



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Ribas dos Santos, Alfredo Sérgio
Autonomia financeira da escola
EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 1, janeiro-junho, 2006, pp. 153-171
Universidade Nove de Julho
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580108>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA¹

Alfredo Sérgio Ribas dos Santos

alfredo_ribas@uninove.br,

Uninove.

São Paulo – SP [Brasil]

Neste artigo que se insere no contexto das análises acerca do financiamento da educação no Brasil, propõe-se a discutir limites e possibilidades do conceito de autonomia financeira da escola a partir do entendimento das condições administrativas, legais, financeiras e pedagógicas existentes nas escolas públicas da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, da Prefeitura Municipal de São Paulo (Smesp-PMSP). A transformação da escola pública municipal paulistana de unidade administrativa em unidade de despesa constitui o primeiro passo rumo à consolidação do artigo 15 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece o princípio da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas. A análise procurará estabelecer uma vinculação entre a possibilidade de autonomia financeira da escola e sua articulação com o financiamento da educação e com a problemática da política educacional brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia financeira da escola. Financiamento da educação. Política educacional brasileira. Qualidade de ensino. Unidade de despesa.

EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 153-171, jan./jun. 2006.

153

¹ Texto adaptado do terceiro capítulo da tese (Doutorado em Educação) defendida pelo autor, em fevereiro de 2004, na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sob o título *Políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal: o caso do município de São Paulo nas gestões do período de 1997-2002.*

1 Introdução

A discussão sobre a autonomia financeira das escolas públicas da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, da Prefeitura Municipal de São Paulo (Smesp-PMSp), será abordada, neste artigo, tendo como base a sua transformação em unidade de despesa, pois a estrutura administrativa e financeira da secretaria possibilita tal procedimento.

A transformação da escola em unidade de despesa representa a autonomia dada a ela para gerir seus recursos financeiros e orçamentários. Assim, a escola passa a ter maiores responsabilidades técnicas, operacionais, legais e administrativas. Essa transformação, que representa a primeira etapa na mudança do atual padrão de financiamento da educação, tem como objetivo não apenas consolidar as escolas como unidades orçamentárias, mas também sua autonomia financeira.

Diante dessas mudanças, discutiremos, a seguir, a proposta de transformação das escolas públicas paulistanas em unidade de despesas, pois se considera que esse processo é o mais adequado e viável do ponto de vista político, financeiro e administrativo para a efetivação da autonomia financeira das unidades escolares.

2 Proposta de autonomia financeira das escolas da Smesp

Levando-se em consideração as normas gerais de direito financeiro público, a Lei 9.394 (BRASIL, 1996) – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) –, em seu artigo 15, estabelece que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

Antes de analisarmos como a autonomia financeira das escolas públicas municipais paulistanas ocorre ou poderá ocorrer, faz-se necessário explicitarmos o conceito de autonomia que orienta essa análise:

O termo autonomia passou a conter uma pluralidade de significados, utilizado por tecnocratas, anarquistas, comunistas, proletários, humanistas e cientistas, de forma a designar descentralização, negação do estado ou criação de conselhos. (MARTINS, 2002, p. 47).

Gadotti (1990, p. 176) diz que “[...] não podemos separar a idéia de autonomia de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de decidir, dirigir, controlar, portanto, de autogovernar-se, de ser pleno cidadão [...]”

Martins (2002, p. 47) discute, ainda, os limites impostos às escolas públicas para efetivar a autonomia:

Nesse sentido, a autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada e antidemocrática de administração, planejamento e avaliação no âmbito educacional. No entanto, via de regra, as experiências autogestionárias em educação esbarram nos limites colocados pela normatização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades. Assim, as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira não somente às técnicas e formas de ensino, mas também aos objetivos do ensino, não parece possível porque, se queira ou não a escola continua sendo uma instituição a serviço de fins sociais por amplo conjunto de fatores.

Ao concluir sua idéia acerca da autogestão, Martins (2002, p. 48) ressalta a necessidade de (re)significar o conceito de autonomia escolar:

O termo autogestão, significativamente, desapareceu nesse horizonte colocado pelas diretrizes oficiais em vigor. Também desapareceu o eixo central conferido, histórica e filosoficamente, ao conceito de autonomia: a defesa de conselhos gestores nas instituições de ensino com mandato revogável e a instauração da autoavaliação institucional. No debate da área educacional, o conceito de autonomia vem sofrendo um processo de sacralização e, ao que tudo indica, encontra-se reduzido à redefinição de procedimentos administrativos e financeiros [...]. Como elucidou o próprio documento da Unesco, os fins sociais da educação estão determinados. Portanto, trata-se agora de indagar a quais interesses serve o processo recente de (re)significação da autonomia escolar.

