

LUIZETE CORDOVIL FERREIRA DA SILVA

**ESTADO E POLÍTICAS DE GESTÃO FINANCEIRA
PARA A ESCOLA PÚBLICA: A AUTONOMIA DA
ESCOLA NO PDDE**

BELÉM

2005

LUIZETE CORDOVIL FERREIRA DA SILVA

**ESTADO E POLÍTICAS DE GESTÃO FINANCEIRA
PARA A ESCOLA PÚBLICA: A AUTONOMIA DA
ESCOLA NO PDDE**

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora de defesa do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará como requisito final para a obtenção do título de **Mestre em Educação**, sob orientação do Prof^o Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo.

BELÉM

2005

LUIZETE CORDOVIL FERREIRA DA SILVA

ESTADO E POLÍTICAS DE GESTÃO FINANCEIRA PARA A ESCOLA
PÚBLICA: A AUTONOMIA DA ESCOLA NO PDDE

DATA DE APROVAÇÃO: 06 de Outubro de 2005.

BANCA EXAMINADORA:

Profº Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo – UFPA (Orientador) _____

Profº Drº Justino Sousa Jr. - UFMG _____

Profª Drª Terezinha Fátima Monteiro dos Santos – UFPA _____

Profª Drª Ney Cristina Monteiro de Oliveira – UFPA _____

BELÉM

2005

A todos os profissionais da educação deste país que, ao optarem por um projeto educativo emancipador para as maiorias, fazem de sua prática pedagógica a sua mais bela e rica expressão de **ser possível**.

AGRADECIMENTOS

A caminhada que deu sistemática a esta pesquisa não se apresentou, obviamente, como um trabalho solitário. Ela envolveu múltiplos sujeitos (familiares, amigos, colegas e professores do curso) que, dadas as suas contribuições, foram grandes companheiros de jornada. A Deus agradeço, em primeiro lugar, pela benção de ter-me permitido superar os obstáculos que surgiram durante a caminhada, do processo seletivo à construção do texto da dissertação.

À UFPA/CED/Programa de Pós-graduação em Educação, pela compreensão da necessidade de investir em minha pesquisa, reconhecendo sua relevância social e sua importância para os estudos científicos acerca da gestão financeira da escola pública.

Aos companheiros que foram imprescindíveis na jornada - como Jorge, meu esposo, sobretudo pela compreensão de minha “ausência presente” durante todo o período de realização do curso; a meus pais Marizete e Orlandino, irmãos e amigos, como Mônica, Vânia e Maia, que torceram por mim e tiveram que adiar, por mais de dois anos, momentos de convivência mais intensa comigo; a Ronaldo, meu orientador, pelo profissionalismo com que encaminhou a orientação do trabalho e pela compreensão de meus limites enquanto pesquisadora; à Terezinha e Ney, que não me deixando esmorecer quando uma série de problemas me cercava e comprometia o andamento do curso e a realização da pesquisa; aos demais professores e professoras do mestrado que, ao lançar um olhar sobre minhas produções teóricas, acabaram por contribuir com o trabalho; à Ednilza, Dalva, Célia e demais colegas de turma que dividiram comigo as alegrias e as desesperanças vivenciadas durante o mestrado - agradeço pelo apoio e por terem vivenciado comigo a difícil, porém rica, **arte de fazer pesquisa** em educação.

[...] conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das camadas trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola.

(VITOR PARO)

RESUMO

Esta pesquisa discute a autonomia da escola no Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. Objetiva compreender qual concepção de autonomia orienta a referida política de gestão financeira da escola e quê implicações esta perspectiva aponta para a gestão da escola pública brasileira. Trata-se de um estudo documental, cujas fontes para a coleta de dados foram 35 documentos oficiais que normatizam o PDDE, compreendendo resoluções, medidas provisórias, informativos, cartilhas, manuais de orientação, entre outros documentos. Para subsidiar a análise, adotamos como referencial os estudos de Vitor Paro (1995); (2001); (2003); Licínio Lima (2000a); (2000b); (2001); (2002), Ângela Martins (2002), João Barroso (2003), entre outros, acerca da autonomia da escola. O estudo compreendeu dez anos de exercício do programa, que vai do ano de sua implantação (1995) ao ano de 2004. Os limites deste estudo situam-se na análise da autonomia da escola no “plano das orientações.” Portanto, não tem a pretensão de mostrar como a questão é vivenciada no interior da escola, a partir da ação concreta de seus atores. Trata-se apenas de uma análise conceptual da autonomia, a partir da análise dos documentos que regulamentam a política. Os resultados do estudo revelam que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa, e que aponta para três processos na gestão da escola pública brasileira: 1- para a re-centralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; 2- para a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e 3- para a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Escolar; Autonomia; Participação; Descentralização; Financiamento.

ABSTRACT

This research discusses the autonomy of the school in the program “Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. It has as objective to understand which concept of autonomy guides the above mentioned politics of the school financial management and which implications this perspective sends to the management of Brazilian government public schools. This is a documental study. The sources used for the collecting of data were 35 official documents which give directions to the PDDE, made of resolutions, provisory acts, booklets, direction manuals, among other documents. To sustain the analysis, the studies of Vitor Paro (1995); (2001); (2003); Licínio Lima (2000a); (2000b); (2001); (2002), Ângela Martins (2002), João Barroso (2003), and others regarding the autonomy of the school were adopted as referential. The study covered ten years of the program in use, which goes from the year of its implantation (1995) to 2004. This study has as borderline the analysis of the autonomy of the school in the “guiding plan”. Therefore, it has no intention to show how the issue is lived inside the school, starting with the actions of its members. It is simply a conceptual analysis of the autonomy, which starts from the analysis of the documents that guide dictates the politics. The results reveal that the conception of autonomy that guides the PDDE is a functional and operative one, and it points to three processes in the management of brazilian government public schools: 1- to the re-centralization of the state power in the control of the use of financial recourses of the school; 2- to the introduction of the market perspective in the organization of the work in the school; and 3- to the non-obligation of the state regarding the financing and the rendering of state services in the education units.

KEY-WORDS: School management; autonomy; participation; decentralization; financing.

LISTA DE SIGLAS

APM - Associação de Pais e Mestres

BM - Banco Mundial

CD/FNDE - Conselho Deliberativo do FNDE

CE - Conselho Escolar

CEB - Câmara de Educação Básica

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGC - Cadastro Geral de Contribuintes

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

DCN - Diretrizes Curriculares Nacionais

DRU - Desvinculação de Receita da União

EC/14 - Emenda Constitucional Nº 14

EEx - Entidades Executoras

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EM - Entidade Mantenedora

FAE - Faculdade de Educação

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FSE - Fundo Social de Emergência

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério

FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola

GQT - Gestão da Qualidade Total

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

INSS- Instituto Nacional de Seguridade Social

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MP - Medida Provisória

NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

ONG - Organização Não-Governamental

OREALC - Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe

OS - Organizações Sociais

PAPE - Projeto de Adequação de Prédios Escolares

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PME - Projeto de Melhoria da Escola

PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PNP - Programa Nacional de Publicização

PPP - Projeto Político-Pedagógico

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNBA - Programa Nacional Brasil Alfabetizado

PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNPNE - Programa Nacional dos Portadores de Necessidades Especiais

PNSE - Programa Nacional Saúde do Escolar

PNTE - Programa Nacional Transporte do Escolar

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RCN - Referências Curriculares Nacionais

SEC - Secretarias de Educação

SEDUC - Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará

SEESP - Secretaria de Educação do Estado de São Paulo

SEMEC - Secretaria Municipal de Educação de Belém

SINTEPP - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará

TCE - Tomada de Contas Especial

TCU - Tribunal de Contas da União

UEx - Unidades Executoras Próprias

UFPA - Universidade Federal do Pará

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 01
CAPÍTULO I: A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DO ENSINO FUNDAMENTAL: A IMPLANTAÇÃO DO PDDE	p. 16
1.1- O PDDE: Princípios Basilares e Normas de Funcionamento.....	p. 16
1.2- O Papel das UEx na Administração do PDDE.....	p. 38
1.3- O Contexto de Implantação e os Sujeitos da Política.....	p. 45
CAPÍTULO II- A AUTONOMIA DA ESCOLA NO PDDE	p. 66
2.1- PDDE e Racionalismo Burocrático: Limites à Autonomia da Escola Pública.....	p. 68
2.2- Autonomia e Modernização da Gestão Escolar: A Reorganização do Trabalho na Escola Pública	p. 103
2.3- PDDE e Autonomia Financeira: As Redefinições no Financiamento da Escola Pública.....	p. 120
CAPÍTULO III: AUTONOMIA E GESTÃO ESCOLAR NOS ANOS 1990	p. 147
3.1- A Autonomia da Escola no Plano das Orientações Internacionais: As Recomendações da CEPAL/OREALC e do BM.....	p. 147
3.2- A Política de Autonomia de Gestão Escolar no Brasil: A Escola como “Núcleo da Gestão” e o Enfrentamento da “Crise” do Planejamento Central no Sistema Educacional Brasileiro.....	p. 168
3.3- O Financiamento do Ensino Fundamental nos Anos 1990: Impactos da Descentralização dos Recursos Federais na Gestão da Escola Pública Brasileira.....	p. 186
APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	p. 198
REFERÊNCIAS	
REFERÊNCIAS NORMATIVAS	

INTRODUÇÃO

A escola pública brasileira tem passado por mudanças substanciais com as políticas educacionais implementadas pelo governo federal nos anos 1990. As transformações operadas no capitalismo com a globalização da economia, a transnacionalização das estruturas de poder e a reestruturação produtiva - que exigiu a introdução de um novo modelo de gestão da produção - têm imposto novos desafios à educação básica em termos de melhoria da qualidade dos serviços de formação.

A busca da qualidade e da eficiência dos serviços educacionais tem-se constituído, nos últimos quinze anos, no “carro-chefe” das propostas de reforma dos sistemas de ensino básico da América Latina, com implicações desmedidas para a gestão das unidades de ensino e para os interesses da população por educação, já que dessas propostas tem-se excluído esforços direcionados à democratização do acesso e à permanência, com sucesso, na escola pública. Nesse cenário, o modelo de gestão escolar centralizado tem-se apresentado inoperante ante aos novos desafios da educação, cedendo espaço para a introdução de um novo modelo de gestão, assentado em formas mais flexíveis e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

A autonomia da escola tem sido adotada nas reformas de gestão da escola pública, nesse contexto, como uma estratégia de garantia desta melhoria de qualidade porque promissora de maior flexibilidade na gestão e de adaptação da escola às condições do meio social em que está inserida, viabilizando uma maior agilidade no atendimento das demandas da comunidade. Nesse sentido, a autonomia da escola é adotada como uma técnica de gestão, imposta às escolas como meio para se alcançar os objetivos propostos. Nessa perspectiva, dela tem-se excluído a sua

dimensão política (divisão do poder e da autoridade entre Estado e Sociedade nas tomadas de decisões na construção, implementação e controle das políticas públicas de gestão escolar) e o seu caráter de prática social, construída e vivenciada a partir da ação concreta dos atores da escola nos momentos de decisão coletiva sobre os interesses da comunidade escolar.

Talvez por estas razões o tema da democratização e da autonomia da escola tenha apresentado a maior incidência (61%) nos estudos realizados sobre a Gestão Escolar, no período de 1991-1997 (PAZETO; WITTMANN, 2001).

Mas, se, de um lado, este novo modelo de gestão incorpora, na sua lógica discursiva, a **autonomia da escola** como uma das antigas bandeiras de luta dos movimentos organizados de educação, de outro, ele atribui novos significados a este conceito na medida em que sua lógica de funcionamento está assentada no modelo de gestão capitalista do trabalho. E é esta re-semantização do conceito de autonomia, ou a sua disputa, no novo modelo de gestão escolar implementado, efetivamente, na escola pública brasileira em 1995, que torna o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE uma política pública, em tese, democratizadora das decisões no interior das unidades de ensino.

A opção pelo estudo da autonomia da escola no PDDE decorreu de algumas inquietações geradas pela maneira como ocorria a implementação do referido programa em uma determinada escola pública da rede municipal de ensino de Belém - Pará, na qual atuamos como docente desde agosto de 2000.

Nessa escola específica, as deliberações acerca das áreas de investimentos dos recursos do programa não se davam, à época, por meio da realização de reuniões coletivas, encaminhadas pelo Conselho Escolar - CE, como orienta o Ministério da Educação - MEC nos documentos referentes à gestão do programa. Os professores, por exemplo, eram apenas

consultados por meio de uma lista de “opções de investimentos”, onde cada um deveria registrar os produtos ou serviços que gostaria de ver investidos com recursos do PDDE. As dificuldades para a realização das reuniões na escola, por categoria, eram o argumento que justificava a estratégia adotada pela direção da escola da época para a consulta à comunidade sobre o investimento dos recursos do programa.

As inquietações decorriam, portanto, de uma contradição entre o discurso oficial, que anunciava a democratização das decisões na gestão dos recursos das unidades de ensino, e a operacionalização do programa naquela escola específica, onde o emprego dos recursos se dava sem a garantia de condições de participação efetiva dos membros da comunidade escolar na gestão do programa.

Para além desta inquietação, a captação, quase que freqüente, de recursos financeiros privados para a implementação de algumas ações definidas pela escola em seu projeto pedagógico (através de rifas, bingos, feira da pechincha, festas comemorativas) também nos levou a refletir sobre a concepção de autonomia que orientava o referido programa do MEC, já que o governo partia do discurso da democratização e da melhoria da qualidade da escola pública mas parecia introduzir uma lógica mercantil no interior das unidades de ensino, abrindo espaços, com o PDDE, para as escolas captarem recursos privados para o financiamento de algumas de suas ações, como estava ocorrendo na escola a pouco referida.

Inicialmente, quando da apresentação do projeto de pesquisa à seleção do programa de pós-graduação, estas inquietações nos levaram a optar pelo estudo da autonomia da escola no plano da ação concreta. Nossa intenção era, então, a de compreender as implicações da política de autonomia de gestão financeira na escola pública do Estado do Pará, daí que o título original do projeto era “Estado e políticas de gestão da escola pública nos anos 90: impactos da política de autonomia de gestão financeira da escola na realidade paraense.” Depois, quando do

desenvolvimento do curso (das contribuições advindas da Disciplina Pesquisa Educacional e das sessões de orientação), decidimos por limitar o estudo ao plano teórico.

A ausência de um amadurecimento teórico sobre o tema da autonomia foi, na verdade, o fator determinante para uma série de alterações no projeto original da pesquisa. Mas a alteração central do projeto estava na formulação do problema a ser investigado. O processo de formulação da pergunta do estudo revelou não apenas as minhas dificuldades para a delimitação clara e precisa do problema de pesquisa, mas também minhas incertezas e angústias, enquanto pesquisadora iniciante, acerca do quê, efetivamente, me inquietava e que necessitava de um estudo mais aprofundado para dar respostas às minhas questões sobre a autonomia no PDDE. Na verdade, houve momentos em que eu não sabia, ao certo, o que pretendia pesquisar. A grande certeza que tinha era de que envolvia “autonomia da escola” e “PDDE”. Por estas razões, “erros e acertos” constituíram parte do processo de elaboração do problema de nossa investigação, num “eterno” contínuo-descontínuo.

Após uma série de alterações, o **problema** que moveu o desenvolvimento deste estudo ficou assim delimitado: *quê concepção de autonomia orienta a política de autonomia da escola, consubstanciada no PDDE, e *quê* implicações esta autonomia aponta para a gestão da escola pública brasileira?*

Nosso **objetivo** maior nesta pesquisa é analisar a concepção de autonomia que orienta o PDDE enquanto política de descentralização de recursos financeiros, partindo-se da compreensão dos princípios sob os quais o conceito de autonomia está assentado e da lógica de funcionamento do programa para, assim, compreender as implicações desta autonomia na gestão das unidades de ensino.

Para tanto, traçamos alguns **objetivos específicos** que, em princípio, consideramos fundamentais para a compreensão maior de nosso objeto de investigação: 1- Analisar o papel do Estado na gestão das políticas educacionais no contexto dos re-ordenamentos do capitalismo dos anos 1970; 2- Analisar os re-ordenamentos introduzidos na gestão da educação brasileira, especificamente na política de gestão escolar, a partir das medidas de descentralização dos recursos financeiros e das implicações destas medidas na autonomia da escola; 3- Conhecer a dinâmica de funcionamento da política de gestão financeira da escola brasileira, consubstanciada no PDDE, e analisar a concepção de autonomia que orienta a referida política a partir da dinâmica de participação (papéis e funções/atribuições) do Estado (MEC) e da Sociedade (comunidade escolar, a partir da sua Unidade Executora - UEx) na gestão do programa.

