

# A ESCOLA POR DENTRO E POR FORA: A CULTURA DA ESCOLA E A DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA

**Angelo Ricardo de Souza**  
Professor da Universidade Federal do Paraná

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o comportamento da escola perante as determinações da política oficial de financiamento<sup>1</sup>. O objeto do estudo é a observação das formas pelas quais a escola recebe, incorpora e transforma as exigências da reforma no financiamento da educação. Assim, as análises aqui desenvolvidas privilegiam a escola como objeto de estudo, na condição de uma instituição da sociedade que interage com os elementos da política educacional.

Essa investigação buscou contribuir para a análise da organização da escola, tendo em vista o advento de reformas sustentadas por políticas descentralizadoras de financiamento e custeio da educação pública. Mas também, esta pesquisa procurou cotejar a tradição da escola no manuseio dos recursos financeiros *próprios* e *transferidos* pelas diferentes instâncias do poder público. O campo empírico do trabalho analisa algumas das resultantes provocadas na escola pública a partir da implantação, em agosto de 1997, do *Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais* (aqui abreviadamente tratado por *PDRF*), na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, Paraná.

E esta análise requereu a observação do comportamento da escola nos processos de tomada de decisão e de definição de prioridades financeiras, além dos processos contábeis da escola, tanto referentes aos recursos que ela própria arrecada, quanto aos recursos que ela recebe.

Ou seja, esta pesquisa não analisou o PDRF apenas como uma (ou mais uma) reforma administrativo-financeira, mas sim estudou os impactos iniciais provocados por esse programa sobre o cotidiano da escola, mais particularmente sobre o processo de gestão e de tomada de decisões, que tem relação direta com o desenvolvimento da autonomia da escola. Esses conceitos estarão todos sendo entendidos dentro do conjunto de teorias e práticas, normas e procedimentos que compõem a cultura da escola (Viñao Frago, 1998, p. 168).

Assim, a relevância desse trabalho está calcada no estudo das ações políticas e estruturais decorrentes de um modelo de descentralização financeira e as alternativas encontradas pela escola para continuar e/ou aperfeiçoar o cumprimento de sua função social.

Para entender o problema, esta pesquisa buscou *entrar* na escola, e isto significa tomá-la como objeto de estudo. O que não representa adotar a abordagem do local, em detrimento do global. Mesmo porque ambos acontecem no mesmo espaço, quer dizer, não há conhecimento global sem o local, não há

---

<sup>1</sup> Este artigo é produto da dissertação de mestrado defendida pelo autor junto à PUC-SP, em 2001, de título homônimo.

globalização sem localização (Santos, 2000). Destarte, tomar a escola como objeto de estudo representa abordar o problema a partir da localidade, pois mesmo que muitas vezes a sua origem esteja na globalidade, os reflexos, as resultantes mais significativas – grosso modo – são sentidas no plano local. Desta forma, aqui foi priorizado conhecer a cultura própria da escola, sem deixar de tentar estabelecer interfaces com todo o contexto que a cerca. Porque

*a escola tem que ser, simultaneamente, local e global: tem que estar articulada com a comunidade local, (...); e tem que ser global, ou seja, relacionar-se com o mundo, o que significa que a formação das crianças deve proporcionar-lhes uma visão de cidadãos do mundo (...)* (Amaro, 1996, p. 24).

## 2. AS REFORMAS EDUCACIONAIS E A CULTURA DA ESCOLA

As políticas educacionais em geral, e as de financiamento da educação em particular, reforçam uma concepção de organização empresarial da escola. Mesmo quando produzem propostas modernizantes, essas políticas aparentemente não se centram em observar a escola em toda sua complexidade, como uma instituição dona de uma cultura própria.

Isto pode ser evidenciado, por exemplo, na forma pela qual as reformas educacionais mais atuais pensam a função do diretor e do conselho de escola. Primeiramente, os ditames das políticas educacionais confundem gestão escolar com direção escolar, individualizando as responsabilidades da condução da escola na figura do diretor e colocando, na melhor das hipóteses, os órgãos colegiados de decisão – como o conselho de escola – como institutos de controle da autoridade, em que a fiscalização por parte das famílias é fundamental.

Neste aspecto, a discussão do poder dentro da escola toma dimensão relevante na identificação do que é exatamente essa instituição escolar. Como as políticas educacionais mais contemporâneas estabelecem uma lógica muito reduzida para enxergar o que define a escola (sua cultura, as relações de poder, sua pedagogia,...), entendendo-a como uma organização prestadora de serviços, portanto com todas as condições de ter sua eficácia e eficiência aumentadas com as políticas de descentralização, o mundo social que é a escola é ignorado. Enfim, a lógica defendida pela maioria das políticas educacionais atuais tem apontado para o fenômeno da descentralização e não têm visto a escola como "*lugar de formação*" (Nóvoa, 1998, p. 17). E, mais e principalmente, tem adotado este método que é a descentralização como um fim em si mesmo (Carnoy e Castro, 1999).