As ações empreendidas pela Smesp, de 1997 a 2002, para a efetivação do princípio legal e teórico da autonomia financeira das escolas públicas, pautaram-se pela dinâmica – entre a centralização e desconcentração – nos governos Celso Pitta e Marta Suplicy.

A manutenção dessa dinâmica representa a centralização das decisões no poder central, ou seja, na Smesp, que tem a incumbência de decidir se os recursos financeiros repassados às escolas devem ser utilizados em atividades de manutenção e conservação do prédio escolar e/ou em atividades pedagógicas e administrativas. A desconcentração ocorre no momento em que os diretores das escolas recebem esses recursos financeiros e decidem, de acordo com o que foi estabelecido pelo poder central, como utilizarão tais recursos em sua unidade escolar.

A Smesp, desde 1997, vem incentivando o processo de autonomia pedagógica e administrativa das escolas, conforme previsto no artigo 15 da Lei 9.394. Esse mesmo processo é observado em outros estados e municípios brasileiros, que atestam essa tendência. Entretanto, vale ressaltar que a autonomia

financeira das escolas públicas municipais paulistanas não está ocorrendo na mesma proporção que se dá a autonomia pedagógica e administrativa.

Convém destacar que essa autonomia financeira não pode nem deve ser entendida como privatização do ensino, tampouco como desobrigação do setor público para com a educação básica. Esse processo, na verdade, precisa ser pensado como um meio de garantir a efetivação do projeto político-pedagógico elaborado pela escola.

As atuais formas de repasse de recursos financeiros para as escolas públicas municipais ocorrem, basicamente, por meio do processo de adiantamento bancário, conforme determinam os artigos 68 e 69 da Lei 4.320 (BRASIL, 1964). No entanto, esse procedimento técnico contábil está limitado ao atendimento das despesas miúdas e de pronto pagamento, cujos valores oscilam em conformidade com o número de alunos da escola.

Entretanto, esse critério de repasse de recursos financeiros, a partir do número de alunos, é insuficiente para definir o valor necessário à escola. Há de se considerar também outros fatores, tais como a área total e a área construída da escola, número total de salas, além das salas de aula, laboratórios, turnos de funcionamento e número de funcionários, pois, somente com esses dados, poderiam ser dimensionadas as reais necessidades da escola, visando à manutenção do prédio e ao atendimento das necessidades decorrentes das atividades pedagógicas e administrativas.

A escola pública municipal de São Paulo (SP) pode solicitar à Coordenadoria de Educação de sua subprefeitura (antigo Núcleo de Ação Educativa), a realização de pequenas e médias reformas no prédio escolar, mesmo aquelas que não exigem processo licitatório. Cabe à escola aguardar os trâmites técnico-burocráticos inerentes ao processo de contratação desses serviços, de acordo com o grau de urgência da obra.

A Smesp possui condições econômico-financeiras, políticas, educacionais e administrativas para promover o processo de autonomia financeira das escolas públicas. É necessário, porém, a instauração de mecanismos técnico-

contábeis que possibilitem repassar às escolas os recursos financeiros suficientes tanto para a execução do projeto pedagógico quanto para a manutenção do prédio escolar.

Considera-se que o mecanismo contábil capaz de efetivar a autonomia financeira da escola pública municipal paulistana é a sua transformação em unidade de despesa, que, como exposto, representa a autonomia dada à escola para gerir recursos financeiros e orçamentários próprios.

Assim, a Coordenadoria de Educação, por ser uma unidade orçamentária, poderia repassar recursos para as escolas com base em demandas advindas da elaboração do projeto político-pedagógico, que, por sua vez, deve ser resultado da consulta e da tomada de decisão por parte da comunidade local, desde que respeitados os limites impostos pelo orçamento geral da Smesp.

Gadotti (1995, p. 46), ao discutir a proposta da implantação da escola cidadã, analisa o processo de autonomia das escolas e refere-se à sua independência financeira, afirmando que:

Para Melchior, a questão-chave da autonomia da escola encontra-se na execução orçamentária, portanto na transformação ou não das escolas em unidades de despesa, acumulando todos os recursos financeiros orçamentários, com exceção das despesas de pessoal que continuariam centralizadas.

