

Os efeitos das reformas educacionais no financiamento da educação: Análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no Estado do Paraná, Brasil

Ana Lorena de Oliveira Bruel^{*}

Andréa Barbosa Gouveia^{**}

Ângelo Ricardo de Souza^{***}

Isabelle Alves Soares^{****}

Monica Ribeiro da Silva^{*****}

^{*} Mestre em educação pela UFPR. Professora da Rede Municipal de Curitiba e UNICENP.

e-mail: analorena@unicenp.br

^{**} Doutoranda em educação pela USP. Professora do Setor de Educação da UFPR.

e-mail: andreabg@ufpr.br

^{***} Doutorando em educação pela PUC/SP. Professor do Setor de Educação da UFPR.

e-mail: angelo@ufpr.br

^{****} Acadêmica de Pedagogia e bolsista de iniciação científica da UFPR.

e-mail: belle.as@ig.com.br

^{*****} Doutoranda em educação pela PUC/SP. Professora Setor de Educação da UFPR.

e-mail: monicars@ufpr.br

Resumo

Uma das estratégias das reformas educacionais implementadas ao longo dos anos 1990 foi o incentivo por parte do poder público para que as escolas procurassem formas criativas de resolver seus próprios problemas, particularmente aqueles referentes à sua manutenção cotidiana. A captação de recursos financeiros junto à comunidade, de formas variadas, criando alternativas de financiamento local (Carnoy & Castro, 1997; Casassus, 1995), é uma das principais ações nesta área. A partir dos dados da pesquisa sobre custo aluno/ano em escolas públicas de qualidade, realizada para o INEP–Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, este trabalho analisa o impacto dos recursos administrados diretamente pelas escolas no custo aluno/ano e a fonte destes recursos. Das 13 escolas analisadas no Estado do Paraná, Brasil, podemos indicar que os recursos administrados diretamente pelas escolas têm um impacto muito pequeno em relação ao custo aluno/ano, sendo que a sua participação, na maioria dos casos, não ultrapassa os 7% deste custo total, basicamente porque os principais custos da educação pública (salários, especialmente) são pagos diretamente pela administração pública.

Palavras-chave

Financiamento da educação; custo aluno; políticas educacionais.

Abstract

One of the 1990s educational reforms strategies were the public actions that provoked schools to look for creative ways to solve their own problems, specially those problems concerned with their day to day maintenance. The getting of financial resources along with the local community in various ways, creating alternatives of local financing (Carnoy & Castro, 1997; Casassus, 1995) is one of the most important actions in this area. Considering the research data on the student cost per capita/per year in public schools, carried out by INEP– National Institute for Educational Research, this study analyzes the impact of direct administration by the schools on the student cost per capita/per year and it analyzes too where these resources came from. In the 13 schools analyzed in Parana state, Brazil, the resources administrated directly by the schools have a small impact on the student cost per capita/per year seeing that their participation, in the majority of schools, does not transcend 7% of the total cost, basically because the main costs of public education (especially salaries) are paid directly by public administration.

Key words

Financing of Education; student costs; educational politics.

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar alguns dos resultados da pesquisa “Levantamento do Custo Aluno em Escolas com Condições de Qualidade no Estado do Paraná”, realizada em 2004 e que contou com apoio financeiro e técnico do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação. Os resultados que tratamos aqui se referem a um dos elementos comumente elencados como característicos das reformas educacionais implementadas ao longo dos anos 1990, qual seja, a descentralização de recursos para as escolas e seus desdobramentos no financiamento local da educação, para tanto, analisamos os recursos disponíveis em treze escolas públicas no Estado do Paraná, Brasil, selecionadas para a pesquisa.

Para a compreensão desses efeitos é necessária uma especial atenção aos movimentos provocados nas escolas com o advento de reformas educacionais que trazem

a lógica da descentralização no seu interior, entendendo esta lógica como a expressão mais acabada de um padrão que visa homogeneizar a gestão educacional. Logo, para efeitos didáticos, numa primeira parte voltamos as atenções para este aspecto padronizador das reformas educacionais (no Brasil e na América Latina), depois procuramos desenvolver uma breve discussão sobre as fontes dos recursos administrados pelas escolas e, por fim, apresentamos as relações e possíveis explicações acerca da composição dos custos das escolas e do financiamento local a partir de elementos que subsidiavam a discussão sobre os impactos que exercem os recursos administrados diretamente pelas escolas sobre o custo total do financiamento de suas ações.