Popkewitz afirma que essas reformas educacionais estão postas como instrumentos que objetivam promover o desenvolvimento econômico e as mudanças nos padrões culturais, em face de um escopo de "*solidariedade nacional*" (1997, p. 21).

*"A reforma educacional não transmite meramente informações em novas práticas. Definida como parte das relações sociais da escolarização, a reforma pode ser considerada como ponto estratégico no qual ocorre a modernização das instituições"* (Popkewitz, 1997, p. 21), isto porque se entende que a escola é a instituição primeira na constituição de valores que indicam os rumos pelos quais a sociedade trilhará seu futuro. Essa idéia de modernização atribuída às reformas educacionais decorre do fato que elas têm sido

vistas como “*conseqüência da ruptura dos padrões de regulação social que cercaram a formação das escolas*” (Popkewitz, 1997, p. 25).

As noções de reforma estão ligadas ao progresso da sociedade, mas há um sério problema com as reformas mais contemporâneas, calcadas em princípios do individualismo liberal. Esse problema é fruto de uma séria contradição na relação reformas/progresso, pois a idéia que se faz de um mundo mais avançado estão concatenadas com uma concepção mais comunitária (de qualquer tipo!). Por outro lado, as reformas apontam na edificação de um “*individualismo possessivo*”, que

*considera as relações pessoais e a subjetividade como fins em si; o consumo é um objetivo em si mesmo. O entendimento pelos indivíduos do seu próprio papel em um sistema de produtividade e cultura é minado e eles são deixados com um pequeno sentido de pertença ou de compromisso para com o bem geral. A fragmentação e a auto-obsessão, que alimentam o individualismo possessivo, então, destroem o sentido de todo de cada pessoa e a sua relação com esse todo* (Popkewitz, 1997, p. 170).

Questões como essas, permitem afirmar que as reformas educacionais refletem as ideologias impressas no contexto social e político. Nesta linha, Gimeno Sacristán afirma que as reformas educacionais são “*referentes chamativos para analisar os projetos políticos, econômicos, sociais e culturais daqueles que as propõem e do momento histórico em que surgem*” (1997, p. 25). E estudando-as é possível depreender experiência política suficiente “*sobre como uma sociedade, e os grupos dentro dela, percebem e valoram os temas educativos, podendo-se comprovar que papel desempenha a educação na trama social*” (Gimeno Sacristán, 1997, p. 25).

Esse autor afirma que as reformas educacionais despertam o interesse dos docentes, especialmente porque o discurso dessas reformas é constituído de mais fé do que hermenêutica, “*mais esperança que análise crítica e experiência histórica*” (Gimeno Sacristán, 1997, p. 26). E esse discurso traz embutida uma lógica de mudança para se melhorar os resultados e mesmo os meios das ações educativas.

Reformar significa mudar, pôr em movimento, remover.

*Reformar denota remoção e isso dá certa notoriedade ante à opinião pública e ante os docentes, mais que a que proporciona uma política de medidas discretas mas de constante aplicação, tendentes a melhorar o serviço da educação. Se cria sensação de movimento, se geram expectativas e isso parece provocar por si mesmo a mudança* (Gimeno Sacristán, 1997, p. 26).

As reformas educacionais, então, estão sempre voltadas para a mudança, mais radical ou menos radical, das relações e condições sociais? Sim, mas isto nem sempre ocorre. Isto é, muitas vezes o objetivo da reforma é de transformar ou romper com uma dada prática social, mas ao desconsiderar as formas pelas quais as escolas reagem ao recebimento das suas determinações, as reformas falham – mesmo que parcialmente. E ainda, e principalmente, em alguns casos as reformas buscam mudar tudo para deixar tudo do mesmo jeito que estava...

*O simples anúncio de movimento chega a se apresentar como sinônimo de inovação: existe mudança se se propõem reformas; do contrário é como se não houvesse uma política para a educação. [Logo], as reformas podem acabar justificando a existência de reformadores; as medidas aplicadas [na verdade] dariam pouca relevância a sua presença* (Gimeno Sacristán, 1997, p. 26).

Essas questões relacionadas ao discurso das reformas levam o autor a concluir que poucas reformas marcam de maneira significativa o desenvolvimento da educação. A maioria delas fica esquecida ou não atinge os seus objetivos:

*Este uso retórico-político sobre as reformas faz que sejam realmente poucas as que deixam profunda marca no sistema e que outras muitas pretendidas reformas não tenham outro valor que o ritual e o litúrgico. Transcorrido pouco tempo, pode-se perguntar-lhes [às próprias reformas], que mais deixaram elas além de confusão e desmobilização? (Gimeno Sacristán, 1997, p. 27).*

Essa relação entre reformas e a estranha necessidade de inovações confunde o próprio sentido da existência de um sistema educacional que não paute suas ações a partir de marcos reformistas. Isto é, na linha que Gimeno Sacristán aponta, as ações na política educacional somente fazem sentido quando apresentam um discurso de mudança e isto garantidamente tem auxiliado na construção de uma concepção que desconsidera a história e a tradição da escola.