Visando à operacionalização da transformação da escola pública municipal de unidade administrativa em unidade de despesa, ela deverá realizar os seguintes procedimentos²: elaborar a proposta orçamentária; manter registros necessários à apuração de custos; controlar a execução orçamentária, segundo as normas estabelecidas; elaborar a programação financeira da unidade de despesa; verificar se foram atendidas as exigências legais e regulamentares para que as despesas possam ser empenhadas; emitir empenhos e subempenhamentos; atender às requisições de recursos financeiros; examinar os documen-

² Adaptado do Decreto 26.978 (SÃO PAULO, 1987), que transformou as Delegacias de Ensino, atuais Diretorias de Ensino, em unidades de despesa.

tos comprobatórios da despesa e providenciar os respectivos pagamentos nos prazos estabelecidos, segundo a programação financeira; proceder à tomada de contas de adiantamentos concedidos e de outras formas de entrega de recursos financeiros; emitir cheques, ordens de pagamento e de transferência de fundos e outros documentos adotados para a realização dos pagamentos; manter registros necessários à demonstração das disponibilidades e dos recursos utilizados.

Para pôr em prática a proposta de transformação da escola pública municipal em unidade de despesa, são necessárias algumas providências: decisão política do poder executivo, compartilhada e assumida com o poder legislativo municipal (Câmara dos Vereadores), o Tribunal de Contas do Município e o Conselho Municipal de Educação e de Acompanhamento e o de Controle Social do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); sensibilização do corpo diretivo e dos membros dos colegiados da escola sobre a importância desse processo; capacitação técnica e operacional do corpo diretivo e dos membros dos colegiados da escola, antes da efetivação do processo de transformação em unidade de despesa; gradual passagem das novas atribuições para o melhor entendimento e operacionalização do processo; acompanhamento por parte dos órgãos centrais e intermediários da Smesp e da Secretaria Municipal de Finanças, visando à capacitação *in loco* das escolas; disponibilização de toda infra-estrutura material e de pessoal técnico especializado para orientar e capacitar as escolas; cronograma de trabalho com grupos de escolas, por livre iniciativa, pelo menos no início do processo, direcionado à mudança; avaliação e resolução, junto às escolas, dos problemas políticos, técnicos e operacionais que vierem a ocorrer.

Esse mecanismo técnico-contábil – unidade de despesa – seria criado com base em demandas da escola, expressas no projeto pedagógico, cuja função atual é a de discriminar tanto as atividades a serem desenvolvidas ao longo do ano quanto as linhas de ação.

³ Consultor (em finanças públicas) do Fundo de Fortalecimento da Escola do Ministério da Educação (Fundescola-MEC).

Esse projeto pedagógico seria responsável também pela orientação do volume de recursos financeiros necessários que deveriam ser repassados para escola, ou seja, seria a institucionalização do princípio de autonomia financeira como estabelece o artigo 15 da Lei 9.394. Tal alteração, proposta neste artigo, daria à escola a oportunidade de gerir os recursos financeiros necessários à consecução de seu projeto pedagógico, que deve ser acompanhado e avaliado pelos órgãos centrais da administração da educação no município de São Paulo.

Para a elaboração desse projeto pedagógico, com a previsão do orçamento financeiro da escola para o ano letivo, é necessário que o conjunto da comunidade escolar (pais, alunos, funcionários, professores e direção), por meio do Conselho de Escola e da Associação de Pais e Mestres (APM), seja capacitado para a construção coletiva desse projeto. Além disso, o poder público deve repassar os recursos financeiros, mensalmente, desde o início do ano letivo, para que haja a efetivação do referido projeto pedagógico.

As escolas públicas municipais paulistanas dispõem do mecanismo de repasse de recursos financeiros previsto nos já mencionados artigos 68 e 69 da Lei 4.320, que se referem ao adiantamento.