O padrão da descentralização

A educação no Brasil, como de resto em quase toda a América Latina e Caribe, desde o final dos anos 1980, passou por significativas alterações na sua organiza-

ção, no que tange à gestão do sistema de ensino, através de reformas na normatização, na administração, na definição de currículos nacionais, na constituição de sistemas de avaliação e, certamente, no financiamento. A operacionalidade que o financiamento da educação permite, isto é, o fato do financiamento ser uma das principais peças executivas da engrenagem da política educacional, coloca-o no centro das preocupações dos reformistas, uma vez que para cambiar os rumos da política educacional, faz-se absolutamente necessária uma mudança nos padrões de financiamento e/ou de gestão financeira da educação.

Por conta disso, no Brasil, a reforma no financiamento da educação teve duas grandes frentes: a) a reconstrução de conceitos e políticas do financiamento dos sistemas de ensino, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei Federal 9.424/96, respectivamente criadora e reguladora do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério; b) a construção, incentivo e priorização de mecanismos de financiamento local, articulando – no âmbito da instituição escolar – um modelo de gestão escolar e mecanismos de administração de problemas do campo financeiro, produzindo uma forma diferente de lidar com essa questão para boa parte das escolas brasileiras.

A metodologia utilizada de forma mais comumente para o desenvolvimento desse segundo braço das reformas no financiamento da educação no Brasil foi o incentivo à constituição de mecanismos de transferências de responsabilidades financeiras

para as escolas, conhecidos como descentralização¹ Na realidade, a descentralização passou a figurar como verdadeira alternativa a qualquer problema de gestão do sistema de ensino a ponto de ser confundida enquanto recurso das reformas, “fazendo dela o próprio objetivo das ações implantadas” (SOUZA, 2003). Isto é, a discussão sobre qualidade do ensino público, a administração dos recursos materiais e instalações escolares, o calendário escolar e, até por vezes, a contratação de docentes, temas tão complexos, estariam resolvidos com um mecanismo simples: descentralizar, transferindo a responsabilidade sobre esses problemas às próprias escolas e municípios.

Há várias formas, no Brasil e na América Latina, de descentralização financeira, constituídas de acordo com as políticas nacionais e/ou locais e, ainda, considerando a história educacional e tradição na gestão escolar de cada um desses países. Contudo, muitas das políticas que envolvem programas de descentralização se materializam como formas de desresponsabilização do poder público para com a educação. A associação entre estes dois processos, descentralização e desresponsabilização do poder público, apesar de comum, nem sempre é verdadeira. Os exemplos da política de *vouchers* no Chile nos anos 1980 e da Escola Cooperativa, em Maringá-PR, no Brasil no início dos anos 1990, são alguns dos exemplos citados pela literatura, mas que, no nosso entender, tratam-se mais de mecanismos de privatização propriamente dita do que de descentralização.

Algumas destas possibilidades de descentralização financeira atingem direta-

mente as escolas, no caso do Brasil as escolas passaram a ser chamadas para assumir responsabilidades sobre as diversas faces dos problemas mais cotidianos que as afligiam. O procedimento para tanto é via contrato de gestão, no qual entidades privadas, constituídas especialmente para este fim ou não, à margem das escolas, assumem a responsabilidade pela administração de parte das tarefas até então reservadas ao poder público e recebem uma quantia de recursos financeiros públicos para o cumprimento dessas tarefas.

Por detrás da discussão sobre a eficiência da descentralização financeira no desenvolvimento da educação está o sério problema sobre o incremento da qualidade de ensino, para o qual a descentralização parece não ser uma ferramenta muito adequada. Afinal, a relação financiamento-qualidade não pode ser analisada de maneira tão linear, como por muito tempo se dedicaram em afirmar os documentos oficiais (CASASSUS, 2002, p. 43). De imediato, um dos dados efetivamente comprovados da descentralização em toda a América Latina foi a grande ampliação do número de alunos matriculados, isto é, aumentou-se o acesso à escolarização formal. Isto advém, certamente, dos resultados promovidos pela descentralização financeira, uma vez que – na maioria dos casos – a escola e/ou municipalidade² recebe recursos financeiros a partir de cotas estabelecidas com base no número de alunos matriculados. Todavia, com o aumento de alunos matriculados, e com redução de recursos disponíveis no nível nacional – grande objetivo das reformas educacionais na região