Mas há um padrão em relação aos objetivos das reformas? Aparentemente sim, pois na maioria delas “o discurso da reforma tem pouco a ver com relacionar os meios com os fins, mas tem, ao contrário, se tornado um domínio moral no qual os meios **tornaram-se os fins**” (grifo do autor, Popkewitz, 1997, p. 166).

A descentralização enquanto prática reformista tem, muitas vezes, confundido as pessoas, pois ela é veiculada como sendo o próprio objetivo da reforma e não apenas uma ferramenta. Porém, o que embasa a constituição de um modelo reformista educacional, sustentado pela descentralização?

*A descentralização incorpora os pressupostos do individualismo na política de organização social. Assim como a sociedade depende da estipulação de contratos sociais, a organização social deve apoiar os processos pelos quais os indivíduos têm a oportunidade de se engajarem em tomadas de decisão adequadas (Popkewitz, 1997, p. 164).*

A sustentação teórica da descentralização está muito próxima aos princípios clássicos da democracia liberal. Contudo, há um incremento nas reformas atuais, que inclui de maneira contundente a idéia da participação individual, porém numa perspectiva bastante técnica. Isto é, para além da noção de participação enquanto teoria liberal, há um entendimento de participação enquanto elemento necessário para o desenvolvimento dos processos políticos na gestão escolar, para o desenvolvimento da negociação que tem espaço na escola, a partir da descentralização.

Mas esta participação não está posta nos processos de efetiva decisão das questões mais centrais da vida da escola. Ela atua mais na implementação ou direção daquilo que já está previamente decidido, pois, o que “ocorre é uma descentralização da direção, enquanto, ao mesmo tempo, há uma centralização das estratégias e da epistemologia” (Popkewitz, 1997, p. 176).

Há uma relação conflituosa nos argumentos em torno da descentralização:

*Por um lado, a descentralização pretende tornar a escola mais responsiva às exigências da nação; deve criar um mecanismo mais eficiente para a implementação de um mandato determinado pelo estado. Ao mesmo tempo, é enfatizada a flexibilidade, a individualidade e o pensamento crítico, mas posicionados dentro da ecologia do raciocínio instrumental e do individualismo possessivo. A*

*discussão de padrões universais justapostos contra a determinação local de estratégias pressupõe definições centralizadas* (Popkewitz, 1997, p. 176).

Para Gimeno Sacristán (1997), há, por trás das reformas descentralizadoras, um movimento mais amplo, pouco linear, e – por vezes – contraditório.

*Os movimentos que têm lugar nesta grande dimensão podem apreciar-se em quatro aspectos fundamentais: a) a distribuição do poder de decisão e controle entre as autoridades centrais e locais. (...); b) o surgimento e reconhecimento dos estabelecimentos escolares como as verdadeiras unidades de inovação, elementos estratégicos para centrar as políticas de mudança e reforma; c) os movimentos e propostas que afetam a autonomia dos docentes (...); d) os movimentos de reivindicação dos pais para uma maior intervenção, junto a outros agentes sociais, no controle do desenvolvimento dos estabelecimentos escolares* (Gimeno Sacristán, 1997, p. 36).

Em qualquer desses aspectos, a escola é a instituição central das reformas descentralizadoras, contudo, o seu contexto e a sua cultura são muitas vezes ignorados por essas mesmas reformas que colocam a escola no seu epicentro.

*A educação tem que considerar peculiaridades culturais, lingüísticas e sociais que não podem ser previstas em todos os seus termos nas decisões [centralizadas] (...). Toda uma corrente de investigação e de experiências tem manifestado que os estabelecimentos melhoram a qualidade de ensino se têm um projeto desenhado e sentido como próprio por todos os membros da comunidade educativa.* (Gimeno Sacristán, 1997, p. 37)

Esses movimentos descentralizadores, que

*vêm da necessidade de uma transferência de poderes de decisão que chegue aos estabelecimentos, não são apenas a ascensão de um novo neoliberalismo conservador, o qual – receoso ante qualquer serviço público regulado pelo Estado – condena sua intervenção na vida dos indivíduos, reclamando para esses e para toda iniciativa a capacidade de autoregular-se* (Gimeno Sacristán, 1997, p. 38).

Mas,

*a autonomia dos estabelecimentos é uma demanda e uma concessão bem recebida por ideologias contrapostas, indício que pode conduzir-se e desenvolver-se em múltiplos sentidos, nem todos necessariamente de acordo com o democratizar e fazer protagonistas das decisões àqueles que a educação afeta* (Gimeno Sacristán, 1997, p. 38).

É evidente que todos os proponentes de reformas descentralizadoras apresentam a democracia como um objetivo e ganho da implementação de alternativas que estabelecem um novo *locus* de decisão. Popkewitz já mostrava de que democracia se está falando. Ademais, a própria concepção de Escola Democrática passa por momentos complexos, pois com essas reformas, a hora é de escolas eficientes e competitivas.