Esse mecanismo tem-se mostrado insuficiente para atender às demandas das escolas, pois, segundo a legislação, ele deve atender a situações específicas e excepcionais não previstas no processo normal de aplicação. Dessa forma, a proposta de autonomia financeira elaborada por Polo³ (2001) não atende ao princípio da autonomia financeira das escolas. Esse consultor sustenta que

Há, entretanto, outra forma, muito mais eficiente, de se garantir a autonomia financeira das escolas. Trata-se do regime de adiantamento previsto nos artigos 68 e 69 da Lei 4.320/64, assim redigidos:

Art. 68 – O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69 – Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

Veja-se que esses dispositivos, embora constantes em lei promulgada há quase quarenta anos, são de uma utilidade ímpar para a gestão pública brasileira, pois permitem aos administradores públicos celeridade na realização de pequenos gastos para os quais o regime normal não é o adequado em face das várias etapas que a despesa deve percorrer, o que em geral demanda muito tempo de espera. (POLO, 2001, p. 287, grifo nosso).

A escola pública municipal paulistana pode ter garantida sua autonomia financeira, desde que o poder público assegure o volume de recursos financeiros necessários para que ela realize seu projeto pedagógico, sem, contudo, descaracterizar seu caráter público, laico e democrático. Dessa maneira, a escola poderá efetivar a descentralização das políticas educacionais, pois terá asseguradas as condições pedagógicas, administrativas e financeiras necessárias para que isso ocorra.

Tal autonomia financeira da escola pública municipal paulistana poderá garantir a plena realização de seus objetivos expressos no projeto pedagógico, porém, concomitantemente, deverão ser criados mecanismos de prestação de contas que garantirão a perfeita aplicação dos recursos financeiros, com base na avaliação dos objetivos e metas propostos no referido projeto.

Cabe ao poder público, ao repassar os recursos financeiros suficientes nos prazos adequados para que a escola realize o projeto pedagógico construído pela comunidade escolar, verificar se a instituição de ensino terá condições

de promover maior controle sobre a aplicação dessa verba. Essa comunidade escolar será, então, responsável pela elaboração, acompanhamento e realização do projeto pedagógico e pelo processo de prestação de contas dos recursos financeiros utilizados, ou seja, essa tarefa deixará de ser realizada apenas pela direção ou pelos membros dos órgãos intermediários e centrais da Smesp.

Considerando o número de escolas, de servidores públicos municipais, de alunos e de órgãos intermediários e centrais que compõem a Smesp, é possível inferir que as dificuldades políticas e operacionais iniciais para a efetivação desse processo podem ser superadas, mesmo porque a própria prefeitura do município, ao instituir as subprefeituras (SÃO PAULO [Município], 2002a, 2002b), definiu que a descentralização político-administrativa é fator decisivo para melhorar e aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos para a população.

A descentralização político-administrativa em curso na prefeitura do município, com a criação das subprefeituras, transformou os Núcleos de Ação Educativa (NAE), responsáveis pelas escolas públicas municipais de determinada região da cidade, em Coordenadorias de Educação na subprefeitura, proporcionando-lhes condições de gerenciar, com maior eficiência, os recursos financeiros recebidos, pois são unidades orçamentárias, ou seja, possuem autonomia para realizar despesas, conforme estabelecido no orçamento público.

A efetivação da autonomia financeira das escolas públicas municipais pode reafirmar ou questionar a necessidade de percentuais mínimos (SÃO PAULO [Município], 1990, 1996a, 1996b, 2001a) previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei 9.394. Segundo essas legislações, a União (governo federal) deve aplicar 18% dos impostos; estados, municípios e Distrito Federal (DF), 25% da receita resultante de impostos e as compreendidas como transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, essas legislações não garantem as condições necessárias para aferição da qualidade de ensino, do poder de compra do salário dos profissionais da educação, ou

mesmo em relação à manutenção, reforma e construção de prédios escolares, à qualidade dos materiais pedagógicos e de escritório e, principalmente, à viabilização econômico-financeira do projeto pedagógico da escola.

A proposta é que esse padrão de qualidade de ensino seja estabelecido com base no projeto pedagógico da escola, orientado pela política educacional municipal, estadual e federal, e que favoreça o debate sobre o volume de recursos financeiros para a educação no Brasil sem vincular percentual mínimo, mas valendo-se de outros mecanismos que garantam os recursos financeiros necessários, sejam eles acima ou abaixo dos atuais legalmente estabelecidos. Dessa forma, esse montante de recursos destinados à educação podem ser canalizados, tendo por base critérios de eficiência e eficácia do sistema de ensino como garantia para manter um padrão de qualidade socialmente aceito e econômica e financeiramente viável.

Para corroborar a instauração de um padrão de qualidade de ensino como norteador do financiamento da educação e ver assegurada a autonomia financeira da escola pública, é importante que se faça uma análise histórica da vinculação de recursos financeiros para a educação no Brasil.