Na tentativa de traçar os encaminhamentos iniciais para a análise de nosso objeto (a concepção de autonomia no PDDE), elegemos algumas **questões norteadoras** do estudo proposto: 1- De que conceito de autonomia o MEC parte para a implementação da política de gestão financeira da escola?; 2- O que é, para o MEC, uma escola autônoma e como essa concepção se expressa naquele programa?; 3- Que condições esta autonomia tem, efetivamente, garantindo à democratização do poder de decisão no interior da escola, através do PDDE?; 4- Que autonomia o PDDE tem garantido à comunidade escolar, através do seu órgão colegiado, na construção e implementação de suas políticas internas? Esta autonomia estaria apontando para uma revisão das relações hierarquizadas, autoritárias e excludentes entre centro e periferias, ou estaria fortalecendo-as, re-centralizando o poder do Estado na elaboração e implementação das políticas de gestão escolar?; 5- Que papéis e/ou funções desempenham o centro (MEC) e as periferias (UEx) na gestão dos recursos do PDDE?; 6- Que implicações a autonomia da escola estaria gerando, com o PDDE, no financiamento da escola pública?

Estas questões, sem dúvida, não esgotam a compreensão de nosso objeto de investigação, sobretudo pela complexidade com que este se apresenta no contexto da nova configuração do capitalismo e dos re-ordenamentos empreendidos na estrutura institucional do Estado Brasileiro e de seu papel nas políticas públicas sociais.

Situando a autonomia financeira da escola como uma política pública implementada no contexto dos re-ordenamentos empreendidos no papel do Estado no campo social – como decorrência da nova conjuntura político-econômica mundial e local – partimos para o estudo com a **hipótese** de que o princípio autonômico que orienta o PDDE tem contribuído sobremaneira para dois processos: 1- a re-centralização do poder político do Estado na gestão da escola pública, a partir de uma espécie de “sacralização” da separação entre as práticas de **concepção** (ao nível central) e **execução** (ao nível periférico); e 2- a redefinição do papel do Estado no financiamento da escola pública em direção a uma desresponsabilização financeira.

Por tratar-se do estudo de uma política pública social, na qual os interesses coletivos têm sido revisitados pelas mudanças introduzidas na forma de gerir a **coisa pública** e pela disputa em torno da re-semantização do conceito de **autonomia**, esta pesquisa se apresenta relevante por se constituir em uma possibilidade teórica de avanços no debate científico sobre o tema da autonomia da escola, no conhecimento que se tem hoje sobre a concepção de autonomia que orienta a política de gestão financeira da escola pública brasileira implementada pelo governo federal em 1995, a partir da análise das bases teóricas que a sustentam, preenchendo algumas de suas lacunas conceituais existentes, refutando seu caráter mediato e independente frente ao atual contexto político-econômico mundial e local e, assim, compreendendo-o no seu aspecto fenomênico, a sua essência (KOSIK, 1976).

A relevância deste estudo está, também, no fato de se constituir em uma pesquisa que propõe a retomada do debate da democratização da gestão da **coisa pública**, especificamente

da gestão dos recursos financeiros da escola, na qual a comunidade escolar é situada como sua protagonista, e o Estado como elemento-chave na garantia das condições desta suposta democratização. Constitui-se, portanto, em um “espaço teórico” de discussão política dos rumos da escola pública, situando-se o papel do Estado e a posição da sociedade na construção e na implementação de políticas públicas de gestão dos recursos da escola.

Mas a opção em estudar a autonomia da escola no PDDE não decorreu, apenas, das nossas inquietações acerca da distância entre o “dito e o feito”. Estudar aquele problema significava, também, dar continuidade e aprofundamento aos estudos acerca das políticas de gestão escolar iniciados no Curso de Especialização em Gestão de Sistemas e Unidades Educacionais, realizado na Universidade Federal do Pará - UFPA no período de maio/2001 a dezembro/2002.

À época, concluíamos que a reforma da gestão da escola pública empreendida pelo governo brasileiro nos anos 90 apresentava limites à melhoria da qualidade do ensino público, do ponto de vista dos interesses da maioria, já que esta reforma apontava para a introdução de dois processos na educação pública: 1- a lógica mercantil no interior da escola e 2-a minimização do papel do Estado na garantia dos serviços educacionais. Nesse contexto, a política de autonomia didático-administrativa e de gestão financeira da escola foi analisada no estudo como uma das estratégias adotadas pelo governo brasileiro para concretizar estes processos no sistema educacional brasileiro.

Outra razão que nos levou a sustentar nossa pesquisa foi a participação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará - UFPA na Pesquisa Nacional “PDDE: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?”, que, sob a coordenação geral da Prof^a Dr^a Vera Peroni, da Faculdade de Educação - FAE da Universidade Federal do Rio Grande do

Sul - UFRGS, objetiva verificar as implicações da constituição das UEx na organização e no funcionamento da escola pública em todas as regiões do país.¹

No Estado do Pará, esta pesquisa é coordenada pela Prof^a Dr^a Terezinha Monteiro e tem contribuído sobremaneira para os estudos acerca da realidade paraense no contexto das políticas nacionais de gestão financeira da escola.² Neste contexto, nossa pesquisa representa uma contribuição para a consolidação das pesquisas acerca do tema da autonomia da escola em nível nacional.

Como nosso objetivo neste estudo é a compreensão aprofundada do que está por traz dos conteúdos manifestos da autonomia da escola no PDDE, indo além do que está sendo comunicado nos documentos deste programa (desvelando seus princípios, seus fundamentos e as bases teóricas sob as quais está assentada esta autonomia), o **método de análise** adotado foi o da análise de conteúdo, e a **unidade de registro**, o tema da “autonomia da escola” (GOMES, 1994). Os **instrumentos** de coleta de dados utilizados na pesquisa foram os documentos que regulamentam o PDDE (nosso recorte de estudo), e a política de autonomia de gestão financeira da escola. Trata-se, portanto, de uma **pesquisa documental**.

O **período de estudo** compreendeu dez anos de exercício do programa, que foi do ano de sua implementação (1995) até o ano de 2004. Inicialmente, o período definido para a investigação era de 1998 (ano em que o repasse dos recursos passou a se dar de forma direta às escolas, sem a obrigatoriedade da celebração de convênios com as Prefeituras Municipais e Secretarias de Educação - SEC) a 2004. Porém, a localização de documentos de conteúdos significativos para nossa análise (editados nos três primeiros anos de exercício do programa) levou-nos a ampliar o período de estudo, de sete para dez anos.

¹ Trata-se de uma pesquisa que conta com financiamento parcial do Conselho Nacional de Pesquisa - CNPq.

² O grupo regional do Pará conta com uma equipe de seis pesquisadores, da qual faço parte.

O desenvolvimento da pesquisa foi realizado em **duas grandes fases**, não necessariamente de forma estanque. A **primeira fase** compreendeu a **revisão da bibliografia** sobre o tema central do estudo (autonomia da escola). Esta fase da pesquisa foi realizada em dois momentos: 1- a “rastreamento” de produções teóricas (livros, artigos, dissertações, teses, relatórios de pesquisa, palestras conferidas, entre outros) acerca da temática da **autonomia da escola**; e 2- a leitura e sistematização das idéias dos autores consultados. Deste exercício decorreu a construção do quadro de referência teórica que subsidiou a análise da concepção de autonomia em que se assenta o PDDE.

A **segunda fase** compreendeu a **coleta, o tratamento e a análise dos dados**.

Inicialmente, selecionamos apenas documentos do MEC referentes ao PDDE por ser este programa o recorte de nosso objeto de estudo. A busca por estes documentos se deu, primeiramente, na Secretaria Executiva de Educação - SEDUC/PA e na Secretaria Municipal de Educação - SEMEC/Belém-Pa. Depois, houve a necessidade de um contato com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (via internet e telefonemas), dada a insuficiência dos documentos obtidos naqueles dois primeiros órgãos de educação. Nos três órgãos consultados, tivemos razoável facilidade de acesso aos documentos do programa, não se registrando qualquer problema na liberação dos documentos requeridos.

Além dos documentos do MEC, incluímos outros documentos citados nos documentos do programa, pois que eles acabavam por ratificar a política de autonomia da escola proposta pelo governo federal, o que, para nós, era significativo. Mas, como pretendíamos analisar a autonomia da escola no **PDDE**, foram basicamente os documentos do referido programa as nossas fontes de coleta de dados. No total, 35 documentos compreenderam o conjunto de documentos analisados, que neste estudo denominamos de “Referências Normativas”.

Assim, a **base de dados** da nossa pesquisa ficou dividida em dois grupos:

1- Documentos específicos do PDDE, que são documentos oficiais que regulamentam o programa e que compreenderam: 1.1- **Resoluções** FNDE N° 12, de 10/05/95; N° 03, de 04/03/97; N° 08, de 08/03/00; N° 24, de 05/10/00; N° 09, de 20/03/01; N° 03, de 27/02/03; N° 04, de 27/03/03; N° 10, de 22/03/04; N° 16, de 19/04/04; N° 31, de 22/06/04 e N° 37, de 28/07/04; 1.2- **Medidas Provisórias** - MP N° 1784, de 14/12/98; N° 2.100-30, de 23/03/01; N° 2.100-32, de 24/05/01 e N° 2.178-36, de 24/08/01; 1.3- **Cartilhas do MEC** que orientam as escolas na operacionalização do programa; 1.4- **Jornais do MEC** com reportagens sobre o PDDE e a autonomia da escola; 1.5- **Textos do** Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – **PRASEM** referentes aos novos padrões de gestão escolar; 1.6- Documentos de **Audiências Públicas** referentes ao programa; 1.7- **Manuais de Orientação**; 1.8- **Textos** sobre o PDDE **publicados pelo MEC**; 1.9- **Textos** sobre o PDDE disponíveis **na Internet** e 1.10- **Relatórios de pesquisas** encomendadas pelo MEC; e

2- Documentos não-específicos do PDDE, que são documentos citados nos documentos que regulamentam o programa e/ou que dão base de sustentação à política de autonomia financeira da escola. A exemplo, citamos: 1- Os documentos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL/ Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe - OREALC, de 1992, e do Banco Mundial - BM, de 1995, que definem as diretrizes gerais para a política de autonomia de gestão escolar para os países latino-americanos e caribenhos; 2- O Plano Decenal de Educação (1993-2003); 3- A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN N° 9.394/1996; 4- O Plano Nacional de Educação - PNE (2001) e 5- Textos de Luiz Carlos Bresser Pereira (1998a) e de Xavier e Amaral Sobrinho (1999), estes últimos textos citados nos documentos do PDDE.

Os critérios para escolha dos documentos analisados no estudo foram, basicamente, dois: 1- a referência, direta e/ou indireta, ao tema da autonomia da escola e 2- a regulamentação da gestão do PDDE. Este segundo critério foi adotado porque acreditávamos que, ao regulamentar o programa, o MEC automaticamente definiria os papéis a serem desempenhados por cada parte envolvida na gestão do PDDE (FNDE, SEC e UEx), e estes papéis, por sua vez, poderiam nos ajudar a compreender a concepção de autonomia adotada na política analisada.

O tratamento e a análise dos dados deu-se em três momentos. No primeiro, fizemos a **categorização básica** desses dados, identificando, nos documentos analisados, os elementos regulares ou recorrentes e os irregulares³, considerando-se: 1- os diferentes contextos em que esses elementos apareceram; 2- os documentos em que apareceram; 3- as diferentes situações em que apareceram, e 4- o conteúdo desses elementos.

Para tanto, organizamos os dados da seguinte forma: primeiramente, selecionamos todos os trechos (dos documentos em análise) que faziam referência, direta e/ou indiretamente, à questão da autonomia da escola. Como a questão da participação (definida nos documentos do PDDE como o princípio básico da autonomia financeira da escola) surgiu de forma expressiva nos documentos analisados, decidimos por organizar, separadamente, todos os trechos que faziam alusão à questão da participação. Assim, tivemos, num primeiro momento, dois grandes grupos de trechos para a análise: um sobre autonomia e outro sobre participação.

Posteriormente, identificamos, nos trechos sobre autonomia, os “temas específicos” a que cada um fazia referência. Deste tratamento, chegamos a uma reorganização

³ Para nós, tanto os elementos regulares quanto os irregulares (que pouco aparecem no conteúdo dos documentos) são considerados importantes num estudo científico. Em nosso estudo, especificamente, estes últimos elementos também foram objeto de atenção porque foram reveladores de importância significativa para a análise e compreensão da autonomia da escola no PDDE.

dos trechos referentes à autonomia em cinco grupos: grupo A, grupo B, grupo C, grupo D e grupo E. Para este agrupamento, consideramos, como critério, a proximidade entre os “temas específicos” identificados em cada trecho retirado dos documentos. Assim, por exemplo, o grupo D foi composto pelos temas “ampliação dos espaços de decisão”, “decisões democráticas”, “autogestão”, entre outros, pela proximidade existente entre estas temáticas. Cada trecho referente à autogestão, por exemplo, identificado nos documentos, era selecionado e agrupado no grupo D. Este processo de identificação possibilitou não apenas que verificássemos a frequência com que os temas apareciam, mas também que percebêssemos a importância do seu conteúdo simbólico no estudo da autonomia da escola, o que nos orientou no momento da estruturação do texto da dissertação e da seleção dos trechos mais significativos a serem incluídos e analisados no texto.

Num segundo momento, fizemos a **análise dos dados** buscando, a partir do critério da “homogeneidade interna” (ANDRÉ, 1982), aprofundar a compreensão da concepção latente de autonomia que orienta o programa, estabelecendo relações entre essa concepção e estudos e práticas educativas referentes à política de autonomia em estudo.

A partir do momento em que, numa reavaliação, o processo de categorização dos dados mostrou-se relativamente “saturado”, as fontes esgotadas e as análises se apresentaram suficientes para a compreensão de nosso objeto de estudo (o que se deu de forma conjunta com outros pesquisadores que se ocupam da nossa temática), partimos, mais especificamente, para o momento da **sistematização final do texto da dissertação**, que se constituiu no terceiro e último momento do desenvolvimento da pesquisa.

Como culminância, a fase final da pesquisa ocorrerá com a socialização dos resultados do estudo, que, num primeiro momento, dar-se-á com a defesa pública da pesquisa e, num segundo momento, por meio de sua publicação parcial ou completa.

Para uma melhor sistematização do estudo da autonomia da escola no PDDE, organizamos o texto da dissertação em três grandes capítulos.

No **primeiro capítulo**, situamos o leitor acerca do nosso “campo” de análise da autonomia da escola, apresentando o PDDE enquanto uma política do governo federal de descentralização de recursos financeiros voltada para o ensino fundamental público.

No tópico 1.1, o debate é desenvolvido a partir da análise dos princípios brasileiros e das normas de funcionamento do programa. No tópico 1.2, dedicamos um espaço especial para a discussão do papel das UEx na administração dos recursos do PDDE, já que são elas, no nível da escola, as grandes protagonistas da política de autonomia financeira, responsáveis pelo recebimento e pela administração dos recursos transferidos com o programa.

No tópico 1.3, procuramos situar o “lugar”, o contexto de implantação e os sujeitos da elaboração da política de autonomia financeira da escola. Aqui, o debate gerou em torno dos re-ordenamentos do papel do Estado na elaboração e no financiamento das políticas educacionais no contexto da crise fiscal do país e de suas implicações para as mudanças introduzidas no padrão de financiamento do ensino público.

No **segundo capítulo**, analisamos o objeto que deu vida a este estudo (a autonomia da escola no PDDE) com base nos documentos que regulamentam a política de gestão financeira da escola implementada pelo governo federal em 1995. Esta análise deu-se a partir das nossas impressões, com base nas referências eleitas, acerca da concepção de autonomia com a qual o PDDE foi gerido e implantado no sistema público de ensino do país.

No tópico 2.1, procuramos desvelar o sentido da autonomia da escola no discurso da democratização das decisões na gestão dos recursos do PDDE - anunciada pelo MEC como uma das justificativas de implantação do programa - tomando como referência a questão da

divisão do poder entre centro (MEC) e periferias de decisão (Escolas) e as funções e papéis atribuídos a cada uma das partes envolvidas na gestão do referido programa.

No tópico 2.2, buscamos compreender o sentido da autonomia da escola no processo de modernização da gestão escolar, anunciado pelo MEC nos documentos analisados. Para este debate, tomamos por base a nova lógica organizativa do trabalho na escola, orientada pelo modelo de “gerenciamento participativo”, adotado nas organizações produtivas.

No tópico 2.3, a autonomia da escola é desvelada no processo de redefinição do papel do Estado e da Sociedade na educação pública. Este processo é analisado com base na parceria estabelecida entre MEC e UEx na gestão do PDDE, que aponta para uma tendência à desobrigação do Estado com o financiamento da escola pública e à uma maior responsabilidade das unidades de ensino com a captação de recursos para o atendimento de suas demandas.

E, no **terceiro capítulo**, fazemos a análise da coerência externa, buscando a origem da política de autonomia da escola e situando-a no contexto político-econômico mundial e nacional enquanto uma estratégia de reforma da educação básica em direção à melhoria da qualidade da gestão dos sistemas e das unidades de ensino.

No tópico 3.1, o debate da autonomia da escola ocorre no plano das orientações internacionais da CEPAL/OREALC (de 1992) e do BM (de 1995). Aqui, nossa pretensão foi a de buscarmos a origem da política do governo brasileiro de autonomia de gestão financeira da escola e de situarmos essa política no contexto macro-econômico e educacional no qual foi gerida, qual seja, o dos re-ordenamentos do capitalismo e do papel da educação nesse contexto.