(CASASSUS, 2001), é evidente que as escolas e/ou municípios tiveram de buscar outras fontes de captação de recursos. Num primeiro movimento, as comunidades tendem a colaborar financeiramente com as escolas. Mas no médio prazo, como verificado em alguns países latino-americanos, há uma sentida retração nesta lógica alternativa de financiamento (CARNOY & CASTRO, 1997). E, ainda segundo este último raciocínio, se há um aumento no número de matrículas e uma diminuição dos recursos nacionais disponíveis para a educação pública, parece bastante evidente que haverá menos recursos disponíveis por aluno, isso implicaria em queda nas condições de oferta da qualidade de ensino, seja pensando na associação entre condições para a qualidade de ensino e salário docente, ou insumos, ou número de alunos por turma, etc.

Neste quadro de retração das condições de qualidade frente à expansão do acesso à escola, no que se refere à descentralização financeira em particular, é possível identificar sensíveis contradições entre o que as escolas demandavam – agilidade na resolução de problemas materiais, autonomia na gestão financeira para que esta estivesse a serviço do seu próprio projeto pedagógico, possibilidade de participar da decisão sobre o que são os insumos básicos ao funcionamento da escola – e o que o poder público de fato implementou – programas de descentralização na maioria das vezes vinculados a despesas de pequena monta e pouco discutidos com as escolas.

As fontes dos recursos administrados localmente

No Brasil, programas de descentralização financeira têm sido implantados desde o final dos anos 1980, mas estão presentes, de maneira mais marcante, a partir de 1995, quando o próprio governo federal criou o PDDE–Programa Dinheiro Direto na Escola, e incentivou, com isto, o conjunto de estados e municípios da federação a fazer o mesmo. Este programa, financiado com recursos do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, repassa, observando o número de alunos por escolas³, recursos diretamente às instituições de ensino fundamental. O repasse é feito uma vez ao ano, e com tais recursos elas podem custear material de consumo, pequenos reparos e adquirir, com parte do dinheiro, alguns bens de capital.

Esse programa do governo federal, como a maioria dos seus equivalentes nos estados e municípios brasileiros, por um lado, veio fazer eco às principais linhas políticas postas na educação contemporânea, evidenciadas – entre outros elementos – na exigência da “função fiscalizadora dos pais dos alunos”, através da implantação de uma “gestão compartilhada”, que permitiria a *concessão* (BARROSO, 1996) de uma autonomia financeira, dentre outros aspectos próprios do mundo da administração técnica e eficiente, muito próximos às razões explicitadas nos documentos dos organismos internacionais de financiamento. Todavia, por outro lado, a despeito de encontrar ressonância com a política internacional, esses programas voltam-se, de alguma

forma, para a objetividade da escola pública, apresentando elementos que se propõem a alterar a sua organização, particularmente no que se refere à gestão dos recursos financeiros e que, por diversas vezes, são necessidades das escolas públicas historicamente não (ou mal) atendidas pelo poder público. Vale dizer, o recebimento de recursos financeiros pelas escolas, se trouxe problemas para a sua gestão, no sentido da ampliação das tarefas que agora elas têm de executar a mais, também, concorreu para garantir, mesmo que precariamente, um pequeno aporte de dinheiro para a solução de problemas mais imediatos que não eram resolvidos a contento pelo poder público até então, em que pese isto tudo poder, de alguma forma, representar o descomprometimento do poder público com a manutenção da escola nos moldes que ela necessita, como veremos mais adiante, ao analisarmos os dados empíricos das escolas investigadas.

Nas escolas brasileiras, a tradicional Associação de Pais e Mestres – APM⁴, instituição de direito privado constituída à margem da escola pública, tem sido, via de regra, a instância mais utilizada para a efetivação da descentralização, assumindo a função daquilo que o Ministério da Educação chama de Unidade Executora – UEx. Normalmente, essa associação assina um contrato com o poder público, denominado “Contrato de Gestão”, recebe os recursos públicos e os aplica, segundo normas do direito público, em diversos bens e serviços na escola e, ao final de um dado período, presta conta da aplicação do recurso.

