucinta descrição da pauta de discussão a ser feita na reunião, raramente apresentando de fato qualquer referência ao desenvolvimento das reuniões em que pudesse aparecer menção a propostas, argumentações ou solução das questões da pauta.

Em relação às reuniões que abordaram o assunto sobre gestão financeira escolar, notou-se que há referência ao assunto tratado no dia, ligado a prestação de contas dos recursos da escola, mas não há cópias de planilhas da prestação de contas anexadas às atas, não constando valores ou uma descrição mais completa a respeito do que foi apresentado sobre os recursos e aplicações da APM, dificultando o levantamento de dados sobre a maneira que se apresentam as informações financeiras da escola aos membros do CE e como ocorrem os processos participativos de gestão dos recursos. Contudo, sabe-se – devido à entrevista com membro da APM – que é feito um cartaz para a exposição do balancete das verbas e gastos, o qual, segundo entrevistas, é exposto nas reuniões da APM e do CE, porém, não há referência deste cartaz na ata.

Ressalta-se também que não há uma lista de presença das reuniões que indique os membros presentes em cada reunião, havendo apenas, no final da ata, as rubricas (ou assinaturas ilegíveis) dos presentes, dificultando a contagem de participantes e o levantamento dos nomes dos membros presentes para comparação com os nomes daqueles que também são membros ou participam das reuniões da APM.

Em relação à gestão financeira escolar, nota-se que, de acordo com a análise das atas das reuniões do CE da Escola 1, por exemplo, numa média de 15 (quinze) reuniões por ano (no período de três anos pesquisados - 2007, 2008 e 2009), 6 (seis) reuniões, aproximadamente, trataram sobre a gestão financeira dos recursos da escola, o que comprova certa ligação entre os membros do CE com os processos de gestão financeira da APM e também um diálogo e certa consonância entre os recursos financeiros da APM e os interesses pedagógicos discutidos pelo CE - nas reuniões em conjunto com a APM foram apresentados balancetes com os valores dos repasses e gastos das verbas do PDDE e PTRF, fato que havia sido comentado pelas entrevistadas como positivo, pois justificam

que este procedimento acaba por unir os dois mecanismos de participação e tornando-os mais conhecidos um em relação ao outro.

Quanto a análise dos textos das atas, verifica-se que há algumas descrições sobre compra de materiais para sala de informática, por exemplo, vendas de bens para gerar recursos à APM e prestação de contas dos recursos da APM, sem fornecer, entretanto, qualquer tipo de relato sucinto da discussão ou qualquer evidência de debate e/ou maior participação da comunidade nestas questões. Nota-se que os textos das atas das reuniões que tratavam sobre gestão financeira eram repetidos, copiados em cada ata como um texto pronto, como se a reunião não apresentasse diferenças na pauta ou em detalhes sobre as discussões específicas daquela data ou qualquer outra informação diferenciada. A questão da repetição dos textos, não como uma padronização de organização das redações das atas, mas como uma forma de encurtamento e praticidade para a elaboração das mesmas, nos remete a refletir sobre a retirada das atas de seu caráter descritivo e documental histórico, substituído por um caráter meramente burocrático e inoperante (como já sugeria a argumentação teórica de Bueno, 1995), e não como um relato documental das discussões, negociações e decisões tomadas. Os textos são sucintos e superficiais, apresentando apenas a pauta de discussão e sem relatar sobre a discussão em si, contribuindo para uma condição apenas formal que sequer possibilita a posterior avaliação e análise das reuniões, ou da identificação e assiduidade dos participantes, das decisões e assuntos tratados, soluções propostas etc..

A mesma metodologia de análise aplicada em relação ao Conselho de Escola foi aplicada em relação à Associação de Pais e Mestres, o que possibilitou algumas comparações preliminares.