*A idéia de Escolas Democráticas está enfrentando tempos difíceis. Podemos ver sinais em tudo a nossa volta. As escolas públicas são chamadas a educar todas as crianças e, simultaneamente, são acusadas pelas disparidades sociais e econômicas que reduzem severamente suas chances de sucesso. A tomada de decisões local é glorificada pela retórica política, ao mesmo tempo em que é aprovada uma legislação para implementar programas nacionais de ensino, um currículo nacional e provas nacionais. (...). As autoridades federais declaram que as escolas públicas são um fracasso, ao mesmo tempo em que omitem efetivamente um relatório comprovando que essas mesmas autoridades distorceram suas próprias estatísticas* (Apple, 1997, p. 12)

Casassus (1995) alerta que a Descentralização é apenas um instrumento, uma ferramenta que pode ser utilizada para os mais diferentes fins. E com ele concorda, também, Barroso:

*A 'descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diversos atores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de **fazer do 'local', um lugar de negociação/uma instância de poder/ e um centro de decisão** (grifos do autor, 1996, p. 11).*

E continua:

*...a descentralização é um '**espaço**' muitas vezes sinuoso e acidentado, que implica '**tempo**' (duração) para ser percorrido e que não constitui um **fim** em si mesmo, mas antes um **meio** para atingirmos determinados objectivos. (...) A descentralização se faz 'descentralizando', isto é conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder. (...) [Por isso, é necessário entender que] a descentralização não é um processo linear, [mas] que admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações (grifos do autor, 1996, p. 11).*

Sem se considerar as pessoas que estão na escola, seus interesses, sua cultura, ou melhor, deixando de lado a opinião das pessoas que irão operar com as diretrizes emanadas da reforma de descentralização, não é possível o total êxito dos objetivos por ela propostos. Está ligado a isto, portanto, o conceito de autonomia da instituição escolar (coletiva) e de cada uma das pessoas que fazem a escola (individual). Sem se levar em conta a instituição e, principalmente, as pessoas que lá estão, é um tanto mais difícil se implementar as determinações reformistas, pois mesmo que o "estabelecimento disponha de autonomia não significa que a gestão deste espaço será efetivada necessariamente pelos docentes e menos pelos alunos e pais" (Gimeno Sacristán, 1997, p. 38).

Além das questões financeiras, talvez o argumento mais enfático em favor da Descentralização esteja relacionado à suposta ampliação da Autonomia da Escola, uma vez que, com a transferência das responsabilidades e com a conseqüente constituição de novas competências na escola, supõe-se que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada.

***Há caminhos de desenvolvimento, não há um caminho de desenvolvimento.** Isso tem que ver, justamente com as questões da descentralização e com a valorização da participação e da autonomia, entendida não como auto-suficiência, mas como capacidade de integrar o exógeno, aquele que vem de fora, como um adubo para o endógeno. Trata-se de valores que as sociedades industriais não fomentaram: a participação cedeu o lugar à representação política; a solidariedade ficou para os moralistas, porque a competitividade e a concorrência foram julgadas mais interessantes e eficientes. (...) A autonomia também não foi fomentada, porque o que se criou foram relações de dependência, num quadro de hierarquização, sem uma relevante participação de cada um na tomada de decisões (Amaro, 1996, p. 18).*

A descentralização, se de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola as possibilidades de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da própria instituição.

As instituições, como as escolas, são historicamente desconhecedoras do poder que realmente têm. Ou ainda, são desconhecedoras do que representa a autonomia coletiva, a autonomia social. Na verdade, estão colocadas tradicionalmente na contramão do desenvolvimento da autonomia, seja ela individual, seja ela coletiva/social.

É verdade que a escola tem uma tradição de pensar e fazer a pedagogia. Localizada num dado espaço, que inclui relações de poder, numa organização temporal, que no âmbito escolar normalmente é

um tanto limitada e segmentada, com formas próprias de gestão e de tomada de decisões, a instituição escolar constrói, por suas próprias vias, as alternativas para solução dos seus diversos problemas. A esse procedimento pode-se atribuir a denominação de autonomia. Isto levanta uma hipótese razoável: a escola é uma instituição da sociedade que produz – de maneira autônoma – e reproduz padrões culturais, sem conhecer os limites das suas potencialidades. Em outras palavras, a escola é muito mais autônoma do que imagina. Só não é mais autônoma porque desconhece essa sua autonomia, porque basicamente desconhece a si própria, ou melhor, não se conhece devidamente, pois “*a noção de autonomia pressupõe a necessidade de sabermos o que somos. (...) E essa noção é política, (...) é tanto mais política por estar associada, ademais, a uma realidade de poder*” (Almino, 1985, p. 43).