A disponibilização de recursos financeiros para a educação foi iniciada apenas com a Constituição de 1934. Nela, estabeleciam-se percentuais mínimos de arrecadação de impostos que cada elemento da federação deveria utilizar para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Transcorridos 72 anos dessa norma constitucional, que sofreu alterações ao longo do tempo, o Brasil deveria apresentar baixíssimos índices de analfabetismo, com todas as crianças e jovens em idade escolar devidamente matriculados, os sistemas de ensino integrados e eficientes na efetivação das políticas educacionais, as escolas funcionando em condições condignas e remunerando adequadamente os profissionais da educação.

Apesar de a vinculação de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino estar prevista na legislação tanto nas Constituições Federal e Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios e na Lei 9.394 quanto

no Plano Nacional de Educação, essa situação não corresponde à realidade escolar brasileira, em especial à da escola pública.

Com 72 anos de vinculação de recursos financeiros à educação pública estabelecidos pela Constituição, a simples definição de percentuais mínimos para a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino não logrou garantir sua qualidade. Disso decorre a necessidade de estabelecer duas medidas integradas e simultâneas: a autonomia financeira da escola pública e o estabelecimento de padrão de qualidade de ensino, pois, juntas, tais medidas determinarão o volume de recursos financeiros para a sua execução. Contudo, vale ressaltar que as medidas aqui propostas devem considerar o período de transição do atual modelo de financiamento da educação, uma vez que existem mecanismos legais em vigor que deverão ser alterados para a instituição da autonomia financeira da escola pública e para o estabelecimento do padrão de qualidade de ensino.

3 Limites e possibilidades da proposta de autonomia financeira das escolas da Smesp

Este estudo buscou apontar que os mecanismos atuais de financiamento da educação, tanto na escola pública estadual paulista quanto na municipal paulistana, foco principal deste artigo, não garantem a qualidade. A preocupação com os recursos financeiros disponibilizados para o custeio da educação surgiu há 72 anos e de lá para cá persistem os mesmos problemas: altos índices de analfabetismo, crianças e jovens em idade escolar fora da escola, sistemas de ensino não integrados e deficientes na efetivação das políticas educacionais, escolas funcionando em condições precárias e profissionais da educação mal remunerados.

Este artigo propõe uma alteração na disponibilização dos recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal mudança está

fundamentada, como foi explicitado, na autonomia financeira da escola pública e no estabelecimento de um padrão de qualidade de ensino.

Entretanto, há diversos tipos de problemas e procedimentos técnicos, administrativos e políticos que devem ser realizados pelos órgãos intermediários e centrais dos sistemas públicos de ensino e pelas unidades escolares, para a viabilidade da autonomia financeira das escolas públicas. Este tópico pretende destacar alguns dos mais relevantes procedimentos.

O repasse de recursos financeiros para as escolas públicas municipais ocorre, em geral, por solicitação do diretor da escola, na modalidade de adiantamento, ou é definido pelos órgãos intermediários e centrais do sistema municipal de ensino paulistano e do poder executivo municipal. Vale ressaltar que esses órgãos devem organizar-se tendo em vista o atendimento às necessidades financeiras das unidades escolares, em tempo hábil e no montante suficiente, para garantir-lhes a implementação do projeto político-pedagógico.

O projeto político-pedagógico da escola deve conter previsão orçamentária dos recursos financeiros que serão executados ao longo do ano letivo, e a projeção para os próximos anos da realização do plano de investimento, seja na manutenção do prédio, na contratação de prestadores de serviços, nas reformas, restaurações, ampliações, pequenas construções, aquisição de material pedagógico, seja na capacitação de professores e funcionários administrativos.

A manutenção do prédio, a contratação de prestadores de serviços, as reformas, as restaurações, as ampliações, as pequenas construções e a aquisição de material pedagógico deverão ser realizadas de forma que a comunidade escolar incorpore a escola como espaço público a ser respeitado e valorizado por todos, evitando-se, o máximo possível, a destruição do patrimônio.

Para que isso ocorra, é preciso que se deixe de priorizar interesses individuais ou corporativos dos diversos segmentos da escola (direção, funcionários, professores, pais e alunos). Esses interesses (corporativos, particularistas, clientelistas, troca de favores), caso não sejam eliminados, podem propiciar

a prática da corrupção, do uso incorreto e ilegal dos recursos públicos e da improbidade administrativa, tanto no âmbito da unidade escolar quanto nos órgãos intermediários e centrais dos sistemas públicos de ensino.