No tópico 3.2, discutimos como as “orientações” internacionais de reforma da gestão escolar, baseada numa política de autonomia financeira da escola, foram introduzidas no cenário educacional brasileiro e como elas foram incorporadas pelo governo federal nas suas

reformas para a gestão da escola pública. Para este debate, analisamos a política de autonomia da escola no Plano Decenal de Educação (1993-2003), na LDBEN N° 9.394/96 e no PNE (2001).

No tópico 3.3 deste capítulo, fizemos uma breve análise das implicações da “crise” da educação brasileira no financiamento público da escola de nível fundamental. A intenção aqui é apenas a de situarmos as mudanças introduzidas no financiamento da escola pública com a lógica de descentralização que passou a orientar a gestão dos programas federais voltados para o ensino fundamental, entre os quais está o PDDE.

Finalmente, nas aproximações conclusivas, apresentamos os resultados a que chegamos com o estudo, relacionando-os com os objetivos a que nos propostos na pesquisa e as hipóteses levantadas. Nesta parte do texto, apontamos, também, a necessidade de continuidade de estudos sobre a autonomia da escola, dados os resultados a que chegamos com esta pesquisa e os questionamentos decorrentes destes resultados.

CAPÍTULO I- A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DO ENSINO FUNDAMENTAL: A IMPLANTAÇÃO DO PDDE

1.1- O PDDE: Princípios Basilares e Normas de Funcionamento

A construção da ‘escola ideal’ é responsabilidade de todos: governos e sociedade e é neste contexto que se insere o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por um lado, propiciando, supletivamente, meios para aquisição dos recursos didático-pedagógicos, equipamentos, reparos e conservação do prédio da unidade de ensino e, por outro lado, reforçando a autogestão escolar e a participação social, mediante desconcentração decisória e funcional do emprego do dinheiro (BRASIL, 2003b).

O PDDE é um programa do MEC de descentralização de recursos financeiros federais voltado para o atendimento do ensino fundamental regular. O programa compreende as **escolas públicas** de ensino fundamental administradas pelas redes de ensino estaduais, do Distrito Federal e municipais de todo o país que atendam mais de 20 alunos matriculados e as **escolas privadas** de educação especial, mantidas por ONG, ou entidades similares sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e que atendem às normas do programa (BRASIL, 2004a).

Dentre estas normas, está a de investir os recursos do PDDE em ações voltadas, exclusivamente, para o atendimento dos alunos beneficiários do programa (BRASIL, 2004a). Esta exigência inviabiliza, portanto, que as escolas mantidas por ONGs invistam os recursos do programa em atividades lucrativas, por se tratarem de escolas privadas.

Para serem beneficiadas com os recursos do PDDE, as escolas devem estar cadastradas no Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.

Criado pelo MEC em 1995 (quando à época era denominado PMDE), através da Resolução FNDE N° 12, de 10 de Maio de 1995 e executado, desde aquele ano, pelo FNDE⁴, o PDDE tem como **objetivo** primeiro contribuir, de forma complementar⁵, para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola pública de nível fundamental no sentido de garantir as condições indispensáveis para o seu bom funcionamento, “[...] reforçando-lhe, inclusive, a **participação social** e a **autogestão escolar** [...]” (BRASIL, 2003b, p. 8, grifos nossos).

Trata-se de uma política educacional que, no “plano das orientações,” propõe-se à melhoria da qualidade do ensino público por meio da **autonomia de gestão financeira** e da **participação da comunidade escolar** na administração dos recursos financeiros transferidos às escolas públicas pelo FNDE.

⁴ O FNDE é uma autarquia vinculada ao MEC desde 1969, quando criada pela Lei n° 5.537, de 21/11/69 e regulamentada pelo Decreto n° 872, de 15/12/69. Seu objetivo central é o de captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas que incidam na melhoria da qualidade e na universalização do ensino público no país, entre os quais se situa o PDDE.

⁵ O caráter complementar do programa justifica-se, de acordo com a LDBEN/1996, pelo fato de a responsabilidade primeira pelo ensino fundamental público ser das instâncias municipal, obrigatoriamente, e estadual, sendo desta última até a sua universalização, o que se tem tentado alcançar, no Brasil, pela via da política de municipalização do ensino fundamental. Sobre os impasses e alternativas desta política, ver Rosar (1997); Oliveira, R. P. (1997); Oliveira (1999).

É por anunciar promover uma maior autonomia às escolas na administração dos recursos financeiros por meio da participação da comunidade escolar nas decisões referentes à aplicação e ao controle daqueles recursos que a **autonomia** e a **participação** constituem, neste estudo, as categorias básicas de análise de nosso objeto investigativo, qual seja, a concepção de autonomia que basila a política de descentralização financeira do MEC, consubstanciada no PDDE.

Os **princípios** do programa estão formalmente assentados na **descentralização** da gestão escolar, na **participação cidadã**⁶ e na **parceria** que envolve as três esferas de governo e as escolas.

Com esta política de gestão financeira, o governo brasileiro anuncia estar promovendo uma redefinição nas relações de poder entre centros (MEC, SEC) e periferias de decisão (as escolas), a partir da qual o poder de decisão é deslocado para o núcleo da gestão, sob o argumento da falência do modelo de planejamento centralizado, como vimos no capítulo anterior, imposto de cima para baixo, sob o qual vigorava a gestão escolar até a implantação do programa, segundo o MEC. Assim é que o PDDE é apresentado à sociedade como

um programa que [...] privilegia a ponta, privilegia a escola, na administração da escola, no sentido de garantir a certa hora recursos mínimos, não só para fazer frente às necessidades imediatas, mas para permitir que cada escola possa construir um paralelo e, dentro da sua linha pedagógica, dar alternativas [...] (MESSEMBERG apud SANTOS, I., 2001, p. 17-8).

A descentralização, tal como ocorre no PDDE (descentralização administrativa), como veremos mais detalhadamente a partir da análise dos documentos do programa no próximo

⁶ Contrariamente ao pensamento de Pereira (1998a), Lima (2000a) adverte que a participação cidadã, na perspectiva freireana, implica não apenas a participação operativa dos membros da comunidade escolar nos interesses da escola, mas fundamentalmente a participação política nas decisões, o que pressupõe uma redistribuição do poder entre órgãos centrais e escolas.

capítulo, tem apresentado algumas limitações enquanto uma política de divisão do poder de decisão.

Ao analisarmos o programa à luz das discussões de Monaco (2002) a respeito do conceito de **descentralização**, evidenciamos que o programa não se constitui, verdadeiramente, em uma política de descentralização, uma vez que o poder decisório continua centralizado na União quando se trata de políticas de gestão escolar. O que fica evidente é que o PDDE tem servido ao governo federal para descongestionar sua administração, o que ocorre através da transferência, para as escolas, de suas funções operativas de gestão financeira dos recursos federais destinados aos programas do ensino fundamental, que até então estavam sob a incumbência dos órgãos centrais.

A escola, segundo as normas do PDDE, só pode “decidir” investir os recursos no que já está pré-determinado no programa, como veremos adiante, o que não altera as relações de poder estabelecidas entre União e comunidade escolar. A partir das definições de Mônaco (2002), o “poder de decisão” de que dispõe a escola no programa caracteriza-o apenas como uma política de **desconcentração**, ou uma medida de **descentralização hierárquica**, como a denomina também o autor.

Nos discursos oficiais do MEC, os representantes da comunidade escolar passam então a ter papel central, partir do PDDE, na gestão dos recursos transferidos às escolas, sendo agora os responsáveis primeiros pelo seu recebimento, administração e prestação de contas perante às suas SEC e ao FNDE, o que na visão do MEC tem garantido a participação e a democratização na gestão da educação pública ao nível da escola, uma vez que o programa

[...] vem promovendo maior grau de autonomia na definição da aplicação dos recursos pelos Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres – APMs, incentivando novos modelos de gestão participativa [...]. O Governo rompeu [através deste programa] com

práticas fisiológicas do passado, repassando recursos [...] e transferindo o seu controle direto para a escola [...] beneficiando (só em 1997) 26,6 milhões de crianças. (CARDOSO apud SANTOS, I., 2001, p. 17).

Trata-se, portanto, de uma política de gestão e financiamento que se propõe à garantia de autonomia às escolas e à construção de espaços participativos em seu interior.

Os sujeitos da escola, neste contexto, deixam de ser vistos pelos centros de decisão como “meros espectadores” da política educacional local e passam a atuar com responsabilidade e compromisso pelo “bem comum” ou pelo “interesse público” na gestão dos recursos da escola (PEREIRA apud BRASIL, 2003b).

Segundo Pereira (1998a), trata-se de uma nova compreensão que passa a ter o cidadão nas políticas públicas sociais. Em consonância com a concepção de cidadão definida na Gestão Gerencial⁷, o “cidadão mais participativo” e “menos espectador,” no PDDE, é aquele que toma a iniciativa de apontar problemas e sugerir soluções, sem aguardar as decisões centrais, participando, de forma coletiva e solidária, da execução dos recursos do programa em favor do interesse público.

Trata-se de uma política operacionalizada a partir da participação de diferentes atores na administração dos recursos públicos, envolvendo as três instâncias de governo e as escolas. Neste sistema de parceria, há uma nítida divisão de responsabilidades e competências na implementação do programa, cabendo,

I- ao FNDE: a)- **elaborar e divulgar** as normas e os critérios de atendimento e de distribuição e alocação de recursos; b)- **prover** os recursos para execução do PDDE; c)- **manter** dados e informações cadastrais correspondentes aos processos de adesão e de habilitação, ao PDDE, das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, dos municípios e das UEx, com vistas ao atendimento das escolas beneficiadas; d)- **controlar, acompanhar e fiscalizar** a execução do PDDE; II- às Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e aos Municípios: a)- **apoiar** o FNDE **na divulgação** das normas e dos critérios de atendimento do PDDE, junto à comunidade

⁷ Sobre este modelo de gestão, discutiremos no terceiro capítulo.

escolar; b)- **encaminhar**, tempestivamente ao FNDE, os dados e informações cadastrais requeridas, com vistas ao atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiário; c)- **acompanhar e fiscalizar** a execução dos recursos repassados às suas UEx de suas escolas; d)- **receber, analisar e aprovar** as prestações de contas das UEx de suas escolas; e)- **prestar contas** dos recursos destinados às suas escolas que não instituíram UEx; III- às UEx: a)- **empregar** os recursos em favor das escolas que representam, de conformidade com os critérios e as normas estabelecidas [e elaboradas pelo FNDE, apenas] para execução do PDDE; b)- **prestar contas** à secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal ou do município a que a escola pertença, da utilização dos recursos recebidos (BRASIL, 2003a, p. 2, grifos nossos).

O princípio da parceria que orienta o programa está assentado numa redefinição do papel do Estado e da inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas, em que ao Estado cabe a transferência dos recursos públicos, além do controle e da regulação da política, e à sociedade (representada, no caso do PDDE, pela UEx), a execução dos serviços educacionais transferidos às escolas por meio de um **contrato de gestão**, que é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, no qual se discriminam as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social na oferta dos serviços sociais (PERONI; ADRIÃO, 2004).

No contexto da política educacional brasileira, o PDDE situa-se como parte de um projeto maior de educação do governo federal que objetiva, em primeiro lugar, “[...] a promoção da ‘escola ideal’ que ofereça ensino fundamental de qualidade, com vistas à elevação da equidade de oferta de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania.” (BRASIL, 2003b, p. 10).

Trata-se de um programa de importância significativa para a suposta melhoria da qualidade do ensino do país, dados os “benefícios” que a descentralização da gestão financeira possibilita à escola pública (como condições para a construção de sua identidade institucional, maior agilidade às demandas das escolas, menos desperdício dos recursos, maior transparência na

transferência dos recursos, etc.), configurando-se como uma estratégia do MEC de combate às desigualdades sociais no país por meio da distribuição eqüitativa dos recursos públicos.

Tomando por base o diferencial sócio-econômico entre as regiões do país, o FNDE estabeleceu critérios diferenciados para a redistribuição dos recursos do programa entre as regiões (exatamente como recomendava a CEPAL), considerando o nível de desenvolvimento sócio-econômico entre elas. Assim, as escolas localizadas nas regiões mais pobres do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste)⁸ recebem valores diferenciados (para mais) em relação às escolas das demais regiões, como consta no quadro abaixo:

QUADRO Nº 1- Recursos do PDDE de acordo com o número de matrículas e Região

Número de Alunos por Escolas	Valor Anual por Escola R\$ 1,00					
	Regiões N, NE e CO*			Regiões S, SD e DF		
	Custeio	Capital	Total	Custeio	Capital	Total
De 21 a 50	600	-	600	500	-	500
De 51 a 100	1.300	-	1.300	1.100	-	1.100
De 101 a 250	2.300	400	2.700	1.500	300	1.800
De 251 a 500	3.200	700	3.900	2.200	500	2.700
De 501 a 750	5.300	1.000	6.300	3.700	800	4.500
De 751 a 1.000	7.500	1.400	8.900	5.200	1.000	6.200
De 1.001 a 1.500	8.600	1.700	10.300	7.000	1.200	8.200
De 1.501 a 2.000	12.000	2.400	14.400	8.000	2.000	10.000
Mais de 2.000	16.000	3.000	19.000	12.000	2.500	14.500

(*) Exceto o Distrito Federal

Fonte: BRASIL(2003a).

⁸ Excetuando-se desta última região as escolas do Distrito Federal e as escolas administradas por ONG, em que estas têm como base para a definição dos valores a serem transferidos, além do número de matrículas, um referencial de cálculo específico, como consta no Art. 6º, II da Resolução Nº 10, de 22/03/2004 (BRASIL, 2004a).

Como podemos observar neste quadro, o valor repassado para despesas de custeio é diferenciado para uma escola com matrícula entre 251 e 500 alunos localizada, por exemplo, na Região Norte (R\$ 3.200) em relação a uma escola com o mesmo nº de alunos localizada na Região Sul (R\$ 2.200). A diferença (R\$ 1.000) corresponde, segundo o governo federal, às disparidades sócio-econômicas que envolvem as regiões e que interferem diretamente nas condições de funcionamento das escolas (BRASIL, 2003b).

Os **critérios para a distribuição dos recursos** do programa são, então, basicamente dois: 1- o número de matrículas registrado no Censo Escolar do ano anterior à transferência, realizado anualmente pelo INEP; e 2- as condições sócio-econômicas das regiões nas quais as escolas beneficiárias do programa estão localizadas.

Quanto ao valor do custo-aluno anual do programa, o MEC não explicita, nas normas de distribuição dos recursos, os critérios sob os quais o FNDE estabeleceu os cálculos para estimar este valor. Este é um detalhe importante quando da análise da concepção de qualidade de que parte o MEC nas suas políticas de melhoria da qualidade do ensino público, pois o custo-aluno é um indicador que desvela intenções e “tensões” numa política educativa governamental.

Ao longo de dez anos de exercício (período de análise neste estudo), o PDDE tem passado por alterações significativas nas suas normas de funcionamento e execução.

No que tange ao **repasso dos recursos**, por exemplo, que ocorre uma vez ao ano e em uma única parcela, este repasse ocorreu, nos três primeiros anos do programa (1995 a 1997), através da celebração de convênios⁹ entre o FNDE e os governos dos Estados, do Distrito

⁹ Segundo a Resolução FNDE Nº 10/2004 (Art. 7º, I, alínea “b”), cabe ao FNDE, entre outras atribuições, repassar os recursos às escolas beneficiárias do programa “sem celebração de convênio, ou instrumento congênere, nos termos facultados pela Medida Provisória Nº 2.178-36, de 24.08.2001.” (BRASIL, 2004a, p. 5).

Federal, dos Municípios e as ONG's, que, por sua vez, redistribuíam os recursos às escolas de acordo com o número de matrículas registrado no Censo Escolar do ano anterior à transferência.

A partir do exercício de 1998, por meio da MP N° 1.784, de 14/12/1998 (que alterou a denominação do programa de PMDE para PDDE), o FNDE descentralizou o repasse, injetando **diretamente** nas escolas os recursos do programa sob o argumento de maior agilidade, transparência e eficiência que o repasse direto garantiria na utilização dos recursos.

Com o repasse direto às escolas, o FNDE acreditava estar tomando uma medida acertada, uma vez que, dessa forma, o recurso do programa

[...] rende absurdamente. É impressionante como se consegue multiplicar esse recurso que é repassado para a escola, quando bem administrado pela diretora da escola junto com o conselho [...]; e mais do que isso: o número de desvio e denúncias nesse programa é mínimo; é realmente irrisório; é impressionante como o controle social e o atendimento, na ponta, minimizam o desvio e aumenta a rentabilidade do recurso (MESSEMBERG apud SANTOS, I., 2001, p. 18).

O recebimento e a administração direta dos recursos do programa pelas escolas ficaram condicionados à constituição de uma UEx, que, segundo a Resolução FNDE N° 10/2004, consiste em uma “entidade de direito privado sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar dos estabelecimentos de ensino público beneficiárias do PDDE (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar).” (BRASIL, 2004a, p. 2).