A instituição escolar, reconhecidora das suas próprias limitações ou não, autônoma ou heterônoma, é detentora de uma cultura própria, e se estabelece como um grupo social, ou melhor, como um “*mundo social*” (Forquin, 1993), onde os grupos sociais presentes não apenas reproduzem o que lhes é imposto (declaradamente ou não) pela sociedade civil ou pelas instituições governamentais.

Há certamente muito mais elementos determinantes nos processos pedagógicos, organizativos, de gestão da escola, que vão além da legislação ou das recomendações/imposições feitas pela(s) entidade(s) mantenedora(s) da escola e/ou pelo poder público.

Esses elementos são os responsáveis pela instituição daquilo que Forquin (1993) chama de *cultura da escola*, ou seja, o conjunto de

*características de vida próprias, seus ritmos e ritos, sua linguagem, seu imaginário, seus modos próprios de regulação e de transgressão, seu regime próprio de produção e de gestão de símbolos* (Forquin, 1993, p. 167).

A cultura perpassa todos as ações do cotidiano escolar, seja na influência sobre os seus ritos ou sobre a sua linguagem, seja na determinação das suas formas de organização e gestão, seja na constituição dos sistemas curriculares.

O esquecimento dos reformistas acerca da cultura da escola os impede de ver as dificuldades pelas quais passam suas reformas quando em contato com a cultura da escola, ou como prefere Viñao Frago, que observa o “*relativo fracasso das reformas educacionais e o messianismo dos sucessivos reformadores que ignoram o peso das tradições e práticas escolares – ou seja, as lições da história sobre as continuidades e as mudanças no âmbito da educação*” (2000, p. 100).

A função da cultura escolar, para Viñao Frago, não é de promover uma incorporação de valores outros que não os objetivos escolares, ou mesmo de servir de ferramenta para a inculcação de valores, pelo menos não são apenas essas as resultantes promovidas pela cultura escolar. Viñao Frago, concebe a cultura escolar como aquele conjunto de práticas, normas, idéias e procedimentos, que resistem ao tempo, que se expressam em modos de fazer e pensar o cotidiano da escola. E

*esses modos de fazer e de pensar – mentalidades, atitudes, rituais, mitos, discursos, ações – amplamente compartilhados, assumidos, não postos em questão e interiorizados, servem a uns e a*

*outros para desempenhar suas tarefas diárias, entender o mundo acadêmico-educativo e fazer frente tanto às mudanças ou reformas como às exigências de outros membros da instituição, de outros grupos e, em especial, dos reformadores, gestores e inspetores (Viñao Frago, 2000, p. 100).*

As pessoas e suas práticas são fundamentais para o entendimento da cultura escolar, particularmente no que toca à formação desses sujeitos, à sua seleção e ao desenvolvimento da sua carreira acadêmica. Assim como, os discursos e as formas de comunicação, linguagens, presentes no cotidiano escolar constituem um aspecto fundamental de sua cultura.

A cultura da escola mostra que a escola é uma instituição da sociedade, que possui suas próprias formas de ação e razão construídas no decorrer da sua história, tomando por base os confrontos e conflitos oriundos do choque entre as determinações externas a ela e as suas tradições, que se refletem na sua organização e gestão, nas suas práticas mais elementares e cotidianas, nas salas de aula e nos pátios e corredores, em todo e qualquer tempo, segmentado, fracionado ou não.

Enfim, a escola é uma instituição complexa que vai além das atividades de ensino e aprendizagem ou das chamadas atividades pedagógicas. Candido (1966, p. 107) atesta a escola como um grupo social cuja estrutura

*é algo mais amplo, compreendendo não apenas as relações ordenadas conscientemente, mas (...) todas as que derivam da sua [própria] existência como grupo social, o que representa dizer que há relações que vão além daquilo que se estabelece para ela externamente, pois nascem da própria dinâmica do grupo social escolar.*

Também com esse entendimento, Teixeira (1998, p. 185) afirma que a escola, como instituição social,

*não é um somatório de salas de aula onde os professores são individualmente responsáveis pela prática pedagógica ali desenvolvida. Ela constitui uma entidade sócio-cultural formada por grupos relacionais que vivenciam códigos e sistemas de ação num processo que faz dela, ao mesmo tempo, produto e instrumento cultural.*

Isto é, a escola possui muito mais do que a sua regimentação legal ou as determinações burocráticas que lhe são impostas. Ela constrói e reconstrói, inclusive, as formas pelas quais essas determinações alcançam efeito no cotidiano, e tudo isto é expresso na sua cultura.

### **3. A ESCOLA, POR DENTRO E POR FORA**

Este trabalho coletou dados em uma Escola da Rede Municipal de Ensino de Curitiba-PR, aqui denominada de Escola dos Pinheiros. Os dados emergem de entrevistas semi-estruturadas com professoras, funcionárias e familiares de alunos da escola, além da análise de documentos (especialmente o regimento escolar, os livros-ata da Associação de Pais, Professores e Funcionários/APPF e do Conselho de Escola e o livro-caixa da APPF) e observações de reuniões do Conselho de Escola (gravadas em vídeo-tape).