Todavia, para além dos recursos que o poder público remete à escola, esta pesquisa

buscou analisar os recursos arrecadados pelas próprias escolas. Àqueles recebidos do poder público, denominamos de **recursos transferidos** e a esses outros, amealhados pelas escolas junto às suas comunidades, denominamos **recursos próprios**.

Os recursos próprios são constituídos por diversas fontes, pois depende da criatividade e capacidade arrecadadora de cada escola. A APM, por ser entidade de caráter associativo, pode cobrar contribuição dos seus associados, que são, normalmente, os profissionais que trabalham na escola e os familiares dos alunos. Todavia, é muito mais comum a cobrança de taxas dos familiares dos alunos do que dos professores⁵. O Estado do Paraná, para evitar mais abusos na cobrança desta taxa, regulamentou-a na proposta de reorganização dos estatutos das APM (agora denominadas de APMF, pois incluem os funcionários não-docentes), estabelecendo que tais taxas anuais não poderiam ultrapassar o valor de 10% do salário mínimo mensal e que não poderiam ser cobradas em ação consorciada à matrícula (PARANÁ, 2003).

Há muitas outras alternativas de arrecadação praticadas nas escolas. Festas, bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, venda de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral, dentre outras. De toda forma, e para concluir este tópico mesmo que brevemente, há uma discussão de fundo no que se refere às fontes dos recursos financeiros administrados pelas escolas públicas, que se refere ao status desses recursos, se ele é público ou se ele é privado.

É comum entendermos que os recursos públicos são aqueles transferidos pelo poder público. Se os demais recursos arrecadados pelas escolas não são transferidos pelo poder público, logo não são públicos, portanto são privados. Todavia, a questão não é tão simples assim. A escola pública mesmo não sendo responsável pela arrecadação de recursos financeiros públicos, função esta da fazenda pública, quando assume esta tarefa, normalmente é para responder a alguma necessidade que está latente ou explícita e que precisaria ser atendida pelo poder público central. A escola, normalmente, não arrecada para fazer caixa com objetivo de financiar atividades estranhas à sua função social. O que significa que as necessidades da escola pública, que deveriam ser sanadas pelo poder público direta ou indiretamente (com ações diretas ou com recursos transferidos), acabam tendo sua solução orquestrada pela própria escola que com isso financia a si mesma. É fato que na maioria das escolas esse recurso arrecadado é formalmente arrecadado pela APM, que é uma instituição privada, logo este dinheiro é privado. Mas, também é fato que na mesma maioria, as APM são instituições de “fachada”, isto é, são a justificativa legal para a escola pública, instituição que não tem autonomia jurídica, poder arrecadar e administrar recursos financeiros, sendo que normalmente são os dirigentes escolares os reais gestores financeiros desses e de todos os recursos financeiros que passam em espécie pela escola.

Frente a isto parece ser possível, pelo menos, duas formas de interpretação deste recurso: Primeiro compreendê-lo como

privado, uma vez que, é um recurso arrecadado de forma alheia àquelas consagradas como legítimas para a formação do fundo público (impostos, taxas...), o que contribui para criar no interior da escola pública uma lógica de gestão estranha a sua natureza e, de certa forma, contribui para uma “desnecessidade do público” (OLIVEIRA, 1999). Em segundo lugar, poderíamos pensar nestes recursos de um modo que pudesse reconstruir a própria natureza da escola como espaço público. Desta segunda forma, poderíamos chamá-lo de **quase público** (HABERMAS, 1984) já que apesar de ser arrecadado fora dos mecanismos formais, só chegam à escola em decorrência da natureza pública da escola. Esta aparente contradição revela a falta de compreensão e de consenso sobre o conceito de público nas sociedades contemporâneas. Desta forma, se compreendermos os recursos arrecadados pela escola como recursos privados, teremos que combater sua presença no interior da escola. Se compreendermos tais recursos como recursos *quase públicos*, precisaríamos discutir a necessidade da comunidade, e quiçá o próprio poder público, controlar sua arrecadação e sua aplicação. De uma ou de outra forma, o que está em questão é que não enfrentar tal debate, contribui para o enfraquecimento do sentido de público como espaço de direito de todos, financiado indiretamente por todos. Agrega-se a isto a necessidade de dimensionar o impacto real dos recursos arrecadados diretamente pelas escolas na sua manutenção efetiva, os dados acerca da relação entre os recursos arrecadados diretamente e o custo aluno ano

em escolas com condições de qualidade, que serão discutidos a seguir, revelam que a manutenção das escolas exclusivamente com recursos públicos não demandaria um esforço do Estado muito mais expressivo do que o atual.