É condição indispensável às escolas com mais de 150 alunos **possuírem uma unidade executora**, que dê a ela caráter jurídico para receber a verba do Governo Federal. Esse limite passa para 200, quando a escola se localiza nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. [...] **Ao incentivar a formação de unidades executoras escolares**, onde a verba será depositada diretamente na conta bancária, **o Programa acaba por garantir maior autonomia e eficiência** no atendimento das necessidades básicas de funcionamento das escolas (BRASIL, 1999b, p. 7, grifos nossos).

Ou seja, as escolas foram obrigadas a constituírem essa entidade na sua estrutura administrativa para poderem receber e gerir, de forma direta, os recursos do programa, o que não se deu de forma dialógica, mas impositiva, como admite o próprio MEC no trecho abaixo:

[...] **a criação de unidades executoras foi impositiva** para aquelas unidades que tinham matrícula superior a 200 alunos, se localizadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exclusive o Distrito Federal, e 150 alunos, se localizadas nas Regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal (BRASIL, 1998, p. 4, grifo nosso).

Aqui, evidenciamos uma contradição nesta política de gestão financeira: o MEC argumenta que a transferência direta dos recursos para as unidades de ensino ocorreu pela necessidade de garantia de condições para uma gestão mais autônoma dos recursos, mas, para isto, tomou medidas autoritárias, obrigando as escolas a criarem esta Unidade como condição para a gestão direta dos recursos pelas escolas. Desta medida, constata-se que a participação da escola no recebimento direto das verbas do PDDE, na medida em que ficou condicionada à criação da UEx, aponta os limites da autonomia das unidades de ensino no programa.

O repasse direto das verbas do PDDE ocorre através do depósito, pelo FNDE, dos recursos (de acordo com o número de alunos matriculados em cada escola e comprovado no Censo Escolar do INEP) em conta bancária específica da UEx. A abertura de conta exige que a organização representativa da unidade de ensino torne-se uma entidade jurídica, com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ próprio e todas as demais exigências feitas pelo programa às escolas interessadas em sua “adesão” (BRASIL, 2003a).

Às escolas públicas de ensino fundamental com matrícula superior a 99 alunos, incluindo nestas matrículas as ofertadas nas modalidades indígena e especial, o FNDE exige a constituição da UEx para o repasse dos recursos do programa, sob pena de estas escolas não receberem os recursos federais, seja direta ou indiretamente (Idem).

Esta exigência do programa tem levado a um aumento significativo do número de escolas públicas de nível fundamental com UEx constituídas (mais de 70 mil) em sete anos de existência do programa, como demonstra o quadro 2 abaixo:

QUADRO Nº 2 - Nº de Escolas públicas Estaduais e Municipais, com e sem UEx, atendidas no

Período - 1995 a 2002

ITENS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escolas c/ UEx	11.643	27.426	48.266	55.390	67.865	71.276	71.660	75.689
Estadual	7.017	20.322	28.550	30.021	28.611	28.643	27.957	27.587
Municipal	4.626	7.104	19.045	24.642	38.231	41.506	42.462	46.642
ONG	0	0	671	727	1.023	1.127	1.241	1.460
Escolas s/ UEx	132.663	140.334	58.445	75.082	62.859	60.945	51.507	49.624
Estadual	33.892	22.974	9.090	7.459	3.630	3.053	2.553	2.336
Municipal	98.771	117.360	49.355	67.623	59.229	57.892	48.954	47.288
Total de Escolas	144.306	167.760	106.711	130.472	130.724	132.221	123.167	125.313
Alunos	28.350.299	31.287.583	26.672.800	28.961.218	30.665.933	31.491.575	30.589.908	30.809.581
Valor (R\$)	229.348.000	259.745.000	279.419.450	306.374.680	305.787.150	315.634.500	307.160.125	312.595.650

Fonte: BRASIL (2003b).

130 mil escolas em média atendidas, a cada ano.

30 milhões de alunos beneficiados, em média, por ano.

72 mil escolas criaram suas UEx.

R\$ 2,0 bilhões aplicados, de 1995 a 2001.

O quadro acima evidencia que, em apenas sete anos, o PDDE elevou, por exemplo, o número de Escolas Municipais com UEx de 4.626 em 1995 para 46.642 em 2002, um aumento de, aproximadamente, 1.008%, tornando cada vez maior o **repasso direto** dos recursos federais às escolas (Idem).

Mas **indiretamente** também ocorre (como ocorria anteriormente à MP de 1998) repasse dos recursos do programa, o que só acontece nos casos em que a escola, com mais de vinte e menos de cem alunos, não possua UEx própria, ficando o repasse dos recursos às escolas sob a responsabilidade das Secretarias de Educação e das Prefeituras, por meio das suas Entidades Executoras – EEx, como podemos constatar no trecho abaixo da Resolução FNDE Nº 003 de 2003:

Parág. 3º As escolas beneficiárias do PDDE, com matrículas entre 21 (vinte e um) e 99 (noventa e nove) alunos, que não possuírem UEx próprias, poderão receber recursos à conta do PDDE por intermédio da secretaria de educação do estado, do Distrito Federal ou do município, de acordo com a sua vinculação (BRASIL, 2003a, p. 1).

A estas escolas (com número de matrículas ente 21 e 99 alunos e que não possuam UEx), o programa possibilita o repasse direto dos recursos através de consórcio entre escolas da mesma dependência administrativa, sendo que, no caso dos consórcios existentes e anteriores à promulgação da Resolução Nº 10/2004, o número de escolas consorciadas limita-se a 20, e no caso dos novos consórcios, posteriores a esta mesma resolução, o número não pode ultrapassar a cinco escolas (BRASIL, 2004a).

Assim, estas escolas podem consorciar-se de modo a constituírem uma única UEx que as representem. O montante a ser redistribuído entre elas tem como base o mesmo critério das situações anteriores (repasse direto pela UEx e indireto pela EEx): o número de alunos que cada uma comprove ter no Censo Escolar do INEP, realizado no ano anterior à transferência (Idem).

Nesta mesma Resolução, o FNDE introduz uma outra alteração, para o exercício de 2005, referente à condição para o recebimento direto dos recursos do programa: ao invés de **mais de 99** alunos, as escolas públicas com **mais de 50** alunos só receberão os recursos do

programa se tiverem UEx constituídas. Ou seja, baixou o número mínimo de matrículas exigido para o recebimento direto dos recursos via UEx.

Este fato aponta para duas grandes futuras mudanças no programa: 1- uma gradativa extinção do sistema de repasse indireto pelas EEx e 2-, concomitantemente, para o repasse totalmente direto às escolas através das UEx, estreitando, assim, as relações entre os órgãos centrais e escolas no que tange à questão financeira.

É importante ressaltar que o programa estendeu a estas unidades o poder de administrar recursos que extrapolam os de origem pública (transferidos pelo governo federal), como consta no documento “Manual de Orientação de Constituição das Unidades Executoras”, no qual se define que “a Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, **advindos da comunidade escolar, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares**, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola.” (BRASIL, 1995d, p. 11, grifo nosso).

Para algumas pesquisadoras do tema da captação de recursos privados pela escola pública¹⁰, como Peroni (2003b), este fato tem gerado preocupações no âmbito da educação como política pública, pois que “autorizar” as escolas a administrarem recursos financeiros de origem privada pode estar anunciando a saída estratégica do Estado enquanto ente responsável pelo financiamento da educação pública, ao mesmo tempo em que vem garantindo condições para a instalação de uma lógica mercantil no interior da escola básica. Para a autora,

[...] mais do que o repasse de dinheiro para a escola, pois esse é insignificante, o programa [o PDDE] objetiva, atualmente, a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos, o que pode vir a se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais do programa de reforma do Estado (Ibid., p. 102-3).

¹⁰ No terceiro capítulo, analisaremos o processo de captação de recursos pela escola no contexto da autonomia financeira da escola no PDDE.

A **fonte dos recursos** (públicos) do PDDE, assim como dos demais programas federais¹¹ gerenciados pelo FNDE, está no salário-educação¹², que é uma contribuição social voltada para o ensino fundamental público. Sua receita advém de uma contribuição das empresas, vinculadas à Previdência Social, correspondente a 2,5 % sobre o total das suas folha de pagamento (BRASIL, 1999).

Este recurso, após dedução de 1% pelo seu órgão arrecadador (o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS), é distribuído mensalmente pelo FNDE entre as três instâncias de governo para investimento exclusivo no ensino fundamental através do sistema de quotas. Do montante dos recursos arrecadados, cabe aos Estados 2/3 (quota estadual). Estes, por sua vez, os redistribue entre seus municípios, e ao governo federal 1/3 (quota federal), que deve ser investido em projetos e programas que incidam na universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental, a exemplo do PDDE (PINTO, 2000).

É este traço característico dos recursos do salário-educação que define o PDDE como um programa administrado pelo princípio redistributivo, que articula as três instâncias de governo e a administração em nível da escola, por meio da UEx, num sistema de parcerias, em que cada uma destas instâncias desempenha papéis decisivos da execução do programa.

Mas, apesar de o salário-educação ser a principal fonte de financiamento do PDDE, o programa tem outras fontes de recursos, como recursos ordinários (Tesouro Nacional);

¹¹ Além do PDDE, o FNDE administra mais sete programas voltados para o atendimento, em caráter suplementar, do ensino fundamental público: são o PNLD, o PNAE, o Programa Nacional Biblioteca na Escola – PNBE, o Programa Nacional Saúde do Escolar – PNSE, Programa Nacional Transporte do Escolar – PNTE, o Programa Nacional dos Portadores de Necessidades Especiais – PNPNE e o Programa Nacional Brasil Alfabetizado – PNBA, todos administrados com recursos da quota federal do salário-educação (1/3).

¹² Existente há 20 anos, o salário-educação é uma das maiores fontes de recursos da educação pública brasileira. Apesar dos recursos desta fonte serem destinados ao ensino fundamental, cuja responsabilidade maior é dos municípios, a gestão destes recursos está sob o controle do governo federal (MEC/FNDE), que redistribui a quota estadual (2/3) entre Estados e Municípios a partir de critérios pré-estabelecidos pela própria instância federal (RAMOS, 2003).

recursos federais destinados à MDE (18%); contribuições sobre concursos e prognósticos; operações de créditos externos em moeda; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; outras contribuições sociais; recursos do fundo de combate e erradicação da pobreza; recursos não-financeiros diretamente arrecadados; produto da aplicação dos recursos à conta do salário-educação; contrapartida internacional da contribuição do salário-educação e produto da aplicação dos recursos à conta do salário-educação (contrapartida internacional).¹³

Quanto às **despesas** permitidas com os recursos do programa, elas são de dois tipos: despesas de custeio e despesas de capital, correspondendo as primeiras as referentes à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviços que garantam o funcionamento e a manutenção da escola; e as segundas à cobertura de despesas com aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, concorrendo estas últimas para a elevação ou reposição do patrimônio público (BRASIL, 2004a). Assim, para garantir a melhoria física e pedagógica das escolas, o FNDE estabelece que as UEx devem empregar os recursos do programa

I- na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; II- na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; III- na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; IV- na avaliação de aprendizagem; V- na implementação de projeto pedagógico; e VI- no desenvolvimento de atividades educacionais (Ibid., p. 2).

Apesar de os recursos do programa serem destinados à manutenção física e para a melhoria do trabalho pedagógico da escola, as pesquisas encomendadas pelo MEC têm revelado que a maioria das escolas públicas beneficiárias do PDDE tem alocado os recursos do programa em despesas de custeio e em despesas voltadas para a manutenção física das unidades de ensino,

¹³ Não dispomos de maiores detalhamentos destas fontes de recursos. Estas informações foram obtidas através de e-mail. Ver CRUZ, Rosana (2004). Contato FNDE II. <http://fmail13.uol.com.br/cgi-bin/webmail.exe>

enquanto que as áreas “avaliação da aprendizagem”, “implementação do PPP” e “atividades educacionais” são as que menos têm sido investidas com recursos do programa (UNICAMP, 1999). No exercício de 1999, por exemplo,

As escolas basicamente investiram os recursos do programa em [1º lugar] em material de consumo, incluído: material de secretaria, material para alunos, material de limpeza, (84%); em [2º lugar] em Mobiliário e Equipamento (78%); seguido [em terceiro lugar] de Manutenção do Prédio Escolar (64%) e [em quarto lugar] Material Didático (63%). Despesas com Capacitação dos Professores e Atividades Educacionais [em último lugar] foram indicadas por apenas 11% das escolas (Ibid., 1999, p. 10).

Deste fato, as condições de funcionamento das escolas públicas são tão precárias (PARO, 2003) que as unidades de ensino acabam priorizando as áreas que mais aparentemente representam qualidade dos serviços (como a boa manutenção dos prédios) e não outras, não menos precárias e importantes, como o é a capacitação dos professores, por exemplo.

Ainda referente às despesas, é importante destacar duas determinações expressas nas normas do programa: 1- o FNDE limita, no caso das escolas com mais de 20 e menos de 100 alunos – que não são obrigadas a constituírem UEx para serem beneficiárias do programa – os recursos à cobertura de **despesas de custeio**. Ou seja, os recursos transferidos para estas escolas deverão ser aplicados exclusivamente neste tipo de despesa, porque só receberão recursos destinados para este fim, ainda que a escola necessite investir em despesas de capital e que esta seja uma vontade coletiva da escola; e 2- o FNDE define, no caso das escolas com matrícula superior a 99 alunos, os percentuais de 20% dos recursos para investimento em despesas de capital e 80% em despesas de custeio (BRASIL, 2004a).¹⁴

¹⁴ Para além destas limitações, o FNDE faz outras mais, como proibir o investimento de recursos do programa em gastos com pessoal e também em ações objeto de financiamento específico pelo FNDE como, por exemplo, na compra de livros garantidos pelo PNLD ou PNBE (Idem).

Em ambos os casos, a autonomia da escola na aplicação dos recursos é limitada a determinações centrais, onde se estabelece, a priori e sem a participação da escola, as áreas e os percentuais a serem investidos com os recursos transferidos. Trata-se, assim, de uma autonomia monitorada, exercida “por controle remoto”, onde a escola dispõe de recursos mas não tem liberdade de decidir, coletiva e internamente, onde investi-los, a partir das suas necessidades mais prementes (LIMA, 2001).

Não se trata, aqui, de confundirmos autonomia com independência, pois a ação autônoma se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações estabelecido pela interação entre diferentes atores. Nesta relação, então, ao mesmo tempo em que somos autônomos em relação a alguém ou a alguma coisa, não o somos em relação a outras pessoas ou coisas. Ou seja, “somos mais ou menos autônomos.” (BARROSO, 2003, p. 16). Nesta perspectiva, a autonomia é sempre relativa (Idem).

No que tange aos **valores transferidos** às escolas com o PDDE, algumas pesquisas (PERONI, 2003a) têm constatado que o número significativo de áreas a serem investidas com recursos do programa não tem sido acompanhado de um investimento expressivo, tampouco evolutivo, dos recursos, o que pode sustentar a tese de Romualdo de Oliveira de que o governo federal, ao transformar as escolas em unidades autônomas através do PDDE, pode estar se desobrigando pelo suporte estatal da escola pública e, ao mesmo tempo, fortalecendo formas privatizadas de financiamento do sistema educacional (OLIVEIRA apud OLIVEIRA, 2004).

A insuficiência dos recursos transferidos às escolas com o PDDE pode ser comprovada quando evidenciamos a representação, em reais, dos valores de que a escola, efetivamente, dispõe, por matrícula ao ano e dia, com o programa. Para as escolas da Região Norte com matrículas entre o intervalo de 251 a 500 alunos, por exemplo, o valor transferido para despesas de custeio é de R\$ 3.200/ano, o que corresponde a R\$ 12,74 por aluno/ano, que por dia

significa um investimento de, aproximadamente, R\$ 0,06 por aluno, mesmo se a escola tiver um nº de matrículas igual ou aproximado do nº máximo daquele intervalo de matrículas, ou seja, 500 alunos (BRASIL, 2004a).

Dada a grande precariedade das condições de trabalho na escola pública brasileira - como demonstra Paro (2003), no caso das escolas paulistas - traduzida no sucateamento dos prédios e equipamentos escolares, na falta de recursos de toda ordem, enfim, na precariedade das condições físicas e pedagógicas, é difícil imaginar como o programa pode, efetivamente, representar uma estratégia de melhoria da qualidade do ensino público injetando valores tão ínfimos, diante dos desafios a que a escola enfrenta em termos de condições de trabalho.

A insuficiência dos recursos financeiros destinados à escola pública pelo governo federal tem tomado grande parte dos esforços dos atores das unidades de ensino na busca da solução ou da amenização destes problemas (Idem). Para o autor, este fato tem conduzido a escola a uma secundarização da reflexão e vivência de práticas participativas em seu interior, já que

[...], na medida em que, para a consecução de seus objetivos com um mínimo de eficácia, faltam recursos de toda ordem, o esforço despendido para remediar tais insuficiências tem competido com o esforço que se poderia empregar para se modificarem as relações autoritárias que vigem dentro da instituição escolar (Ibid., p. 44).