O estudo dos documentos se deteve ao período de agosto de 1994 a julho de 2000, analisando os procedimentos da escola nos processos de tomada de decisões, especialmente em relação às formas de dirimir problemas afetos à gestão financeira.

A restrição à análise de dados do período entre agosto de 1994 e julho de 2000, se deve ao fato de que o período em que ocorreu a implantação do Programa de Descentralização/PDRF coincide exatamente com a metade deste interstício de tempo, assim separou-se todos esses seis anos em dois blocos/períodos de três anos, a saber: de agosto de 1994 a julho de 1997 e de agosto de 1997 a julho de 2000.

O início do Plano Real, na metade do ano de 1994, marca o ponto de partida para análise dos dados referentes ao financiamento da escola, mas não apenas por facilitar a contabilidade e a comparação dos valores monetários, sem se realizar as devidas conversões da moeda. Este marco foi estabelecido, prioritariamente, porque com o advento do PDRF, em agosto de 1997, e o marco final da pesquisa empírica com os dados da escola em julho de 2000, verificou-se que um período anterior ao início do PDRF equivalente ao posterior (até metade de 2000) seria muito interessante para a comparação do andamento das questões financeiras da escola. Quer dizer, temos dois períodos temporalmente equivalentes: 36 meses/3 anos, de agosto de 1994 a julho de 1997, e 36 meses/3 anos, de agosto de 1997 (início do PDRF) até julho de 2000.

Esta escola está localizada em região periférica da capital paranaense, atendendo 1.086 alunos no ano de 2000. A maioria desses alunos é residente na própria localidade, um bairro tipicamente habitado pelas camadas mais populares.

Data de 1976 a fundação da instituição escolar e praticamente no mesmo ano, a escola fundou a Associação de Pais e Professores/APP, hoje denominada APPF, após a inclusão dos Funcionários não-docentes. Com a criação da Associação, a escola inaugurou uma prática até hoje muito costumeira: a de arrecadação e gestão de recursos financeiros.

Seja através de contribuições dos familiares dos alunos e demais moradores da região, seja através de bingos, ou seja ainda através de festas, a Escola dos Pinheiros, desde sempre, habituou-se a lidar com dinheiro e a resolver problemas do seu cotidiano relacionados às questões financeiras, como a compra de produtos e a contratação de serviços necessitados por ela. Assim, um volume de recursos financeiros entrava de tempos em tempos nas contas da Associação, podendo ser utilizado para diversas necessidades.

Com o advento do PDRF, o volume de recursos cresceu ainda mais, com uma mudança significativa:

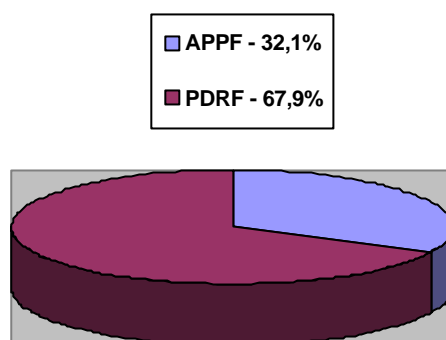
Tabela 1  
Recursos financeiros movimentados pela escola (APPF e PDRF)

Período	Fonte	Valor movimentado
Ago/94-Jul/97	APPF	R\$ 11.812,55
Ago/94-Jul/97	PDRF	R\$ 0,00
Ago/97-Jul/00	APPF	R\$ 12.481,01
Ago/97-Jul/00	PDRF	R\$ 51.424,60

TOTAL		R\$ 75.718,16
-------	--	---------------

FONTE: Livro-caixa da APPF da Escola dos Pinheiros, 1994-2000.

Gráfico 1: Participação percentual das fontes na arrecadação.



FONTE: Livro-caixa da APPF da Escola dos Pinheiros, 1994-2000.

Contudo, a questão orientadora neste tópico era: até que ponto a escola havia mudado as suas formas de resolver os problemas do seu cotidiano financeiro após a chegada da reforma financeira?

Na análise dos documentos da escola, foi possível depreender que a maior parte dos procedimentos adotados antes da implantação do PDRF, continuava em vigor depois de agosto de 1997. O que mudou foi o alocamento dos recursos financeiros, isto é, com a entrada do PDRF, voltado a suprir a escola com dinheiro para aquisição de material escolar (lápiz, cadernos, canetas, papel, etc.) e para a contratação de serviços de mão-de-obra para pequenos reparos e consertos<sup>2</sup>, a Escola dos Pinheiros, então, passou a dedicar o dinheiro por ela próprio arrecadado – que era gasto até então nessas mesmas rubricas – em outros quesitos, como festas comemorativas para os alunos (no dia das crianças) e para os professores (em comemoração ao seu dia, no mês de outubro), passeios, compra de material permanente (aparelhagem de som, retroprojektor, etc.), uma vez que a regulamentação do PDRF não permite a aplicação do recurso nessas rubricas últimas.