Os recursos administrados pelas escolas

É importante destacar que a pesquisa se dedicava ao levantamento de todo o custo aluno das escolas selecionadas e não apenas à análise dos recursos administrados diretamente por elas. Este aspecto foi também analisado por se tratar de um fator muito importante na compreensão do funcionamento das escolas públicas.

As escolas da amostra foram selecionadas a partir da indicação feita pelo INEP através do IEE–Índice de Escolha de Escolas, que leva em conta um conjunto de fatores que poderiam indicar a presença de condições de qualidade de ensino. Acrescentamos a este índice, as informações fornecidas pelos informantes privilegiados (Secretarias da Educação, Sindicatos) que poderiam confirmar ou não a indicação daquelas escolas e, por fim, ainda fizemos o contato direto com as escolas para verificar a receptividade à equipe de pesquisadores, bem como para verificar, mesmo que preliminarmente, se as condições de qualidade estavam minimamente asseguradas. Das treze escolas pesquisadas, doze foram selecionadas com este procedimento e uma foi a partir de outras referências do INEP, por se tratar de escola rural. Podemos dizer que todas se encaixaram naquele padrão de escola pública

com condições de qualidade, porém não podemos compará-las linearmente seja em relação à qualidade do ensino ofertado, seja em relação à gestão, ou à lida com as questões financeiras, pois se tratam de perfis escolares um tanto distintos⁶.

Os resultados da pesquisa que aqui tratamos são dedicados, como já comentamos, à análise dos recursos financeiros administrados diretamente pelas escolas e, de pronto, vale a pena observar o conjunto de valores desses recursos, explicitados na tabela a seguir.

Tabela 1: Recursos administrados pelas escolas do Paraná – 2003 (valores nominais).

Escola – Cidade – Dependência administrativa	Recursos na escola						Matrículas	Custo Aluno Total (R\$)	Participação dos recursos próprios no custo aluno total (%)
	Total de recursos na escola (R\$)	Recurso por aluno (R\$)	Fonte Pública		Outras Fontes				
			Total (R\$)	%	Total (R\$)	%			
D Assis - Lon - M	5.070,00	88,95	3.420,00	67,46	1.650,00	32,54	57	3.210,48	2,77
M Jones - Lon - M	8.661,20	113,96	4.628,95	53,44	4.032,25	46,56	76	5417,09	2,10
M. Kimura - Mga -M	35.161,00	276,86	26.025,00	74,02	9.136,00	25,98	127	2.076,62	13,33
ILES - Lon - E	10.240,00	628,2	5.300,00	51,76	4.940,00	48,24	163	4.361,67	1,44
Expedicionário-Ctba-M	22.836,00	47,67	20.736,00	90,80	2.100,00	9,20	479	1.598,75	2,98
J Sperandio - Arau-M	10.797,60	208,9	10.797,60	100,00	*	0,00	517	1.788,84	1,17
A Plaisant - Mga - E	15.590,94	27,69	12.670,94	81,27	2.920,00	18,73	563	1.160,31	2,39
M Teixeira - Lon - M	48.700,00	55,78	35.700,00	73,31	13.000,00	26,69	873	935,18	5,97
O Dittert - Mga - E	48.286,31	51,42	17.075,97	35,36	31.210,34	64,64	939	88,219	583
ET da UFPR - Ctba -F	504.631,00	504,63	504.631,00	100,00	**	0,00	1000	3.098,56	16,29
E Pilotto - Ctba - M	34.060,00	32,13	34.060,00	100,00	0,00	0,00	1060	97,04	3,31
N Guimarães - Lon - E	113.200,00	94,02	18.200,00	16,08	95.000,00	83,92	1204	834,39	11,27
IEM - Mga - E	142.392,04	49,63	57.107,94	40,11	85.284,10	59,89	2869	725,71	6,84

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Legenda: Dependência Administrativa: M - municipal; E - estadual; F - federal.

Cidades: Lon - Londrina; Mga - Maringá; Ctba - Curitiba; Arau - Araucária

*Não informado.