Assim, Paro (2003) afirma com veemência que as péssimas condições de funcionamento das escolas públicas têm incidido, diretamente, no retardamento da construção de relações participativas e democráticas no interior das unidades de ensino. Todavia, ressalta duas questões a este respeito: 1- a falta de recursos não pode ser tomada pela escola como desculpa para sua acomodação diante do centralismo e da hierarquização que caracteriza a estrutura formal das escolas, nada se fazendo, assim, em prol da participação; e 2- as mesmas condições adversas

à participação, como o é a insuficiência dos recursos, podem concorrer para a construção de espaços participativos, já que da indignação da comunidade escolar pela precariedade de funcionamento da escola, podem surgir ações coletivas de superação do centralismo, se estas condições forem adequadamente instrumentalizadas pela escola no sentido da construção de espaços participativos de reflexão, debate e proposição acerca destas problemáticas.

A não-evolução dos recursos do PDDE, que há pouco mencionamos, pode ser confirmada quando comparamos os valores transferidos, por número de matrículas e tipos de despesas, nas Resoluções FNDE N° 003, de 1997 e N° 003, de 2003.

Comparando os valores repassados, com base nas duas Resoluções acima referidas, constatamos que estes valores são exatamente os mesmos, não sofrendo, portanto, nenhuma alteração (para mais) no período de 1997 a 2003. Assim, a escola da Região Norte com matrícula entre 101 e 250 alunos, que recebia, em 1997, R\$ 2.300 para despesas de custeio, recebeu o mesmo valor em 2003, ainda que nesse intervalo de tempo e de matrículas o número de alunos e de necessidades das escolas e ainda o preço dos produtos e serviços tenham aumentado. Nenhum fator (como a inflação) conduziu o governo, até o momento, a rever os valores transferidos às escolas públicas por meio do PDDE.

Quanto à **prestação de contas** da aplicação dos recursos do programa, ela ocorre em duas instâncias, no caso das escolas públicas: 1- da UEx da escola para as prefeituras ou SEC à qual a unidade de ensino está vinculada; e 2- da EEx para o FNDE, estabelecendo-se, em ambos os casos, prazos para a sua realização e exigindo-se a apresentação de um conjunto de documentos que comprovem tanto a regularização das UEx junto ao programa quanto a aplicação dos recursos de acordo com as normas do programa estabelecidas pelo MEC/FNDE.¹⁵ No caso

¹⁵ Sobre estes prazos e documentos, ver os Artigos 14 e 15 da Resolução FNDE N° 10/2004 (BRASIL, 2004a).

das escolas privadas (ONG) que ofertam educação especial, a prestação de contas ocorre somente na segunda instância, que se dá da EM para o FNDE (BRASIL, 2004a).

Nestas prestações, os órgãos responsáveis têm-se, fundamentalmente, nas despesas realizadas pela escola, verificando se estes investimentos estão dentro das despesas permitidas pelo programa e nos prazos estabelecidos.

No caso de irregularidades ou de não apresentação da prestação no prazo estabelecido, verificadas na primeira instância, as UEx, as EEx e as EM têm o prazo de 30 dias para regularizar a prestação ou apresentá-la junto ao órgão competente. Se esgotar este prazo e a irregularidade ou inadimplência não ter sido sanada, cabe ao FNDE a suspensão do repasse dos recursos a todas as escolas vinculadas à EEx e à EM da qual faz parte a escola inadimplente, seguida da instauração de um acompanhamento mais preciso da irregularidade (Idem).

Na medida em que o MEC limita as escolas a investirem os recursos do programa em áreas pré-estabelecidas pelo FNDE, o que é verificado no processo de prestação de contas, a autonomia da escola fica limitada às determinações centrais, constituindo-se, assim, em uma “autonomia permitida,” ou, como prefere dizer Lima (2001), em uma “autonomia por controle remoto.”

Para as escolas, esta autonomia tem gerado entraves à garantia de efetiva participação do coletivo das unidades de ensino na aplicação dos recursos do programa. Como bem expressa um representante de direção de uma escola pública de Pernambuco,

Eu não diria, exatamente, autonomia, não. Eu não consigo ver como autonomia porque é uma autonomia limitada. É uma coisa que você faz, mas, você não tem autonomia de dizer assim: eu vou usar esse dinheiro no que, realmente, tem necessidade. Eu uso, sim. Tem necessidade? Claro que tem. É usado na necessidade? É. É usado nas necessidades, mas, não é aquela necessidade que a gente direcionaria se fosse... Bom! Esse dinheiro vai ficar nas suas mãos e vocês vão só prestar contas, é claro, com provas e evidências; com tudo ali: como, por quê e pra quê foi usado esse dinheiro. Mas, é como eu te disse no início: tem aquela limitação. Você só pode usar isso aqui, aqui; e isso aqui, aqui.

Então, é uma autonomia meio limitada. É uma autonomia que é, até, meio esquisito a gente definir essa autonomia. [...] É, exatamente, por aí. É a questão de é, mas, não é. Por quê? É uma certa autonomia? É. Mas, até que ponto isso é autonomia? Você pode usar esse birô, mas, você não pode retirar ele daqui. Então, que liberdade você tem pra usar se você não pode colocar na posição que você precisa? Então, é uma autonomia até meio difícil, mas, não deixa, também, de ser uma autonomia (apud SANTOS, I., 2001, p. 118).

Segundo o FNDE, todas as medidas voltadas para o controle da aplicação dos recursos com base nas normas de funcionamento do programa são no sentido de assegurar a regularização das escolas perante o programa, pois o objetivo primeiro do governo é garantir condições para que a extensão da política de descentralização de recursos atinja a todas as escolas públicas de ensino fundamental do país. Trata-se de medidas que, de alguma forma, viabilizam ao MEC uma ação mais reguladora e avaliadora das políticas educativas em detrimento de uma ação menos executora e gestora das escolas (CARDOSO apud SANTOS, I., 2001).

A **fiscalização dos recursos** do programa cabe a cinco grandes órgãos, a maioria deles centrada na esfera federal da administração pública: 1- o Tribunal de Contas da União – TCU; 2- o FNDE; 3- os órgãos de controle interno do MEC; 4- o Ministério Público; e 5- o Conselho Fiscal da UEx. A estes órgãos cabe a tarefa de fiscalizar a aplicação dos recursos do PDDE por meio de auditorias, inspeções e análise dos documentos apresentados pelas escolas beneficiadas pelo programa no ato das suas prestação de contas perante os órgãos competentes (BRASIL, 2004a).

De todos estes órgãos, a participação da comunidade escolar na fiscalização do emprego dos recursos públicos só é assegurada no Conselho Fiscal, que é o órgão de controle e fiscalização da UEx. Segundo o MEC, este Conselho será constituído de acordo com o Estatuto de cada entidade, mas que, normalmente, “[...] possui os seguintes membros efetivos: um presidente [que não especifica a categoria que representa], um representante dos professores, um representante de pais e três suplentes.” (BRASIL, 1995d, p. 15).

Ainda assim, este controle social dos recursos do programa é limitado, dado o fato de, na composição do Conselho Fiscal, não se assegurar, por exemplo, a representação de entidades da comunidade onde a escola está inserida.

Apesar disto, o MEC estabelece que “qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao FNDE, ao TCU, aos órgãos internos do Poder Executivo da União e ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE”. (BRASIL, 2004a, p.13).

O fato de estes órgãos de fiscalização dos recursos do programa estarem, na sua maioria, tão distantes das escolas, associado à ausência de uma cultura de acompanhamento e controle por parte da comunidade escolar dos recursos públicos da educação, demarcam a centralidade com que o MEC vem conduzindo a fiscalização dos recursos públicos da educação fundamental, ao mesmo tempo em que nega o PDDE como uma política que viabiliza a participação da escola no controle social dos recursos públicos federais.

1.2- O Papel das UEx na Administração do PDDE

A Unidade Executora é uma entidade jurídica de direito privado, sendo um órgão de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral. Como pessoa jurídica, ela possui autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos recebidos de órgãos governamentais, de entidades públicas e privadas, doações e outros (BRASIL, 1995d).

No âmbito da escola, a administração do programa está sob a responsabilidade das UEx que, segundo a Resolução N°10/2004, podem ser qualquer entidade representativa da escola, como a Caixa Escolar, a APM, o CE ou outro órgão similar a estes, desde que representem, juridicamente, os estabelecimentos públicos de ensino beneficiários do Programa (BRASIL, 2004a). A criação das UEx por cada unidade de ensino constitui, como vimos, uma exigência básica do programa para o recebimento e administração direta dos recursos pela escola.

A partir da constituição dessas entidades, o MEC lança mão de uma estratégia de cooptação dos membros da comunidade escolar na implementação de sua política de descentralização financeira, argumentando a participação decisiva destes membros na aplicação e controle do dinheiro público em direção à melhoria da qualidade do ensino.

A **participação social na escola**, segundo pesquisas, tem se mostrado como importante **mecanismo de elevação da qualidade do ensino** e o PDDE reforça tal participação. A aderência, o engajamento e a aprovação do PDDE pela comunidade escolar convertem o programa de governo em uma ação da sociedade (BRASIL, 2002d, p. 224, grifos nossos).

Como consta nos documentos que regulamentam o programa, a UEx é compreendida como uma **entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.**

Recorrendo à compreensão da expressão “entidade com personalidade jurídica de direito privado” no Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), constatamos que “São pessoas jurídicas de direito privado: I- as **associações**; II- as sociedades; III- as fundações; IV- as organizações religiosas; V- os partidos políticos.” (Ibid., p.6, grifo nosso). A existência legal de cada uma delas se inicia, segundo o mesmo Código (Art. 45), com o registro da ata de sua fundação “[...] precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo [...].” (Ibid, p. 7).

Especificamente sobre as associações, nas quais parecem se enquadrar as UEx, o referido Código especifica que aquelas entidades jurídicas serão constituídas “[...] pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. (Ibid, p. 8), o que significa que as ações de seus membros não devem concorrer para a geração de lucros na associação. No Art. 58 da mesma Lei, estabelece-se, ainda em relação às associações, que “Nenhum associado poderá ser impedido de exercer direito ou função que lhe tenha sido legitimamente conferido, a não ser nos casos e pelas formas previstos na lei ou no estatuto.” (Ibid, p. 8). Assim, a UEx é definida no programa como

[...] uma associação, sem fins lucrativos (também chamada de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, Círculos de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar, etc.), composta de pessoas da comunidade, interessadas em **promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino**, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica (BRASIL, 2002c, p. 6, grifo nosso).

A função básica da UEx consiste em **receber e administrar** os recursos provenientes do PDDE, ou seja, empregá-los em ações que incidam no bom funcionamento da escola e na melhoria da qualidade do ensino, em consonância com as normas e critérios para execução do programa, definidas previamente e regulamentadas em lei específica pelo governo central através do FNDE. É através das UEx, portanto, que a política de descentralização de recursos públicos se efetiva no âmbito das unidades de ensino.

É oportuno ressaltar que as UEx, além de receber e administrar os recursos oriundos do programa, cuja origem são os cofres públicos, podem ainda exercer a função de **captar e administrar recursos provenientes de outras fontes** (portanto, não-públicas), sem nenhum impedimento jurídico – já que esta função está regulamentada nos documentos que normatizam o programa – como de doações ou mesmo os advindos da própria comunidade escolar que representa. Senão, vejamos: “A Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, **advindos da comunidade escolar, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares [...]**” (BRASIL, 1995d, p. 11, grifo nosso).

Este fato tem gerado polêmicas no debate nacional acerca do financiamento público da escola. Objeto de análise dos grupos regionais de pesquisa da Pesquisa Nacional “PDDE: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?” (PERONI, 2003a), sob coordenação geral da FAE/UFRGS, este ponto do programa tem conduzido alguns pesquisadores a afirmarem que o Estado, ao garantir dispositivos legais às UEx para a captação de recursos não-públicos – o que pode ocorrer, por exemplo, através da firmação de todo tipo de parceria entre escolas e empresas privadas – vem concedendo autonomia às escolas públicas para que elas se auto-financiem (SANTOS, T., 2004). Nessa compreensão, a autonomia da escola, no PDDE, teria

como orientação política a desobrigação do Estado com o financiamento público das unidades de ensino.

O maior agravante desta questão está, ao que nos parece, no fato de que

Tais medidas implantadas podem representar uma forma da retirada das condições para que os atores escolares possam decidir efetivamente seus destinos, num processo de construção democrática participativa, porque quem financia determina suas condicionalidades e regras, que deverão ser obedecidas, sob pena de sofrerem sanções por descumprimento dos contratos, similar à relação entre entes comerciais (SANTOS, T., 2004, p. 7).

Ainda que reconheçamos a gravidade e a pertinência desta questão no debate sobre o PDDE, é importante também considerarmos que esta lógica introduzida pela política governamental tem, como espaço de implementação, a escola que, por sua vez, também está permeada pela luta de classes. Disto decorre que a implementação do programa sob a lógica do auto-financiamento dos serviços educacionais pode não ser a única orientação possível no plano da ação. Ela pode também se constituir em um tema de debate que num movimento contrário às orientações centrais, pode desencadear novos espaços de discussão e de luta por sua resignificação.

Dentre as funções de receber, administrar e captar recursos financeiros pela escola, através da sua UEx,¹⁶ interessa-nos, neste momento do estudo, a referente à **administração** dos recursos.

De um modo geral, as UEx têm, segundo a Resolução Nº 10/2004 (Art. 7º, Inciso III), as seguintes atribuições na implementação do PDDE:

¹⁶ O debate sobre o tema da captação de recursos reservamos para o terceiro capítulo, dada a sua importância para a análise de nosso objeto investigativo neste estudo (a concepção de autonomia da escola no PDDE).

- a) **apresentar**, tempestivamente, à esfera de governo na qual esteja localizada, os dados cadastrais e os documentos exigidos para fins de atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários que representam;
- b) **manterem-se** informadas sobre os valores destinados, à conta do PDDE, às escolas que representam;
- c) **fazer** gestões permanentes no sentido de **garantir** que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a **seleção** das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o **acompanhamento** do resultado do emprego dos recursos do programa;
- d) **empregar** os recursos do programa em favor das escolas que mantêm, em conformidade com o disposto na alínea anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE;
- e) **Prestar** contas da utilização dos recursos do PDDE à EEx, de acordo com a vinculação da escola que representa, nos termos do inciso I do Art. 15 da mesma Resolução¹⁷;
- f) **Apresentar**, anualmente, Declaração de Isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ainda que negativa, na forma e nos prazos estabelecidos, respectivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e pela Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2004a).

Os negritos dos verbos que definem as ações ou tarefas de incumbência das UEx no programa são propositais.¹⁸ Se observarmos bem o conteúdo destas ações, podemos constatar

¹⁷ Este inciso refere-se à documentação e ao prazo exigidos no processo de prestação de contas pelas UEx às prefeituras e às SEC.

¹⁸ Saviani (1999) chama-nos a atenção para a importância de se observar os verbos utilizados em um documento legal na análise de seu conteúdo político quando da distribuição de responsabilidades, na medida em que eles expressam a correlação de forças existentes no conteúdo de uma política pública.

a ausência de um caráter qualitativo delas na vivência de práticas autonômicas e participativas na escola pelo PDDE. Com exceção da ação expressa na alínea “c”, as demais ações de incumbência das UEx, além de expressarem um aparente processo solitário de implementação do programa na escola – já que um único membro pode, por exemplo, apresentar os documentos exigidos para o cadastramento da UEx no PDDE – parecem não incidir diretamente na construção de espaços participativos no interior das unidades de ensino, já que elas parecem ser, em sua maioria, atividades de caráter burocrático e operativo, bem aquém de ações que exijam debate e decisões coletivas pelo conjunto de seus membros.

Chama-nos a atenção, porém, o conteúdo da ação expressa na alínea “c”, uma vez que ela traz termos significativos para a análise de nosso objeto investigativo: “[..] garantir que a comunidade escolar tenha **participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas**, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa.” (BRASIL, 2004a, p. 6, grifo nosso).

Mas qual o sentido atribuído às expressões “participação sistemática” e “participação efetiva”? O que se entende por “decisões colegiadas” no programa? Que condições objetivas o programa garante às escolas para que elas tomem decisões, coletivamente, na administração dos recursos transferidos?

Estas questões são importantes para o debate realizado neste estudo, pois, se analisarmos também o conteúdo da ação expressa na alínea “d” (empregar os recursos do programa em favor das escolas que mantêm, **em conformidade** com o disposto na alínea anterior e **com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE**), percebemos alguns indícios de que a participação da escola nas decisões sobre o uso dos recursos está condicionada a um conjunto de regras, rigidamente definidas, para a execução do programa nas unidades de ensino.

A não correção das irregularidades decorrentes do descumprimento destas regras pela UEx, incidirá, no limite, na desvinculação de todas as escolas da rede de ensino, em que a UEx pendente está vinculada, do programa e, conseqüentemente, na suspensão do repasse dos recursos (BRASIL, 2004a).