As formas de se decidir onde e como aplicar os recursos financeiros também são muito parecidas nos dois períodos. Assim também pouca coisa mudou sobre o controle interno dos gastos, isto é, continuam sendo as mesmas poucas pessoas que controlam os processos financeiros da escola.

Como explicar então a sensação de autonomia que as pessoas da escola agora, após o PDRF ser implantado, sentem? Foi marcante nos depoimentos gravados, que a maioria dos sujeitos percebe a escola mais autônoma e comprova exemplificando que agora (depois de agosto de 1997) as pessoas já podem escolher a qualidade dos lápis que vão ser usados pela escola, ou do papel, ou a quantidade de cada produto. Alternativas essas impossíveis antes do PDRF, pois a compra desses produtos era centralizada na prefeitura na cidade.

<sup>2</sup> Exigência formal do Programa, conforme atesta o manual de implantação.

Contudo, afirmam ainda em entrevistas, naquela época a entrega dos produtos normalmente atrasava e, muitas vezes, acabava nem chegando à escola. E ela própria resolvia o problema captando recursos em sua comunidade e comprando os produtos que lhe faltavam. O que sugere que a escola já tinha esta prática de escolha de qualidade e quantidade de material escolar, mas não percebe isto como uma prática de sua autonomia institucional.

Na trajetória da pesquisa, foi possível analisar o comportamento da escola na definição de suas prioridades financeiras e em relação aos seus processos contábeis, considerando que a instituição tem uma tradição na lida com dinheiro, advinda, sobretudo, da prática de arrecadação própria ou mesmo da gestão financeira a partir da transferência de recursos do poder público.

A cultura da Escola dos Pinheiros sempre empurrou-a na direção de decisões ágeis em relação às questões financeiras, o que certamente lhe facilitou no processo de aprendizado da metodologia imposta pela reforma financeira. Quer dizer, não é porque o PDRF foi implantado na Rede de Ensino de Curitiba que a Escola dos Pinheiros aprendeu a lidar com dinheiro. Contudo não há dúvidas de que o “*discurso competente*” (Chauí, 1997) pelo qual se expressa as determinações do programa tem um impacto muito grande na construção das opiniões mais imediatas das pessoas da Escola dos Pinheiros. Vale dizer, a tese de que a escola agora, e somente agora com o advento do PDRF, tem autonomia para definir os seus rumos é uma tese da autonomia decretada, como afirma Barroso (1996), pelo discurso competente dos reformadores.

Não há reinvenção da gestão financeira pelo PDRF, pelo menos é o que se pode depreender analisando os dados colhidos na Escola dos Pinheiros. Há sim um forte discurso de mudança no financiamento, pois na prática o que mudou foi o aporte de recursos.

A implantação do PDRF, quando cotejada ao comportamento da escola nos processos de gestão e tomada de decisões, produziu alguns impactos, mas que não alteraram significativamente a tradição financeira e as formas que a Escola dos Pinheiros adota para solucionar os seus problemas nessa área.

A resolução dos problemas financeiros, pela escola, institucionalmente, e pelos sujeitos que nela atuam, politicamente, está relacionada com: a) a cultura e a tradição da escola na gestão do dinheiro público; b) a distribuição do poder interno na escola e; c) o grau de importância que a escola remete à *autonomia decretada* (Barroso, 1996) pelos programas de transferência de recursos financeiros, o PDRF, em especial.

A cultura de gestão financeira e contábil da Escola dos Pinheiros, descrita com base nos dados coletados, não pode ser desmerecida quando está sendo proposta uma análise sobre a gestão financeira em uma instituição de ensino. A cultura edificada pela escola no correr do tempo na lida com o dinheiro, tornaram-na competente o suficiente para conseguir se adaptar às determinações de todos os programas de transferência de recursos financeiros, não apenas ao PDRF<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Em 1995, o Ministério da Educação criou um programa de transferência de recursos financeiros para as escolas públicas do Ensino Fundamental, com verbas do FNDE. Este programa ficou conhecido como PDDE – Programa

É essa mesma cultura que dá lastro suficiente para a escola conseguir se movimentar na resolução dos problemas financeiros. Com o advento do PDRF, a escola tinha de ter agilidade para investir os recursos próprios em outras rubricas, atendendo áreas descobertas pelo programa. Certamente, essa necessidade de mudança não trouxe maiores conseqüências à escola, porque ela já possuía uma experiência sólida nas questões de financiamento construída ao longo do tempo.

Relacionado com esse aspecto, a distribuição do poder interno da escola, algo que pode ser entendido como a sua Cultura Política, influencia intensamente a resolução dos problemas financeiros. É verdade que o controle sobre as finanças, em qualquer instituição ou organização, representa poder. Na escola não é diferente: o controle sobre a APPF e sobre a tesouraria da APPF especialmente, representa poder realizar as coisas do jeito e ao tempo que se desejar.