**Não é possível calcular visto que a escola só informou os recursos orçados e não os realmente administrados pela escola.

Das treze escolas estudadas, os dados de duas delas não são muito confiáveis ou são incompletos para o objeto aqui em questão. A Escola Técnica da UFPR, não nos informou os recursos financeiros realmente administrados pela escola, informando-nos apenas os recursos orçados pela União para a sua manutenção, logo ficamos sem a informação de quanto esta escola de fato administra, apesar de ser provável que a escola arrecade, via Fundação da UFPR. A

Escola Municipal João Sperandio, em Araucária, preferiu não nos informar a quantia de recursos financeiros que arrecada, mas pelas entrevistas ao longo da pesquisa ficou evidente que esta prática de arrecadação está ali presente, mas como no outro caso, não temos como analisar a participação deste recurso próprio na composição do custo da escola.

As demais onze escolas nos informaram com grau razoável de precisão, a par-

tir dos seus registros financeiros, o movimento financeiro completo ocorrido no ano de 2003, base da pesquisa. Mesmo sendo uma exigência legal apenas para os recursos transferidos de fontes públicas, as escolas mantêm registros cuidadosos de toda a sua movimentação financeira, incluindo aquela proveniente dos recursos próprios, arrecadados pelas próprias escolas.

Entre todas as escolas, apenas uma não pratica qualquer forma de arrecadação, trabalhando exclusivamente com recursos transferidos pelo poder público. As outras todas, de alguma forma, além do repasse de fonte pública, ainda arrecadam algum dinheiro junto às suas comunidades.

Antes de observar com mais cuidado esses casos, vale registrar que todas as treze escolas trabalham com recursos transferidos e, na maioria das escolas (exceção feita à Escola Técnica da UFPR e aos Centros de Educação Infantil Durvalina de Assis e Monsenhor Kimura), há mais de uma fonte pública enviando-lhes dinheiro, pois trata-se de instituições que atendem ao ensino fundamental e, desta forma, recebem recursos do PDDE, bem como são escolas que compõem redes de ensino que têm seus próprios programas de descentralização financeira⁷.

As escolas que mais arrecadam são também as maiores em número de alunos matriculados, o que pode ser explicado pelo número de famílias contribuintes com as já mencionadas taxas associativas, que é o expediente mais frequentemente utilizado nas escolas estudadas e o de maior participação na composição dos recursos próprios.

As onze escolas com dados passíveis de serem analisados apresentam variações

que vão de zero a quase cem mil reais de arrecadação anual. O que somado ao conjunto de recursos transferidos perfaz totais que variam de 5.000 a mais de 142.000 reais administrados diretamente pelas escolas. A divisão per capita deste recurso varia entre 27 reais e 276 reais. Esses números todos, contudo, não são grandes se comparados com o custo total das escolas em questão, uma vez que na maioria absoluta das escolas a proporção dos recursos administrados diretamente pelas escolas, somando todas as fontes, não ultrapassa os 7% do quanto custa mantê-las funcionando normalmente durante um ano.

Ao longo da investigação, tivemos vários depoimentos de diferentes sujeitos quanto à insuficiência dos montantes de recursos repassados pelo poder público e a necessidade das escolas buscarem complemento na comunidade escolar. Tal fato é na maior parte das vezes indicado como um problema, posto que isto representa um esforço a mais que a escola precisa fazer para buscar condições melhores de realizar sua tarefa específica. Todavia, apesar da maioria das escolas precisar recorrer à comunidade para complementar os recursos para o seu cotidiano, posto que a maior parte destes recursos é destinada a material de consumo, um número significativo de escolas tem no poder público a sua principal fonte de recursos. Nossa hipótese é que a análise destes dados pode demonstrar que o esforço público que precisa ser feito para dotar as escolas de autonomia de gestão financeira⁸ para o seu cotidiano não é muito grande.