Comparando a descrição da atas da APM com a descrição das atas do CE, verifica-se que há mais rigor no relato das reuniões da APM, contendo sínteses das discussões e descrição detalhada sobre os materiais e serviços a serem adquiridos, com três orçamentos para cada compra realizada, apresentando inclusive as justificativas para a priorização dos itens elencados em reunião. Além de que, ao final das atas das reuniões da APM, há uma lista de presença com nomes legíveis e assinaturas/rubricas de cada membro da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal da APM, diferentemente das atas do CE, as quais não apresentavam lista de presença.

A maior organização e relato mais explicitado sobre as reuniões nos Livros de Atas da APM, diferentemente dos Livros de Atas do CE, pode se dar devido ao fato de

haver normas e regulamentações legais quanto à prestação de contas do PDDE e PTRF no que diz respeito a gestão da verba envolvendo participação da comunidade que estipulam a realização e descrição em ata das reuniões que tratarem sobre a priorização dos gastos destas verbas, com organização de Plano de Anual Atividades (PAA) e Plano Orçamentário (PO), disponibilizando, inclusive, modelo de atas a serem utilizadas para a descrição e documentação do relato das reuniões, demonstrando efetiva participação na gestão dos recursos, é obrigatório que estes procedimentos ocorram para que a prestação de contas da escola referente aos recursos do PDDE e do PTRF seja aprovada pelos respectivos órgãos superiores e fiscalizadores.

Neste sentido, indaga-se que o sentido atribuído pelas escolas em relação à realização das reuniões e à elaboração das atas pode se considerar perdido, ou meramente confundido com uma obrigatoriedade legal. Caso este sentido não seja resgatado, esclarecido, incentivado e acompanhado por órgãos especializados, os processos participativos e decisórios da escola, envolvendo participação da comunidade escolar e gestão democrática, ficam extremamente comprometidos. Há a necessidade de se verificar, orientar e acompanhar, na escola, a ocorrência de discussões e priorizações conjuntas, envolvimento de fato a participação da comunidade, acompanhando e auxiliando quanto a organização das reuniões, freqüência, objetos de discussão, formas de documentação e descrição das atas, elaboração de planos de gastos em consonância com as eleitas necessidades pedagógicas etc..

CONCLUSÕES

A pesquisa científica e o conhecimento da escola são necessários para se considerar as suas potencialidades e dificuldades, sendo que a investigação de suas práticas pedagógicas, suas relações sociais do dia-a-dia, o reconhecimento da opinião dos autores e envolvidos na gestão financeira escolar, seus interesses, expectativas, visões da Educação, problemas correlatados, suas posturas e disposições para aderir a novas propostas são necessários para se refletir sobre as possíveis mediações com que se pode contar, propondo medidas que modifiquem a realidade escolar, pois "não se podem traçar políticas públicas realistas de qualidade sem o conhecimento da prática da escola". (PARO, 2001, p.42).

Para mudar o quadro da escola pública, é preciso uma nova ética, segundo Paro (2001), uma ética alimentada pelos objetivos finais da escola em sua função educativa, fundada na formação histórica do sujeito e na gestão democrática da escola pública.

Neste sentido, questiona-se: tem sido, de fato, promovida, orientada e acompanhada pelos órgãos centrais do sistema de educação a gestão democrática dos recursos da escola? As entrevistas e as próprias atas que documentam as reuniões realizadas pelas APMs e CEs das escolas pesquisadas demonstram que não, já que foram observadas atas com baixo número de participates, pobre descrição dos processos decisórios e obrigações legais da existência das reuniões e documentação de suas atas, sem haver promoção, orientação e acompanhamento por parte de órgãos superiores para que as escolas realizem os procedimentos participativos quanto a sua gestão financeira de forma efetiva. Apesar de haver uma boa média de número de reuniões envolvendo assuntos sobre gestão financeira escolar e embora as escolas da região pesquisada terem relativamente boa orientação da Diretorai Regional de Educação (DRE) quanto a gestão dos recursos transferidos - de acordo com o levantado pelas entrevistas e documentos que comprovam contato com a DRE, com orientação e manuais para que as escolas saibam movimentar os recursos transferidos, ainda caracterizam-se como muito incipientes as tentativas de organização e planejamento da gestão financeira escolar.