A qualificação profissional (técnica e política) e a formação continuada dos funcionários públicos que atuam na escola e nos órgãos intermediários e centrais dos sistemas públicos de ensino são sempre de fundamental importância para o entendimento da necessidade e da viabilidade da autonomia financeira da escola pública.

Existe uma cultura organizacional da escola pública pautada na idéia de que ela seja uma repartição pública convencional, em que o funcionário público possua um envolvimento apenas técnico-burocrático com a comunidade escolar, sem qualquer preocupação com a atuação social e educacional. Essa postura deve ser superada para que a própria democracia se consolide nos aparelhos de Estado.

Os problemas de gestão da escola recaem, no caso específico das escolas públicas municipais de São Paulo, sobre o diretor, porque, conforme estabelece o estatuto do magistério público municipal (SÃO PAULO [Município], 1992, 1993, 1997, 2001b, 2001c), ele é o responsável pela unidade escolar. A própria Lei 9.394 define, nos artigos 14 e 15, os princípios da gestão democrática e da autonomia, ou seja, a escola deve ser gerida por seus colegiados (Conselho de Escola e APM). Nessa situação, prevalecem duas orientações: uma que se refere à carreira do magistério, que atribui ao diretor a responsabilidade total sobre a escola, e outra que apregoa a gestão democrática e a autonomia e faz com que o diretor centralize as decisões e as ações, de forma que, na maioria das vezes, apenas consulte os referidos colegiados para formalizar o processo de decisão.

Para reverter essa realidade, o diretor seria o responsável pela escola, enquanto unidade de despesa, mas o poder público municipal paulistano deveria instituir mecanismos que ampliassem as responsabilidades da APM e do Conselho de Escola, que passariam a ser instâncias reais e efetivas de parti-

pação, de tomada de decisão e se responsabilizariam pelo envio dos recursos financeiros para a unidade escolar.

A legislação que trata da educação e, especificamente, da criança e do adolescente – a Constituição Federal, a Lei 9.394 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – assegura direitos individuais e educacionais dos alunos. Contudo, os órgãos intermediários e centrais dos sistemas públicos de ensino não proporcionam às escolas os meios pelos quais esses direitos sejam garantidos, pois, para efetivá-los, seriam necessários recursos humanos habilitados tecnicamente, recursos financeiros em quantidades suficientes para suprir as necessidades das escolas, respeitando-se suas particularidades. Isso posto, pode-se afirmar que a autonomia financeira das escolas públicas é um mecanismo importante para garantir os direitos e deveres da comunidade escolar, na medida em que viabiliza as condições materiais necessárias para a efetivação do direito previsto pela legislação.

A gestão financeira das escolas públicas está, atualmente, condicionada à dinâmica das finanças públicas, ou seja, aos limites impostos pelo orçamento público, aos contingenciamentos (restrições) definidos pelas disponibilidades financeiras, às prioridades nos gastos com custeio (gastos correntes) e não com gastos de capital (gastos com investimentos), à dívida pública do município e às prioridades políticas dos governantes que não são, necessariamente, os anseios da comunidade escolar.

Transformar, portanto, as escolas públicas municipais em unidades de despesa é, como se pretendeu assinalar neste artigo, uma proposta trabalhosa, porém viável. Tal transformação na gestão financeira dessas unidades escolares contribuirá para a efetivação da autonomia da escola e, principalmente, para a melhoria da qualidade do ensino, priorizando, de fato, os interesses e as demandas das escolas e dos profissionais da educação.

4 Considerações finais

Uma das maiores dificuldades para a viabilização da autonomia financeira das escolas públicas municipais paulistanas reside no fato de que, atualmente, existe a centralização do poder sobre os recursos financeiros, desde a elaboração, passando pela execução, até chegar à liberação dos recursos financeiros pelos órgãos intermediários e centrais da Smesp e pelas demais instâncias do poder executivo municipal.

Esses órgãos tratam as escolas como unidades isoladas entre si, não autônomas, mas pertencentes ao sistema público de ensino, não propiciando, assim, uma gestão democrática na elaboração, execução e liberação dos recursos financeiros, que poderiam atender aos interesses e às necessidades de cada unidade escolar.