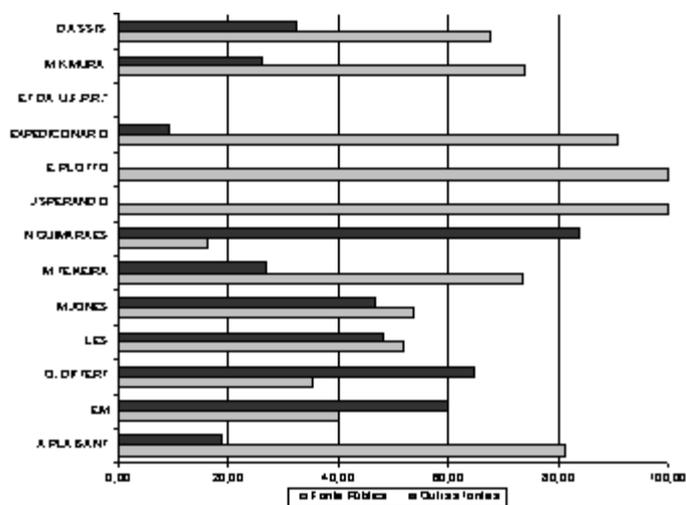
O gráfico 1 apresenta duas escolas que administram apenas recursos públicos. Evi-

dência que em outras seis escolas o montante de recursos de origem pública é maior que os de outras origens e que em apenas três escolas os recursos da comunidade são maiores que os recursos públicos. Este menor grupo é constituído por escolas estaduais que passaram por forte processo de descentralização na última década, mas sem a dívida contra-partida financeira do Estado. Em duas dessas três escolas (Colégio Newton Guimarães e Instituto de Educação de Maringá), observamos que há longa prática de arrecadação de recursos pela escola a ponto de se cobrar valores para diversas atividades da escola, colocando em cheque o seu caráter público. De toda forma, nessas escolas, apesar dos entrevistados se referirem, sobretudo na segunda, a divergências de pais ou de alunos acerca dos mecanismos de arrecadação de recursos, tais práticas são parte da dinâmica escola. Certamente, a possível qualidade de ensino ofertada por essas escolas não é dependente desses recursos, pois eles repre-

sentam pouco no conjunto das principais rubricas da escola, mesmo assim, as escolas em pauta avaliam que esta prática de grande arrecadação é muito importante para a sua manutenção nos termos em que elas acreditam que devem se organizar.

Compreender os efeitos dos processos de descentralização exige que também se considere o que as escolas esperam de sua própria organização. Durante as entrevistas realizadas os diretores das escolas, principalmente, evidenciaram a importância dos recursos arrecadados por outras fontes como aqueles que permitem à escola organizar a chegada dos alunos (consertar a pintura, limpar a caixa d'água...) coisas comuns, porém o destaque é da urgência que tais coisas se façam antes dos alunos chegarem, tipo de preocupação que os programas de descentralização nem sempre incorporam. Destaca-se isto aqui para reforçar a necessidade de debater não só o montante do recurso, discussão fundamental, mas também a que expectativas ele deve atender.

Gráfico 1: Recursos administrados pelas escolas do Paraná em percentuais por fonte–2003



* Não é possível calcular visto que a escola só informou os recursos orçados e não os realmente administrados pela escola.

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Enfim a análise dos dados da pesquisa nos permite indicar algumas questões como conclusões ou como indicações para o aprofundamento das pesquisas sobre esta temática: a) A participação financeira da comunidade, mesmo quando incentivada, não é suficiente para a manutenção da escola, posto que os maiores investimentos necessários ao funcionamento da escola continuam exclusivamente públicos (pessoal docente e não docente); b) As escolas têm vivido mais experiências de gestão de recursos públicos e os recursos privados, na maioria das vezes, não são os mais importantes; c) As escolas não tratam os recursos de forma diferenciada, ou seja, para as escolas os recursos não são públicos ou privados, eles são recursos da escola. Desta forma, apesar de realizarem os gastos respeitando as regras da administração pública, no caso dos recursos provenientes desta fonte, e terem mais autonomia de aplicação do que com os demais recursos, a maioria das escolas mantém um balanço organizado de forma similar para o conjunto dos recursos. d) O esforço público que tem sido feito para dotar as escolas de autonomia de gestão financeira para a adequada manutenção das condições para um ensino de qualidade não tem se mostrado suficiente. Tendo em vista os dados trabalhados na pesquisa, pode-se concluir que a opção do poder público pela descentralização, nos moldes que se apresenta atualmente, está mais vinculada à uma dada concepção de administração da educação pública, a partir de uma racionalidade mais política do que pedagógica ou mesmo financeira, uma vez que para a

constituição/manutenção das condições de qualidade, o investimento financeiro não seria tão grande e o retorno pedagógico poderia ser compensador do esforço a maior. e) A questão do controle público sobre os recursos administrados diretamente pelas escolas precisa ser ampliada para o conjunto dos recursos, ou ao menos, a discussão disto precisa entrar na pauta das pesquisas, para retomar o conceito de público e para avaliar a pertinência e a real necessidade de outras fontes de recursos no interior da escola pública.