Pensa-se que deveriam haver iniciativas para formação da comunidade escolar sobre a sua gestão financeira e sobre a importância da gestão democrática dos recursos financeiros da escola, buscando aumentar a participação e o interesse da comunidade escolar na criação de suas propostas pedagógicas e nos planos orçamentários para sua implementação - envolvendo alunos, pais, docentes e especialistas, tanto em nível central como em nível da própria escola; as entrevistadas sugerem criação de cargo/função específica para lidar com a prestação de contas e organização dos documentos referentes a gestão financeira escolar, para que o desenvolvimento pedagógico da escola não seja comprometido com tarefas burocráticas; a análise do Livro de Atas das reuniões de CE e APM sugere a criação e disponibilização de modelos de balancetes e atas de reuniões que sejam eficientemente e especificametne elaborados para promover e facilitar a gestão democrática, os processos de discussão e deliberação conjunta, documentando e valorizando os processos decisórios da escola, incluindo: data, pauta da reunião, propostas, deliberações, sugestões e comentários dos participantes, comentários finais, pauta para reunião seguinte e data agendada, lista de presença com nomes legíveis e

anexos - para documentação de balancetes, orçamentos ou qualquer outra informação relevante da reunião em questão, como um modelo de ata que signifique um registro histórico eficiente, para além de uma obrigatoriedade burocrática, e que permita a organização futura da escola; finalmente, as entrevistas e a analise das atas sugerem haver a necessidade de estímulo e condições - por parte dos órgãos centrais - para elaboração - por parte da comunidade escolar - de Projeto Político Pedagógico (PPP) específico, envolvendo maior autonomia da escola, com atividades pedagógicas planjedas e orçadas a partir de Plano Anual de Atividades (PAA) e Plano Orçamentário (PO) da escola, buscando a implementação de seus específicos projetos pedagógicos através de planejamento financeiro organizado, acompanhado durante o ano através de reuniões programadas em calendário financeiro definido e orientadas pelos órgãos centrais.

Estas questões são fundamentais para aferir se as políticas de descentralização de recursos financeiros às escolas estão ligadas realmente ao comprometimento com a melhoria da qualidade de ensino e `as especificidades das unidades escolares, ou se elas estão ligadas à simples transferência de responsabilidades dos órgãos administrativos para o órgão final, que é a escola.

Pode-se concluir que as políticas de descentralização financeira se constituem como importantes conquistas das lutas por maiores recursos à Educação e das reivindicações para a ampliação da autonomia da escola e participação na gestão escolar, porém, deve-se considerar os seus aspectos positivos e seus aspectos falhos para corrigi-los e mante-los sempre em acompanhamento, (re) avaliando-os para que a disponibilização de recursos descentralizados às escolas nunca venha a prejudicá-la, mas pelo contrário, venha favorecer a melhor aplicação dos recursos públicos e a aquisição de materiais e serviços que favoreçam a qualidade do ensino, comprometida com a formação de sujeitos, cidadãos e trabalhadores da sociedade.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. PORTELA, Romualdo de O. (orgs). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

BUENO, Belmira Oliveira. Financiamento da educação e associações de pais e mestres. **Revista da ANDE.** n.15, p.11-16, 1995.

GHANEM JR., Elie George Guimarães. **Lutas populares, gestão democrática e qualidade da escola pública**. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FEUSP, 1992.

LUZ, Liliene Xavier (org.) **Gestão, Financiamento e Controle Social da Educação.** Teresina, PI: [s.n.], EDUFPI, 2005.
PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001.
PARO, Vitor Henrique. Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino. São Paulo, SP : Ática, 2007.
POLO, José Carlos. Autonomia de Gestão Financeira da Escola. In: GIÁGIO, Mônica. RODRIGUES, Maristela. (orgs.) **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. p.280-290.
SOUZA, Ângelo Ricardo. Análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo. TAVARES, Thaís Moura. (orgs). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: ED. da UFPR, 2006. p. 249-267.
VIANA, Mariana Peleje. **Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo**: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2010.