Mas não é apenas o controle sobre a APPF que é decisivo na questão da distribuição do poder. O poder não é localizado em uma pessoa ou em um cargo, mas sim nas relações promovidas pelas pessoas e pelos cargos por elas ocupados (Santos Guerra, 2000). A hegemonia exercida pela direção do estabelecimento juntamente com o agrupamento de professoras domina os rumos a serem seguidos pela escola e ofuscam o surgimento de outras lideranças nos demais segmentos. Este controle se estende do financiamento ao campo pedagógico, passando pelas questões administrativas e institucionais.

Contudo, parece que a escola não percebe a presença de várias dessas relações políticas e da natureza da sua própria cultura. A Escola dos Pinheiros não se reconhece como uma instituição que tem conquistado – historicamente – sua autonomia pedagógica, política e financeira. Ela avalia que fazer parte da Rede Municipal de Ensino representa – per si – não ser autônoma e que, apenas com o surgimento de programas como o PDRF, essa realidade estaria mudando. Ora, a autonomia, na condição de uma forma de poder, ocorre sempre nas relações, sendo impossível para a escola ser autônoma independentemente do meio e das demais instituições que a cercam. A histórica construção da sua autonomia tem se dado justamente no convívio e no confronto com o meio e com as outras instituições.

É esse convívio e confronto que, produzindo as condições para o desenvolvimento da sua autonomia, levam à conclusão de que a escola não é tão receptiva ou tão refratária às determinações da política educacional conforme poder-se-ia supor inicialmente. A cultura própria da escola produz uma mescla de elementos que em determinadas ocasiões são receptivos, em outras são contrários e em outras ainda são até mesmo alheios às exigências oficiais e, em muitos momentos ainda, são um amálgama disto tudo, recebendo indistintamente, incorporando e transformando, ou mesmo recusando partes dos escopos estabelecidos na reforma educacional.

Pelas razões apresentadas em todo o trabalho e enfatizadas nessas conclusões, é possível afirmar que o PDRF não inaugurou nenhum novo processo de desenvolvimento da autonomia financeira da escola, nem mesmo de atendimento às necessidades da comunidade escolar, já que a construção histórica da gestão financeira da escola, isto é, a sua tradição nesta área não tem sido alterada com o advento do

---

Dinheiro Direto na Escola, e é com base nele que o PDRF foi constituído dois anos depois.

programa de transferência de recursos financeiros, mesmo com o significativo incremento de dinheiro público nas contas da escola.

Assim, todo esse “*discurso competente*” (Chauí, 1997) que sustenta a apresentação e a efetivação do PDRF, que rejeita as formas tradicionais da escola na resolução dos seus problemas financeiros, está mais dedicado a apresentar uma gestão inovadora, que na prática – tomando por base os dados da Escola – muito pouco modifica.

E, finalmente, todo esse conjunto de elementos descritos e analisados, a partir da realidade da Escola dos Pinheiros, mesmo não podendo ser generalizado linearmente para as outras escolas e outras situações, nem mesmo da própria Rede Municipal de Ensino de Curitiba, permite-nos perceber que essa situação expressa um lado importante da realidade escolar face às reformas educacionais, que merece, cada vez mais, ser investigada.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMINO, João. *A idade do presente: tempo, autonomia e representação na política*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1985.
- AMARO, Rogério Roque. Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In BARROSO, João e PINHAL, João (org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri. 1996.
- APPLE, Michael W., BEANE, James (org.). *Escolas Democráticas*. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez. 1997.
- BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto. 1996.
- CANDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In PEREIRA, Luís, FORACCHI, Marialice Mencarini (org.). *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1966.
- CARNOY, Martin & CASTRO, Cláudio M. Como andam as reformas educacionais na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- CASASSUS, Juan. *Tarefas da educação*. Tradução: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados. 1995.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7ª edição. São Paulo: Cortez. 1997.
- FORQUIN, Jean-Claude. *Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*. Tradução: Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artes Médicas. 1993.
- GIMENO SACRISTÁN, José. *Docencia y cultura escolar: reformas y modelo educativo*. Buenos Aires: Lugar Editorial. 1997.
- NÓVOA, Antonio (org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Nova Enciclopédia. 1998.
- POPKEWITZ, Thomas S. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução: Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas. 1997.
- SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. *La escuela que aprende*. Madrid: Morata. 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 2ª edição. São Paulo: Cortez. 2000.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas: um estudo da rede estadual de Minas Gerais*. Tese de doutorado em Educação. UNICAMP. 1998.

VIÑAO FRAGO, Antonio. Por una historia de la cultura escolar: enfoques, cuestiones, fuentes. Tradução livre de Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde (para fins de estudo). In: Asociación de Historia Contemporánea. Congreso (3º, 1996. Valladolid) *Culturas y civilizaciones* / III Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea – Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, 1998. p. 167-183.

---

\_\_\_\_\_. El espacio y el tiempo escolares como objeto histórico. *Contemporaneidade e Educação*. Ano V, No. 7, 1º Semestre de 2000. pp. 93 a 110.

**Contactar**

**Revista Iberoamericana de Educación**

**Principal OEI**