Notas

¹ Vários autores afirmam que não se trata de “descentralização”, mas sim de “desconcentração” (RIVAS, 1991; CASASSUS, 1995; e mesmo nós em SOUZA, 2001 e 2003). De toda forma, para este artigo trataremos deste mecanismo de transferência de responsabilidades do centro do poder público para às escolas como descentralização, uma vez que este é o termo utilizado pelos próprios gestores públicos, cuja política é aqui analisada.

² Utiliza-se a expressão “Escola e/ou Municipalidade” porque em alguns países latino-americanos e caribenhos, a descentralização atingiu mais diretamente a escola, em outros países atingiu mais o município.

³ O PDDE transfere recursos uma vez ao ano a partir de um cálculo que não é per capita, mas leva em conta o número de alunos e a região do país na qual se localiza a escola.

⁴ Há várias denominações para essas associações, que variam conforme a região do país: APM, APP (para pais e professores), APPF (para pais, professores e funcionários), Caixa Escolar, Cooperativa Escolar, etc.

⁵ É comum, apesar da contrariedade apregoada na lei e por vezes manifesta pelo poder público, a cobrança desta taxa associativa no momento da (re)matrícula do aluno, caracterizando verdadeiramente em uma taxa de matrícula em escola pública, recolhida com frequência por família, indepen-

dente do número de filhos matriculados.

⁶ O relatório completo da pesquisa está publicado em CD-Rom, no qual apresentamos a organização das escolas e os custos a partir da seguinte tipologia: escolas de educação infantil, escolas de ensino fundamental de pré a 4ª série, escolas de ensino fundamental completo, escolas de ensino fundamental e médio, escola de ensino especial, escolas com cursos de formação profissional.

⁷ Tais programas são criados e regulamentados em cada município. Em 2003, a situação era a seguinte: em Maringá, os Centros de Educação Infan-

til recebiam dois repasses de R\$ 600,00 por ano para despesas de pequena monta. Curitiba, as escolas recebiam R\$ 2,00/aluno/mês somados com mais 10% referentes a possibilidade de aumento de demanda e os recursos eram repassados a cada três meses. Londrina, as escolas recebiam R\$ 3,50/aluno/mês. Em Araucária, o valor repassado era de R\$ 1,53/aluno/mês.

⁸ Entendemos aqui que a autonomia de gestão financeira implica recursos públicos em quantidade suficiente para a escola não precisar recorrer a formas de arrecadação própria.

Referências

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: Barroso, J. *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da Educação*. São Paulo: Autores Associados, 1995.

_____. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Autores Associados, n. 114, pp. 07-28, nov. de 2001.

_____. *Escola e Desigualdade*. Brasília: Plano, 2002.

CARNOY, Martin & CASTRO, Cláudio M. Como anda a reforma da educação na América Latina? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

GOUVEIA, Andréa & SOUZA, Ângelo R. (org.). *Levantamento do Custo Aluno em Escolas de Qualidade no Estado do Paraná*. Relatório de Pesquisa. Curitiba: Setor de Educação, 2004.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

MEC/INEP/DTDIE. *Pesquisa custo qualidade*. Sinopse das Escolas do Paraná. Brasília: 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F & PAOLI, MC. *Os sentidos da democracia*: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999.

PARANÁ. *Estatuto das APMF*. Curitiba: SEED, 2003.

RIVAS, Ricardo H. *Política de descentralización em la educación básica y media in América Latina*: Estado del Arte. Santiago/Chile: Unesco/Reduc, 1991.

SOUZA, Ângelo R. A. *Escola, por dentro e por fora*: a cultura da escola e o programa de

descentralização financeira em Curitiba-PR. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____. Reformas Educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar em Revista*. Curitiba: UFPR, n. 22, pp. 17-50, dez.. de 2003.

Recebido em 21 de outubro de 2004.

Aprovado para publicação em 05 de novembro de 2004.