Deste ponto de vista, é oportuno retomarmos as discussões de Lima (2001) acerca da “participação formal”, quando a conceitua como um “tipo” de participação que

[...] está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável, explicitado e organizado, estruturado de forma sistemática e consubstanciado num documento (estatuto, regulamento, etc.) com força legal ou hierárquica. [...] é praticada por referência exclusiva ou predominante às regras formais que, por regulamentarem a participação a um nível normativo, tendem a assumir um caráter muito preciso e a impor orientações e limites que devem ser observados em conformidade. Uma vez consagrado o direito de participar, as regras formais regulamentam o exercício desse direito, organizam e estruturam a participação, legitimam certas formas de intervenção e impedem formalmente outras (Ibid., p. 75).

Disto decorre a questão central de nossa dissertação: que concepção de autonomia orienta o PDDE? Que liberdade é garantida às UEx na administração dos recursos se a participação dos membros da UEx na sua administração parece estar limitada às ações ainda pouco explicitadas e proibida em outros campos de ação? Estas são questões que procuramos responder no próximo capítulo.

1.3- O Contexto de Implantação e os Sujeitos da Política

Quando comparados os gastos federais com educação e aqueles efetuados com os juros e encargos da dívida pública da união, fica cada vez mais evidente a distância entre o discurso que ‘valoriza’ a escola e a política de gastos públicos que prioriza os compromissos com os credores internos e externos (RAMOS, 2003).

A descrição que fizemos do PDDE teve a pretensão de viabilizar ao leitor instrumentos para a compreensão da lógica de funcionamento do programa. A partir de agora, buscaremos situar o PDDE dentro do panorama político-econômico mundial e nacional no qual foi gerido e implantado no sistema educacional brasileiro, no sentido de compreender porque que o programa é gerido sob aquela lógica apresentada. Para este debate, partimos do pressuposto de que o PDDE é parte constitutiva de uma política de desobrigação do Estado com o financiamento da educação pública, ainda que esta seja assumida nos discursos oficiais como prioridade governamental.

A análise do contexto atual do capitalismo, dos rebatimentos da sua crise no papel do Estado nas políticas econômicas e sociais e das recomendações internacionais de reforma educacional para os países em desenvolvimento permite-nos afirmar que o programa está situado dentro de um projeto global de educação que, nos anos 1990, tornou-se hegemônico no contexto das lutas políticas entre capital e trabalho. Tal projeto concebe a educação como mercadoria, cuja oferta eficiente e qualificada impôs a reorganização da escola (enquanto espaço por excelência de

transmissão formal de educação) a partir de uma lógica empresarial, baseada em uma racionalidade econômica (GENTILI, 1998a).

Nesse projeto, a escola é vista como espaço privilegiado no processo atual de acumulação capitalista, já que o “produto” que ela irá oferecer ao mercado, o trabalhador de “novo tipo” de que nos falam Paiva; Warde (1993), será decisivo na garantia da qualidade competitiva no setor produtivo. Por isso, sua função econômica, sobretudo, é redimensionada em direção à política do “auto-emprego,” ou “empregabilidade,” já que, pelas novas exigências do sistema produtivo, é a capacidade individual de cada trabalhador (suas competências e habilidades, seu poder criativo, sua capacidade de comunicação, sua flexibilidade de adaptação, etc.) o critério básico de sua alocação no mercado de trabalho. Ou seja, esta alocação passa a ser uma responsabilidade individual de cada trabalhador, o que Gentili (1998b) compreende como “privatização da função econômica” da escola.

Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc.), a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho (Ibid., p. 81).

É a partir desta nova conjuntura e das novas funções da escola no processo de acumulação do capital que nela serão operadas mudanças substanciais na sua organização e no seu funcionamento, nos moldes da eficiência e de produtividade da empresa capitalista (BARRETO, 2000b).

Portanto, não se trata de visualizar o PDDE como um simples programa governamental voltado para a “melhoria” da escola pública brasileira, mas de uma política educacional desenhada a partir de um projeto de escola e de educação que se fez emergente no

contexto atual do capitalismo, no qual o Estado, enquanto “modo de controle e organização política,” desempenha papel decisivo como expressão política dos interesses do capital (BARRETO, 2000b), mas, enquanto agente do planejamento das macro-políticas econômicas e sociais, torna-se dispensável (BRUNO, 1997).

Nesse cenário de redefinição do papel do Estado, o PDDE situa-se enquanto uma política de educação definida fora das estruturas de poder do Estado brasileiro e a partir das novas regras de acumulação do capital (em que a escola é adequada às novas exigências do sistema produtivo), mas legitimada e implementada pelo governo federal a partir das orientações dos organismos internacionais.

Como é sabido, a reorganização do sistema capitalista dos anos 1970 – imprimida com a globalização da economia, com a transnacionalização das estruturas de poder, com a reestruturação produtiva e com a ideologia neoliberal como respostas à crise que enfrentava o Capital naquela década – tem imprimido mudanças estruturais na dinâmica e funcionamento dos Estados Nacionais e, em especial, na gestão de suas políticas econômicas e sociais (Idem).

A globalização econômica, decorrente do processo de internacionalização do capital (caracterizada na sua fase atual pela relação direta entre as grandes empresas econômicas sem a intervenção dos governos), tem incitado os países de economia periférica a uma nova lógica econômica e social, cujas conseqüências têm sido desastrosas do ponto de vista da soberania dos Estados-Nações, já que as funções econômicas e políticas, de abrangência supranacional, são hoje cada vez mais assumidas pelas próprias empresas e grupos econômicos, o que tem conduzido a uma secundarização do papel do Estado como “coordenador da vida econômica.” (Idem).

Neste processo, a inserção “competitiva” dos países de economia periférica no mercado transnacionalizado tem sido condicionada pela sua subordinação aos ditames das

grandes potências e grupos econômicos e às agências de financiamento internacionais, que dado o poderio político e econômico que exercem em nível mundial (BRUNO, 1997), têm empreendido modificações singulares, sob a lógica da exclusão, no sentido último das políticas públicas sociais : de **direito social em mercadoria**.

A aceleração da concentração do capital nas mãos das grandes empresas e corporações tem usurpado o poder de governança desses Estados que, a partir da perda de sua soberania com o domínio político-econômico daquelas, têm se situado num processo de desnacionalização, em que o poder decisório de suas políticas macro-econômicas e sociais tem-se deslocado de seus espaços de atuação, em nível local, para o nível mundial, tornando-se aquelas empresas e corporações as reais tomadoras de decisões e as grandes gestoras da economia mundial, para o que os avanços nas tecnologias de informação e de telecomunicações têm apresentado contribuições sem tamanho (Idem).

A transnacionalização da economia, ao integrar os grandes grupos econômicos, tem, assim, conduzido a dois processos: de um lado, ela tem enfraquecido o poder decisório dos Estados, tornando-os, inclusive, desnecessários quando conveniente, pondo em xeque “[...] a possibilidade de qualquer governo conduzir uma política monetária própria, dada a capacidade de acumulação e de transferência financeira que possuem as grandes empresas.” (Ibid., p. 20). De outro, ela tem construído as bases para a consolidação de uma nova estrutura de poder, de ordem supranacional, embora não esteja juridicamente estabelecida, constituída a partir da articulação de quatro grandes pólos: 1- os centros decisórios dos maiores grupos econômicos; 2- os organismos financeiros internacionais, especificamente o Fundo Monetário Internacional – FMI e o BM; 3- os organismos políticos e administrativos oriundos da esfera governamental, já cooptados pelos interesses das grandes empresas; e 4- as grandes centrais sindicais burocratizadas, com papel na gestão da compra e venda de força de trabalho e na disciplina dos trabalhadores (Idem, 1997).

Nesse novo sistema político, são as maiores empresas e grupos econômicos que assumem a coordenação da economia, passando as decisões centrais a serem tomadas fora das estruturas formais do Estado, já que “o processo decisório decorre diretamente dos centros de poder do Estado Amplo [isto é, da nova estrutura de poder],¹⁹ e o Estado Nacional só é acionado a posteriori para operacionalizar e para implementar estas decisões e legitimá-las do ponto de vista jurídico.” (BRUNO, 1997, p. 24).

Nesse sentido, o Estado continua desempenhando papel importante no processo de acumulação, não mais na coordenação da política econômica, mas na execução e na legitimação das novas regras do mercado.

É nesse sentido que o novo regime de acumulação capitalista, ao empreender modificações ímpares na organização do trabalho, também tem exigido dos Estados Nacionais rearranjos na sua estrutura institucional, “necessários à sua modernização econômica.” Aqui, o Estado é decisivo na quebra do poder dos sindicatos, cabendo-lhe, por exemplo, alterar as leis trabalhistas em favor dos interesses do mercado. Ao mesmo tempo, ele tem sua importância reduzida no que tange às negociações trabalhistas com o patronato, uma vez que os dirigentes de sindicatos (burocratizados) passam a substituir o papel de mediador do Estado na relação capital/trabalho, firmando acordos diretamente com as empresas e ignorando a legislação trabalhista e a figura do Estado, quando conveniente (Idem).

O controle social, até então realizado pelo Estado, é deslocado para o interior das empresas que, ao atualizarem as discussões de Elton Mayo dos anos 1930 acerca dos conflitos políticos entre capital/trabalho, sofisticam os mecanismos de controle no interior das organizações produtivas atuando no sentido da promoção da integração, do controle, da coesão e

¹⁹ Emprestando o termo de Bernardo (apud BRUNO, 1997), a autora usa a expressão “Estado Amplo” referindo-se à nova estrutura de poder político constituída pelos quatro pólos acima descritos a partir das mudanças compreendidas no capitalismo desde os anos 1970.

da cooperação social, dada a suposta inoperância e ineficiência do Estado para fazê-lo (BRUNO, 1997).

Estas transformações, operadas na economia mundial a partir da crise do modelo de gestão empresarial fordista/keynesiano e do surgimento do toyotismo como novo modelo de gestão e de organização da produção (aliado à revolução tecnológica) têm, dessa forma, afetado, sensivelmente, os princípios e as formas organizativas e de funcionamento institucionais dos Estados Nacionais, em direção ao esvaziamento do seu poder político, limitando sua capacidade de ação e, ao mesmo tempo, provocando sua desagregação (Idem).

Estes Estados, pelas novas regras do capital – em que a sua forma atual de concentração permite que as relações econômicas se estabeleçam sem a intervenção dos governos – deixam de ser os definidores das diretrizes gerais de suas próprias macro-políticas, agora formuladas pelos centros decisórios dos grandes grupos econômicos a partir das novas regras da economia transnacionalizada, passando a meros legitimadores e executores destas (Idem).

Segundo Batista (1994), esta lógica está assentada na tese da falência do Estado

[...] visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios [...]. Passou-se a admitir [...] como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial de soberania, o de fazer política monetária e fiscal. (Ibid., p. 16).

No campo das políticas sociais, o papel do Estado é também radicalmente alterado, no sentido da redução sistemática da sua interferência e da hegemonização do mercado no setor, que passa a ser o “grande regulador” das políticas empreendidas na área, já que ele é considerado, neste contexto, como o mecanismo por excelência dos equilíbrios econômico e social, tão

necessários aos Estados para o seu processo de inserção competitiva na economia mundial (BARRETO, 2000a).

Daí que, na educação, especificamente, os organismos internacionais assumem o caráter administrativo do Estado, formulando, recomendando e até financiando, em alguns casos, políticas educativas a partir de estratégias de gestão adotadas nas empresas privadas, onde prevalecem conceitos como flexibilidade, produtividade, qualidade total, racionalidade econômica, dentre outros conceitos (Idem).

Em nome da inserção competitiva na economia mundial, os Estados são submetidos a um modelo de modernização institucional que tem-se tornado hegemônico no atual contexto do capitalismo, no qual prevalece a “[...] a racionalidade instrumental no funcionamento das sociedades, eminentemente econômica e administrativa, em detrimento de uma racionalidade normativa que afeta as relações sociais e se refere aos valores[...].” (CASASSUS, 1995, p. 7-8).

Neste modelo, nega-se a compreensão dos Estados enquanto espaços autônomos e específicos, com diversidades de ordem política, econômica, social e cultural, impondo-se a idéia de um modelo econômico e cultural (único, universal, baseado na cultura e na economia dos países de primeiro mundo) promissor de desenvolvimento produtivo com equidade social.

Segundo Casassus (1995), a negação destas especificidades e a imposição deste modelo explicam o processo frustrado de modernização da América Latina, dada a incoerência entre os padrões culturais e econômicos “recomendados” e os efetivamente existentes na região.

[...] o desenvolvimento da América Latina aparece sistematicamente como um processo de modernização lento e desigual, sufocado pelas frustrações que se originam na dificuldade para articular a racionalidade instrumental própria da tecno-economia, com a cultura mestiça, mistura de *ethos* indígenas, europeus e africanos, coesos numa cultura predominantemente sincrética e católica (Ibid., p. 13, grifo do autor).

O modelo modernizador de Estado, calcado na racionalidade econômica, é posto no atual contexto do capitalismo como a estratégia de solução da “crise” que atravessa os Estados-Nações, compreendida, no Consenso de Washington, como uma crise meramente de Estado. A este modelo, os Estados deveriam ser submetidos se desejosos de recuperação de sua soberania e, concomitantemente, se ansiosos por sua inserção competitiva na economia globalizada (BATISTA, 1994).

O referido modelo aponta para mudanças institucionais de ordem macro e micro-estruturais no sentido da adaptação das economias nacionais periféricas às novas demandas competitivas do mercado.

Em nível macro-estrutural, o modelo aponta para um programa de ajuste e de estabilização econômica que, em tese, condicionaria os Estados a um nível de desenvolvimento produtivo capaz de inseri-los na economia concorrencial mundial. Este programa estruturava-se em dez eixos centrais: 1- disciplina fiscal; 2- priorização dos gastos públicos; 3- reforma tributária; 4- liberalização financeira; 5- regime cambial; 6- liberalização comercial; 7- investimento direto estrangeiro; 8- privatização; 9- desregulação e 10- propriedade intelectual²⁰ (Idem).

Com estas recomendações, o mercado solapa de vez o poder político dos Estados, já que com elas o Estado é retirado da intervenção da economia, tanto nas funções de planejamento e condução quanto nas funções de agente econômico direto. Seu papel central na economia será o de assegurar as bases de sustentação do novo modelo econômico, ou seja, garantir a livre expansão do mercado, por meio da privatização e da desregulamentação das atividades econômicas (BARRETO, 2000a).

²⁰ Para uma discussão detalhada de cada um destes eixos, ver Batista (1994) e Sguissard; Silva Júnior (2001).

Dentre estes eixos, dois são decisivos para a revisão do papel do Estado no setor das políticas sociais: a disciplina fiscal e a priorização dos gastos públicos.

No que tange à **disciplina fiscal**, o “consenso” era o de que a inflação, que condenava as economias nacionais na década de 80, sobretudo as latino-americanas, era conseqüência do mau gerenciamento do Estado das suas finanças públicas e que, portanto, superar a crise fiscal,²¹ retomando o equilíbrio destas finanças, compreendia garantir uma intervenção externa na gerência da política financeira nacional.

Sobre esta intervenção, Batista (1994) observa que

A âncora fiscal é sem dúvida, fundamental para restabelecer a confiança na capacidade governamental de gerir a moeda. No entanto, na proposta neoliberal, [...] não se faz a necessária distinção entre despesas correntes e de investimentos [...], o equilíbrio que se exige é entre dispêndios correntes e receitas tributárias. O que não se deve é, em nome de um falso conceito de responsabilidade fiscal, buscar equilíbrio em nível tão baixo de receitas e despesas que inviabilize o desempenho pelo Estado de funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego²² e da justiça social (Ibid., p. 35).

Sobre esta recomendação, o que fica evidente é que, ao contrário do que se assegurava no Consenso, a soberania econômica dos Estados parece ficar muito mais reduzida do que possível de recuperação, dada a intervenção direta que passa a ter a nova estrutura de poder na política financeira dos Estados. Por outro lado, a disciplina fiscal foi imposta como condição básica para a recuperação financeira dos Estados mas apresentava, como contrapartida social, o

²¹ - Segundo Silva Jr. e Sguissard (2001), no Brasil a interpretação dessa crise feita por Bresser Pereira - ex-ministro do então MARE, hoje extinto - era a de perda do crédito público e a poupança pública negativa.

²² Como observa Barreto (2000b), o pleno emprego é, na atual fase do capitalismo, um tipo de emprego em extinção. Estando hoje o mercado de trabalho cada vez mais seletivo, em função das grandes exigências que o novo modelo produtivo faz à economia mundial, o pleno emprego, compreendido pelo modelo de Estado de Bem-Estar Social, ou Keinesiano, como **direito social**, desaparece, dando lugar à chamada **empregabilidade** que, sob a lógica do modelo de Estado flexível, transfere para o próprio cidadão a responsabilidade pela sua alocação no mercado de trabalho na medida em que lhe exige **competências flexíveis** ou capacidades individuais como critério de adaptação à nova conjuntura econômica produtiva.

congelamento de investimentos estatais em políticas de desenvolvimento que incidissem, direta ou diretamente, no fortalecimento da moeda nacional e em políticas sociais, como as de emprego (BATISTA, 1994).