A descentralização do poder depende de decisão política dos governantes municipais e da mobilização da comunidade escolar, pois ambos podem estabelecer princípios de reorientação da elaboração, execução e liberação orçamentária, de forma que as escolas possam gerir e gerar recursos financeiros de maneira democrática e autônoma.

Com base no exposto, conclui-se que a transformação dessas escolas, de unidades administrativas em unidades de despesa e, futuramente, em unidades orçamentárias, pode garantir a realização efetiva do princípio legal da autonomia financeira da escola pública municipal paulistana e, consequentemente, a concretização da melhoria da qualidade de ensino.

THE SCHOOL'S FINANCIAL AUTONOMY

This paper, inserted in the context of the analysis concerning education financing in Brazil proposes the discussion of the limits and possibilities of the school financing autonomy concept starting from the understanding of

administrative, legal, financing and pedagogical conditions in the public schools of the Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – Smesp (Municipal Secretary of Education of São Paulo). The transformation of the Paulistan Municipal public school from administrative unity to expense unity constitutes the first step to the consolidation of the article 15 of the Law number 9.394 of December 20th 1996, which establishes the principle of administrative, pedagogical and financing autonomy of schools. The analysis will seek to establish a link between the possibility of the school's financial autonomy and its articulation with the education financing and with the Brazilian educational policy problems.

KEY WORDS: Financial autonomy of the school. Education financing. Brazilian educational policy. Teaching quality. Expense unity.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília: 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 mar. 2006.

BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2006.

BRASIL. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2006.

GADOTTI, M. *Escola cidadã*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

GADOTTI, M. *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

MARTINS, A. M. *A autonomia da escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas.* 1. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

POLO, J. C. Autonomia de gestão financeira das escolas. In: RODRIGUES, M. M.; GIÁGIO, M. *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasem III.* 1. ed. Brasília: Fundescola-MEC, 2001.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 42.561, de 30 de outubro de 2002.* Dispõe sobre a coordenação da implantação das Subprefeituras, de acordo com as normas constantes da Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, e dá outras providências. São Paulo: 2002a. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31102002D%20425610000>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SÃO PAULO (Município). *Emenda nº 24, de 26 de dezembro de 2001.* Altera as disposições gerais e transitórias dos arts. 2º e 13 da Emenda Constitucional Nº 14, de 13 de Setembro de 1996; Modifica os arts. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. São Paulo: 2001a.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992.* Dispõe sobre o estatuto do magistério público municipal, e dá outras providências. São Paulo: 1992.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 11.434, de 12 de novembro de 1993.* Dispõe sobre a organização dos quadros dos profissionais de educação da Prefeitura do Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: 1993.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 12.396, de 2 de julho de 1997.* Dispõe sobre a reorganização parcial do Quadro do Magistério Municipal; altera as Leis ns. 11.229, de 26 de junho de 1992, e 11.434, de 12 de novembro de 1993; readequa as Escalas de Padrões de Vencimentos que especifica, e dá outras providências. São Paulo: 1997. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03071997L%20123960000>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 13.168, de 6 de julho de 2001.* (Projeto de Lei nº 538/99, do Executivo) Cria os cargos que especifica no Quadro do Magistério Municipal e no Quadro de Apoio à Educação, altera a forma de provimento do cargo de Agente Escolar, e dá outras providências. São Paulo: 2001b. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07072001L%20131680000>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 13.255, de 27 de dezembro de 2001.* (Projeto de Lei nº 426/01, do Executivo) Altera a redação dos artigos 7º e 10 da Lei nº 13.168, de 06 de julho de 2001, que cria os cargos que especifica no Quadro do Magistério Municipal e no Quadro de Apoio à Educação, altera a forma de provimento do cargo de Agente Escolar, e dá outras providências. São Paulo: 2001c. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28122001L%20132550000>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 13.339, de 1º de agosto de 2002.* Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: 2002b. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082002L%20133990000>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional – Título VII – Dos Recursos Financeiros. São Paulo: 1996a.

SÃO PAULO (Município). *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 art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. São Paulo: 1996b.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1990.* Regulamenta o Título VI – Da Atividade Social do Município; Capítulo I – Da Educação – arts. 200 a 211; Financiamento da Educação nos arts. 208 e 209. São Paulo: 1990.

Recebido em: 25 mar. 2006 / Aprovado em: 2 jun. 2006

Para referenciar este texto

SANTOS, A. S. R. dos. Autonomia financeira da escola. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 153-171, jan./jun. 2006.