A **priorização dos gastos públicos**, por sua vez, incidiu diretamente no setor social e apresentava-se como medida central para o equilíbrio orçamentário na medida em que “desafogaria” os cofres públicos, agigantados, segundo os organizadores do Consenso de Washington, com as políticas de proteção social, típicas do modelo de Estado de Bem- Estar Social implementado, em tese, em alguns países da América Latina a partir dos anos 1930.²³

Aqui, coloca-se em xeque a centralidade do Estado na oferta dos serviços sociais. Estes serviços, compreendidos como serviços competitivos (e não mais como direitos), “perdem” sua centralidade no Estado, que deixa de ser seu provedor por excelência, e passam a ser descentralizados, tanto entre os níveis de governo, quanto para fora dele. Neste último caso, a sociedade é vista como a nova empreendedora dos serviços do setor e a iniciativa privada assume papel de destaque na sua oferta. No Brasil, este processo de transferência tem ocorrido por meio do PNP (no caso dos serviços sociais e científicos) e por meio dos Programas de Privatização (no caso da produção de bens e serviços) (BARRETO, 1999).

Em nome da modernização do Estado que se fazia sentir em meio às crises e às novas demandas da economia, minimizar seu tamanho no que tange à oferta dos serviços sociais compreendia uma meta central nesta recomendação, ainda que sua contrapartida fosse o agravamento da miséria e da exclusão social a que as sociedades de economia periférica estão

²³ Há um debate teórico bastante polêmico sobre a questão da implementação deste modelo de Estado na América Latina. Especificamente sobre o caso brasileiro, há autores que afirmam que este modelo de Estado chegou a ser experienciado no país, ao contrário de outros que demonstram que, entre as décadas de 1940-1980, o país viveu o modelo de Estado Desenvolvimentista, e não Keynesiano. Sobre estas posições a respeito do tema, ver Draibe (1993) e Vieira (1997).

submetidas, historicamente, em função da sua condição desfavorável nas relações econômicas em nível mundial (SOARES, 2000).

Assim, o ajuste fiscal e a priorização dos gastos públicos conduziram o Estado à implementação de políticas seletivas e ações pontuais no setor, traduzindo redução dos investimentos e racionalização dos gastos, cuja consequência maior tem sido o aumento da pobreza e da exclusão social, como bem nos demonstra Mendonça (2002).

No campo da educação, especificamente, a redução da interferência do Estado e a introdução da lógica mercantil no setor tem-se traduzido no planejamento e na coordenação de políticas educativas pelos organismos internacionais, especialmente o BM e a CEPAL, e não pelos Estados. São “propostas” que, assentadas nos princípios da empresa capitalista (flexibilidade, eficiência, qualidade total, etc.), têm solapado a feição pública das políticas de educação e, ao mesmo tempo, tornado hegemônicos os interesses do capital no setor

. Princípios como o da **universalidade** tem sido excluídos do processo de formulação das políticas educativas, uma vez que tem-se retirando o caráter coletivo, de “interesse comum” da educação (WANDERLEY, 2000), em detrimento de políticas seletivas e focalizantes, que favorecem os interesses do capital porque menos onerosas para os cofres públicos, que devem estar reservados para os compromissos do Estado com o capital.

Nesta lógica, à “fórmula” modernizadora do Estado “recomendada” no Consenso de Washington subjaz a soberania do mercado nas relações econômicas e sociais e uma anulação da autonomia do Estado-Nação na formulação e na condução de suas políticas econômicas e sociais.

Paralelo a este contexto mundial, no Brasil dos anos 1990 vivenciamos um processo de “desnacionalização” da economia implementado com a liberalização comercial,²⁴ iniciada ainda no governo Collor de Melo que, seguindo as recomendações do BM, a imprimiu através de um programa de abertura unilateral do mercado nacional. Este processo de liberalização (comercial e também financeira), levado a cabo pelos governos subseqüentes, tem-se traduzido, desde então, em políticas macro-econômicas definidas a partir das condições estabelecidas pelos credores externos e pelo FMI (BATISTA, 1994).

O aumento da dívida externa nos anos 1980 e 1990, que agravou a crise fiscal do país, comprometeu ainda mais o poder de governança do Brasil na formulação das suas políticas macro-econômicas, ficando nas mãos dos grandes centros econômicos e das agências financeiras o poder de decisão e coordenação das políticas internas do país, consolidando-se, em nível local, a política de economia de mercado encaminhada no Consenso de Washington (Idem).

A crise fiscal do país, agravada nos anos 1990 e traduzida na elevação do déficit público (que, segundo o governo de FHC, tinha como razão maior as grandes despesas do Estado no setor social), conduziu o governo brasileiro a seguir uma série de recomendações de controle do dinheiro público, traduzidas numa política econômica de restrição dos gastos públicos implementada através de um programa de ajuste fiscal, com impactos desmedidos no setor de serviços sociais, no qual a política de “Estado mínimo” na oferta pública destes serviços foi adotada como medida estratégica de contenção das despesas (RAMOS, 2003).

²⁴ Segundo os organizadores do Consenso de Washington, este processo significava a possibilidade dos países latino-americanos de competir internacionalmente na exportação de produtos primários e manufaturados. A condição, para tanto, era a redução das tarifas de importação e a eliminação das barreiras não-tarifárias (BATISTA, 1994). Segundo este autor, tratava-se de uma promessa (de competição em condições iguais) que as novas regras do mercado ocupariam-se em descumprir em razão de que, pela ação reguladora que as grandes empresas e grupos econômicos assumem, a cada ano, nas trocas comerciais em nível mundial, os mercados latino-americanos muito mais estariam abertos para a importação do que para concorrer, nas mesmas proporções, com os países de primeiro mundo.

Mas se, de um lado, esta “minimização” do Estado foi posta como condição para o equilíbrio fiscal do país, de outro, a recuperação econômica tem sido cada vez mais sufocada pela “maximização” do Estado nas suas relações econômicas com o Capital, dada a aceleração do processo de “financeirização” a que os países do terceiro mundo estão submetidos (RAMOS, 2003).

Segundo a mesma autora, só no final da década de 1990, quase a metade da receita total do Estado brasileiro (ou seja, quase 50% do PIB) foi reservada para os compromissos financeiros do país com os credores externos.

Dessa forma, o crescente endividamento tem sido uma estratégia bastante eficaz, tanto do capital nacional quanto do internacional, para se apropriar da grande parte da renda gerada por esses países. Nesse sentido, o mercado financeiro passa a se constituir, cada vez mais, no *locus* preferido de extração desse excedente. Sem autonomia política de fato para romper com esse esquema, os povos do Terceiro Mundo e o Brasil, em particular, têm se submetido durante muitos anos a essa transferência de recursos, o que tem reduzido as possibilidades de financiamento das suas políticas públicas (Ibid., p. 174).

É nessa direção que Lesbaupin afirma que “para o governo, só há um compromisso sagrado: pagar as dívidas externa e interna, pagar aos credores internacionais, aos banqueiros e aos especuladores.” (LESBAUPIN, 1999, p. 10).

Com disponibilidade ou não de recursos,²⁵ o fato é que o governo brasileiro empreendeu uma política drástica de corte dos investimentos na área social, seguindo as orientações externas dos organismos internacionais que, preocupados em assegurar o cumprimento dos compromissos econômicos firmados, trataram de impor medidas de controle

²⁵ Ainda que a disponibilidade de recursos seja imprescindível para a implementação de políticas sociais, no sentido da ampliação da sua oferta com qualidade, outros fatores são também decisivos, como a vontade política para implementar ações voltadas aos interesses coletivos. Se a disponibilidade de recursos bastasse, não teríamos vivenciado, por exemplo, o agravamento dos problemas educacionais no país nos períodos ditatoriais, quando o país vivia o chamado “milagre econômico,” mas que, ainda assim, decidiu reduzir os gastos com educação (MELQUIOR, 1997).

dos gastos públicos de modo que as despesas do país não ultrapassem certos limites que pudessem comprometer o equilíbrio fiscal (RAMOS, 2003). Assim é que o Brasil tratou de implementar um programa de contenção de despesas que atingiu todas as instâncias de governo e todos os serviços do setor²⁶ (RAMOS, 2003).

Lesbaupin (1999) afirma que “como a meta do governo não era o social e, sim, a estabilidade da moeda, e como se tratava de reduzir o déficit público, as políticas sociais não fizeram senão sofrer sucessivos cortes, cada novo ajuste anunciado uma nova redução de recursos.” (Ibid., p. 8).

Baseado em pesquisas sobre o Orçamento Geral da União, Paulo Netto (1999), afirma que, no setor educacional, estes cortes foram marcados, especificamente no período de 1995-1998, por uma redução contínua dos recursos:

[...] de 19,57% de 1995 para 1998, de 8,02% de 1996 para 1998 e de 7,78% de 1997 para 1998. Contudo, estes números não são inteiramente fiéis, uma vez que apontam somente os **recursos autorizados**, que não correspondem necessariamente ao que foi **efetivamente aplicado**; a aplicação, em geral, tem sido **menor** que a dotação (assim, em 1995, aplicou-se somente 82,23%; em 1996, 86,18% e em 1997, até finais de outubro, 55,33%) (Ibid., p. 82, grifos do autor).

Uma medida central neste processo de contenção de gastos sociais, envolvendo (involuntariamente) Estados e Municípios na contribuição financeira ao ajuste fiscal (e que não poderíamos deixar de mencionar, dados os seus rebatimentos nos recursos do Salário-Educação, a fonte principal dos recursos do PDDE), pode ser visualizada na criação, em 1996, do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em substituição ao antigo Fundo “Social” de Emergência - FSE.

²⁶ Para uma compreensão da dimensão destes cortes, durante a primeira gestão de FHC, na área da saúde, do trabalho, da assistência e previdência, ver Paulo Netto (1999).

Através do FEF, que em 2000 foi substituído pela Desvinculação de Receita da União - DRU, o Poder Executivo tem desvinculado 20% das parcelas das receitas orçamentárias, permitindo à União uma re-alocação livre dos recursos de seu orçamento (RAMOS, 2003). Trata-se de um fundo com valor expressivo (compreendendo mais de 10% do bolo fiscal) através do qual o governo federal tem tentado tapar seus buracos orçamentários (PINTO, 2000).

Neste processo, a educação pública tem sido sensivelmente afetada, pois “esses 20% anulam, em parte, as vinculações constitucionais para a educação, para os Estados e Distrito Federal [em decorrência da redução do Fundo de Participação dos Estados - FPM] e para os Municípios [com a diminuição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM].” (MELQUIOR, 1997, p. 90). Só para o ano de 1996, este autor previu que as perdas do FPE e do FPM com o FEF seriam em torno de um bilhão de reais²⁷. Nesse mesmo ano, apenas 7,2% dos recursos deste fundo foram investidos em educação, enquanto que 54% deles foram destinados para cobrir parte do rombo da Previdência Social (Idem).

Como os recursos do antigo FEF advém das contribuições sociais (só o Salário-Educação correspondia cerca de 2/3 das receitas) e dos impostos, o governo federal tem retirado, através deste Fundo, um montante expressivo dos recursos do ensino fundamental, investindo-os, livremente, em outros setores (PINTO, 2000). Segundo este autor,

Em 1997, ele retirou da educação o equivalente a R\$ 2,5 Bi e destinou-lhes apenas R\$ 1,8 Bi (principalmente ao ensino superior). Só o Salário-Educação, no mesmo ano, destinou R\$ 539 Mi de sua receita total de R\$ 2,7 Bi. É o primo pobre (a Educação) ajudando o primo rico (a Fazenda) a pagar suas contas (Ibid., pág. 36).

²⁷ Para Singer (1999, p. 29), a criação do FEF, além de representar uma medida desastrosa para o setor social, dada a redução dos investimentos no setor, “representou uma recentralização da receita fiscal nas mãos do executivo federal em detrimento dos estados e municípios”, já que se trata de um fundo constituído por impostos e contribuições de Estados e Municípios, mas manipulado livremente pelo governo federal.

Se analisarmos os montantes dos recursos do Salário-Educação no FEF, constatamos que a educação, mais precisamente o ensino fundamental (já que os recursos desta contribuição social são destinados exclusivamente para este nível de ensino), tem sustentado grande parte das despesas da União no seu processo de ajuste fiscal, pois é nas outras áreas, e não na educação, que os maiores percentuais de recursos do FEF são investidos. A educação é a área que menos tem recebido recursos do Fundo. Paradoxalmente, é esta área a maior responsável pelos recursos do Fundo, já que só o Salário-Educação representa 2/3 do montante (PINTO, 2002).

Em 1998, esse Fundo absorveu mais 35 bilhões de reais do Orçamento [...]. Só do Salário-Educação, retirou cerca de 380 milhões de reais. Mais da metade desses recursos [...] foram gastos com a Previdência Social [e apenas] cerca de 3% com educação [...]. Mais uma vez, em 1999, o FEF retirou um valor superior a 30 bilhões de reais do orçamento federal. [...]. Da receita de contribuições sociais, o valor subtraído foi de cerca de 12,5 bilhões, o que significou também o desvio de 445 milhões de reais somente da contribuição social do salário-educação - que, à época, somou 2,3 bilhões de reais - para fins estranhos ao ensino fundamental para o qual foi criada (RAMOS, 2003, p. 183).

Estes fatos evidenciam que se os valores reservados para o PDDE são irrisórios e não-evolutivos, como vimos que o são, isto não tem, como justificativa, a não disponibilidade de recursos em sua fonte principal, o salário-educação. A provável razão deste baixo investimento financeiro na escola pública está, ao que nos parece, na opção política do governo federal de priorizar a escola apenas no plano discursivo, pois na prática, isto não tem se efetivado, o que se expressa, por exemplo, na desvinculação de recursos da contribuição social do salário-educação para o FEF, em detrimento de maiores investimentos nos programas federais voltados às escolas e mantidos por esta contribuição, a exemplo do PDDE (Idem).

Nesta perspectiva, a criação e a prorrogação do FEF tem apresentado impactos negativos na educação pública, no sentido da redução dos investimentos financeiros no setor em

nome de um ajuste fiscal que se, de um lado, promete a recuperação da poupança pública, de outro, aumenta a desigualdade e a pobreza no país quando compromete a oferta dos serviços sociais.

Portanto, o PDDE é implantado num contexto em que a educação fundamental é assumida nos discursos internacional e nacional como prioridade, mas, na prática, ele constitui-se em um exemplo vivo do descompromisso do governo brasileiro com a qualidade da educação pública, uma vez que a sua fonte principal de recursos (o salário-educação) tem sido sensivelmente afetada pela política econômica recessiva adotada no setor de serviços sociais em função do compromisso internacional de ajuste fiscal que o governo assumiu com os credores externos.

Como vimos no início deste capítulo, os valores repassados para as escolas pelo FNDE com o programa não sofreram reajustes (para mais) desde o exercício de 1997, o que claramente nega a retórica oficial de que o programa tem sido implementado com o objetivo de melhoria da qualidade do ensino, pois que essa melhoria não se efetiva sem um investimento significativo de recursos financeiros.

Trata-se, portanto, de um programa governamental implementado num contexto em que a melhoria da qualidade da educação, ainda que assumida como o novo e grande eixo orientador das políticas educativas, parece dispensar um investimento maior de recursos, o que evidencia que, para o governo federal, os cortes efetivados no salário-educação, de onde são transferidos os recursos financeiros às escolas, parecem não afetar a eficácia do PDDE.

Trata-se, ainda, de uma política educativa cujas diretrizes gerais foram desenhadas fora das estruturas de poder do Estado brasileiro, ou seja, pelos organismos internacionais (os maiores sujeitos da política), para quem as fontes públicas de recursos não devem ser as únicas a garantir investimentos em educação, já que a melhoria da sua oferta também demanda uma

diversificação das fontes financeiras. Isto tem sido viabilizado, no PDDE, com a função de captação de recursos privados que cabe também às UEx exercerem.

Como podemos constatar, é a partir das “recomendações” destes organismos, e não de um debate nacional envolvendo os diferentes interesses em jogo (do Estado brasileiro e da Sociedade em geral) pela educação e pela escola pública, que o MEC implementa a política de descentralização financeira da escola, consubstanciada no PDDE.

Logo, o programa é implementado num contexto em que se prega o discurso da democratização das relações de poder entre Estado (MEC) e Sociedade (comunidades escolar e local) na educação, mas esse discurso é negado, também, pela própria ausência de uma autonomia política do governo brasileiro na definição das suas políticas sociais, em geral, e educacionais, em particular. Portanto, o programa nasce num contexto nacional marcado, para além de um histórico descompromisso político com a democratização e com a melhoria da qualidade da educação pública, por uma política educativa subjugada aos interesses econômicos, expressos nas diretrizes orientadoras das propostas de educação recomendadas pelos organismos internacionais, concebidos hoje como os grandes centros de poder político-econômico.

Por fim, trata-se de um programa que anuncia o fortalecimento da escola pública mas que nasce em um contexto em que a lógica descentralizadora adotada pelo governo no setor social (descentralização administrativa ou funcional) enfraquece o público e revigora o privado na escola. Ao viabilizar a participação financeira de empresários e da sociedade em geral nas ações educativas das unidades de ensino, o programa contribui com esta lógica questionando o caráter público da Escola ao eximir o Estado das suas responsabilidades pela oferta pública dos serviços educacionais e ao abrir caminho para a introdução de uma estrutura de gestão paralela à gestão pública da escola, dada a conformação que as UEx assumem no programa.

A implementação do PDDE ocorreu, assim, num contexto emblemático para a educação pública brasileira, em que as transformações político-econômicas mundiais e nacionais imprimiram duas grandes mudanças no tratamento da educação no país. A primeira, de ordem institucional, conduziu o governo brasileiro a dar um tratamento meramente técnico aos problemas educacionais (desmerecendo-se um tratamento de ordem política), já que as novas demandas do mercado são agora de qualidade, e não de quantidade de mão-de-obra. Este fato levou, então, o governo a deslocar o eixo do debate da educação da “democratização” para a “qualidade e produtividade” da escola. Como o problema diagnosticado na educação foi de ordem gerencial, implementou-se uma reforma na estrutura institucional da escola, traduzida na adoção de um padrão de gestão assentado nos princípios do mercado.

A segunda, e talvez mais drástica, mudança foi imprimida no plano cultural e ideológico, com a qual o governo tratou de desmistificar a educação como direito público. Para Gentili (1998a), esta transformação, apesar de menos visível, é a mais drástica (do ponto de vista social) das mudanças imprimidas na educação na última década, já que com ela opera-se uma transformação no imaginário social impondo-se, como senso comum, uma cultura econômica à educação e ao conhecimento.

Segundo Barreto (2000b),

o que se pretende no nível cultural é modificar o imaginário social edificado sobre os significados da escola pública como direito assegurado historicamente pela democratização da vida social e política. Tenta-se aniquilar esse imaginário, criando-se outro consenso e outra legitimidade, que toma como centrais as referências da empresa, da competitividade, da mensurabilidade e do lucro (Ibid., p. 72).

Esta lógica tem sido viabilizada, também, por um processo de re-semantização de um conjunto de conceitos que, nos anos 1980, suscitaram grandes debates, mobilizações e conquistas sociais em favor da democratização da escola pública.

O conceito de **descentralização**, por exemplo, que naquela década expressava o desejo dos movimentos sociais por uma relação dialógica entre Estado e Sociedade na definição das políticas educativas, a partir da divisão do poder de decisão entre instâncias centrais e escolas, foi reinterpretado pelo governo brasileiro, nos anos 1990, como desconcentração de atribuições do Estado, com a qual o MEC transferiu para as escolas funções operativas sem divisão do poder político (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002a).

A **autonomia** da escola, que no contexto da redemocratização do país foi defendida pelos movimentos em prol da educação como “liberdade relativa para tomada de decisões políticas” (BARROSO, 2003), foi concebida, no contexto da reforma educacional dos anos 1990, como “liberdade de gestão financeira para captação de recursos.” (PERONI, 2003a).

Por fim, o conceito de **participação**, que no projeto educativo dos movimentos sociais abrangia o planejamento e a execução das ações da escola, a partir do envolvimento ativo e efetivo das comunidades escolar e local nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, foi interpretado pelo governo como fator de coesão e de consenso em direção à “cooperação” e à “colaboração” dessas comunidades na manutenção, no financiamento e na oferta voluntária de serviços na escola (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002a).

Como bem observa Lima (2001), “a descentralização, a participação e a autonomia, a idéia de ‘projeto educativo,’ de ‘comunidade educativa,’ são ideais que não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, ressurgem com maior intensidade e freqüência, mas concentrando novos significados [...]” (Ibid., p. 126).

Uma compreensão mais apurada do significado destes conceitos no PDDE, impõe-nos uma análise a partir dos documentos que normatizam o programa, que é o que faremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO II: A AUTONOMIA DA ESCOLA NO PDDE

O PDDE [...] tem como objetivo contribuir com a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica da escola, mediante a provisão direta de recursos financeiros [...] reforçando-lhe inclusive, a participação social e a autogestão escolar e, por conseguinte, concorrer para a promoção da “escola ideal” que oferece ensino fundamental de qualidade [...] (BRASIL, 2003b).

Os documentos do PDDE selecionados para análise neste estudo permitiram-nos traçar um quadro conceptual da autonomia da escola na perspectiva do programa, a partir da sua lógica de funcionamento, confrontado com o referencial teórico adotado. Esta concepção de autonomia foi desvelada a partir da análise que fizemos dos conteúdos, manifestos e não manifestos, da autonomia da escola contidos no programa. Esta análise foi direccionada para o conteúdo que estava sendo comunicado nos documentos e centrou-se na compreensão dos princípios, dos fundamentos, das bases teóricas que sustentam a política de autonomia da escola no PDDE e das normas de funcionamento do programa.

A partir da identificação da concepção de autonomia da escola no PDDE, foi possível concluir que esta concepção aponta para três grandes redefinições na gestão da escola pública brasileira: 1- para a re-centralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola, a partir de um discurso assentado na democratização das decisões na gestão dos recursos financeiros transferidos às escolas com o programa; 2- para a introdução

da lógica mercantil na organização do trabalho na escola, o que tem sido implementado por um processo de modernização da gestão escolar, assentado no modelo de “gerenciamento participativo” adotado nas empresas privadas; e 3- para a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino, o que tem ocorrido com a adoção de um tipo de parceria entre MEC e UEx, através do qual as unidades de ensino são “liberadas” a captar recursos financeiros, e ainda com a introdução do “voluntariado” na prestação dos serviços na escola.

Estas conclusões foram fruto de nossas análises acerca da concepção de autonomia que orienta PDDE.

As discussões que fizemos no primeiro e segundo capítulos foram, no processo de análise de nosso objeto investigativo, imprescindíveis. A contextualização do tema e a compreensão da origem da política de autonomia da escola, no âmbito das políticas internacionais e nacionais voltadas para a gestão escolar, viabilizaram instrumentos para a análise a que nos propomos da política do governo federal de autonomia financeira da escola no PDDE, orientando-nos a situar esta política no contexto mais macro no qual foi gerida.

Por outro lado, a discussão sobre o PDDE foi um subsídio-chave para a compreensão do tema neste estudo, pois se pretendíamos analisar a autonomia da escola, no PDDE, era imprescindível que conhecêssemos melhor o referido programa a partir dos seus princípios e da sua lógica de funcionamento.

2.1- PDDE e Racionalismo Burocrático: Limites à Autonomia da Escola Pública

Constatamos, nos documentos do PDDE analisados, que o conceito de autonomia está intimamente relacionado a vários outros conceitos, variando de frequência e importância para o conteúdo da política proposta. Na direção de um processo supostamente democratizador da gestão escolar, o conceito de autonomia está relacionado aos conceitos de **participação, envolvimento, autogestão, descentralização, ampliação dos espaços de decisão, divisão do poder de decisão, desburocratização, controle social**, dentre outros, cujos conteúdos são reveladores do sentido a que o governo federal atribui ao conceito de **autonomia**.

Autonomia e participação

A **participação** surge como o elemento mais presente nos documentos do PDDE e está diretamente articulado à idéia de autonomia no programa²⁸. Segundo o FNDE, órgão responsável pela gestão do programa em nível nacional, a participação da comunidade escolar na execução do programa, no âmbito da escola, constitui um **princípio básico** sob o qual se assenta a política de autonomia financeira consubstanciada no PDDE. Assim, referindo-se à forma sob a qual esta participação pode se dar em cada escola, o MEC afirma que

Não importa qual a denominação que a unidade escolar e a sua comunidade escolham para a Unidade Executora, seja ela Associação, Caixa Escolar, Círculo de Pais ou outras. O **princípio básico** é a busca da **promoção da autonomia da escola com a participação da comunidade, em todas as suas dimensões: pedagógica, administrativa e financeira** (BRASIL, 1995d, p. 11, grifos nossos).

²⁸ Portanto, o esclarecimento sobre o sentido deste conceito é imprescindível para a análise de nosso objeto investigativo, já que ele pode nos permitir compreender melhor o conteúdo da autonomia proposta no programa.

A questão da participação dos baixos níveis da hierarquia em organizações de tipo burocrático – onde se situa a escola²⁹ em relação às demais instâncias superiores da administração da educação (SEC e o MEC) – tem sido objeto de análise de muitos críticos da burocracia, ao longo do surgimento e da consolidação da organização capitalista de produção.

Tragtenberg (1980), ao analisar a participação em organizações produtivas, afirmava que a participação dos operários das fábricas tem sido meramente “reduzida a lucros” e a uma “informação melhorada,” constituindo-se em uma estratégia de solidificação da estrutura da organização. Trata-se de uma participação de tipo a-política³⁰, como chamaremos aqui, uma vez que, limitando-se a uma partilha (desigual) dos lucros da produção, expressa nos salários, e ao acesso limitado a informações (operacionais) sobre a produção, e não nas decisões centrais do processo produtivo, mantém a hierarquia e afasta a possibilidade de **divisão do poder de decisão** entre os diferentes grupos da organização.

Nesta perspectiva, a participação dos trabalhadores nas organizações de produção tem sido utilizada como estratégia de consolidação das estruturas de classe na medida em que, além de causar um aumento na produtividade, provoca no trabalhador a elevação de sua moral com a ilusão de estar influenciando nas decisões centrais do processo produtivo, gerando, com isto, seu conformismo com a realidade dada.

Assim, se, de um lado, a participação (nas decisões operativas) dos baixos níveis hierárquicos afasta o trabalhador do processo decisório central quando o conforma com as

²⁹ Como não poderia deixar de sê-lo, é na perspectiva de uma organização burocrática que a escola pública brasileira é concebida neste estudo na medida em que carrega, na sua forma organizacional, traços específicos da administração de tipo burocrático definida por Weber (1982), a exemplo da distribuição da autoridade de forma estável e normatizada, da distribuição das atividades de forma fixa e do princípio da hierarquia dos cargos e dos níveis de autoridade.

³⁰ Trata-se de uma concepção de participação que, não influenciando no processo de tomada das decisões centrais da organização, mantém a estrutura de poder nessa organização. Trata-se, portanto, de uma **participação formal**, já que estando submetida ao cumprimento de um corpo de regras formais-legais relativamente estáveis, é limitada, estando as orientações impostas em conformidade com os interesses da organização (LIMA, 2001).

condições dadas (TRAGTENBERG, 1980), de outro, ela possibilita a ele certas tomadas de decisão, ainda que limitadas, o que não deixa de constituir um avanço, se comparada a outros momentos da organização do trabalho, quando se requeria um trabalhador do tipo “bovino” (TAYLOR, 1970).

Mas, como observa David Jenkins (op cit TRAGTENBERG, 1980), a concessão de certo grau de poder aos trabalhadores pode constituir-se em um mecanismo de controle, já que este poder lhes dá a impressão de influir nas decisões.

As bases deste tipo de participação dos trabalhadores no processo produtivo estão no Movimento das Relações Humanas de Elton Mayo, desenvolvido no contexto da crise de 1929 enquanto forma de superação das dificuldades encontradas na gestão da produção com a aplicação da teoria clássica da gestão (taylorista e fordista). Nesse movimento, a **participação** dos trabalhadores, dentre outros elementos, é compreendida como **fator de produtividade**, o que ocorre na medida em que se realiza a sua “satisfação psicológica” no trabalho e a conquista da sua “cooperação pelo investimento em atividades extrafuncionais agradáveis.” (MACHADO, 1994a).

Para a análise da “participação” como princípio básico da autonomia das escolas no PDDE, é fundamental, portanto, que analisemos a “**divisão do poder de decisão**” entre as diferentes instâncias administrativas envolvidas na gestão do programa, que aparece como outro elemento bastante expressivo nos documentos analisados.

Quando se fala em autonomia da escola fala-se no **poder que ela deve ter para decidir sobre assuntos ou questões que se apresentam no seu dia-a-dia** e que dizem respeito ao alcance de sua missão. Autonomia implica ter espaço para definir e seguir seu próprio rumo, respeitada a legislação em vigor. É o reverso da centralização, em que todas as decisões são tomadas em escalões superiores, por pessoas que estão longe do cotidiano da escola e sem compromisso com seus objetivos (BRASIL, 1997d, p. 202, grifo nosso).

Nas suas intenções proclamadas, o MEC anuncia que esta “divisão do poder,” no PDDE, é uma das grandes contribuições da política para a **democratização das decisões** na escola, já que com ela se descentralizam as decisões dos órgãos superiores da hierarquia administrativa da educação (MEC/SEC) para o nível mais baixo (as escolas) promovendo-se, assim, uma ampla participação das unidades de ensino na gestão dos seus recursos.

[...] a escola deve reunir o diretor, os professores, os pais, os demais membros da UEx e os seus servidores, funcionários e colaboradores para planejar o uso do dinheiro antes mesmo de recebê-lo e, **democraticamente, definir suas prioridades** mediante a seleção das necessidades mais prementes e, a partir daí, fazer valer a autonomia na gestão de seus recursos. Assim, [...] a escola pode adquirir os bens e contratar os serviços que a comunidade escolar julgar necessários e que guarde estreita relação com o seu projeto pedagógico e estejam condizentes com o objetivo e as finalidades do PDDE. É a autonomia de gestão financeira na prática e a admissibilidade para que se pratique a criatividade, tendo em mira o alcance de resultados mais eficientes e eficazes com o uso dos recursos públicos destinados à educação (BRASIL, 2003b, p. 15, grifo nosso).

É nessa perspectiva que o MEC/FNDE tem anunciado estar promovendo uma **ampliação dos espaços de decisão** na medida em que a escola tem participado **diretamente** das decisões, em todas as dimensões de seu trabalho, mas fundamentalmente das que dizem respeito à gestão de seus recursos, o que antes da implantação da política nacional de autonomia financeira dava-se apenas em alguns sistemas de ensino mas, segundo o MEC, ainda de forma centralizada e sob critérios muito fechados, definidos pelas SEC.³¹

Para Xavier e Amaral Sobrinho (1999), a autonomia das unidades de ensino pressupõe que “[...] a escola tenha seu **espaço de decisão ampliado**, que não seja construída de

³¹ É o caso, por exemplo, do Sistema Estadual de Educação do Pará, em que a política de descentralização de recursos estaduais para as escolas públicas da rede (Fundo Rotativo), implementada em 1988 e ainda em funcionamento, tornou os diretores e as diretoras das escolas seus administradores diretos. A suposta autonomia delegada àqueles sujeitos (e este é um dos traços que diferencia o Fundo Rotativo do PDDE, já que neste as decisões sobre onde aplicar os recursos são de todo o seu colegiado, representado pela sua UEx, e não apenas dos diretores/as) teve, como propósito, a solução de problemas imediatos frente às suas necessidades mais prementes (LIMA, 1995).

fora para dentro, mas sim a partir de um trabalho coletivo, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola”. (BRASIL, 2003b, p. 15, grifo nosso).

Para tanto, o governo federal aposta num maior **envolvimento** da comunidade escolar nas atividades da escola.³²

A descentralização dos recursos assegura autonomia às escolas, dando-lhes agilidade. A eliminação da burocracia garante o funcionamento das suas decisões e favorece o exercício da cidadania, uma vez que **mobiliza a comunidade** e promove o **seu envolvimento nas atividades escolares** (BRASIL, 2004e, p. 1, grifos nossos).

Não podemos negar que o PDDE tem viabilizado a ampliação dos espaços de discussão acerca do emprego dos recursos públicos. Se analisarmos a questão da participação da comunidade escolar no gerenciamento dos recursos financeiros da escola nas políticas educacionais anteriores ao programa, evidenciamos alguns avanços nessa questão, pois antes da implantação do PDDE, as unidades de ensino eram, explicitamente, excluídas das decisões sobre as políticas de financiamento voltadas para o ensino fundamental público e no seu interior não havia, formalmente, espaços colegiados garantidos ao debate de questões de ordem financeira, como hoje o temos.

Antes da implantação do programa, os recursos da escola ficavam, no máximo, sobre o controle da direção das unidades de ensino, que os investia a partir das suas conveniências, sem ter que consultar o coletivo da unidade de ensino ou prestar contas com ele sobre a sua aplicação. É, nesse sentido, que podemos afirmar, por exemplo, que o PDDE é um avanço em relação à política de descentralização de recursos via “Fundo Rotativo,” no qual a aplicação das verbas da escola fica centralizada na direção das unidades de ensino.

³² Sobre esta questão, discutiremos melhor no tópico 3.2 deste capítulo.

Deste fato, porém, não podemos afirmar que o PDDE tem, efetivamente, garantido a **participação direta** da comunidade escolar nas **decisões centrais** do programa, pois não basta que os espaços sejam ampliados, que as escolas disponham de momentos colegiados ou de instrumentos de discussão para eleger as áreas de investimento, dentre as permitidas pelo MEC/FNDE. É preciso que a escola faça uso da sua relativa autonomia para influir nos processos de tomada de decisão na gestão do programa e na execução dos recursos (LIMA, 2001).

Por isto, a participação da comunidade escolar em **todas** as dimensões de seu trabalho, que incida numa distribuição efetiva do poder de decisão, pressupõe, pois, uma participação ativa ou política da escola na **concepção** e na **execução** de suas políticas de gestão. Esta participação ativa, segundo Lima, (Idem) impõe, por seu turno, um grande envolvimento, seja individual, seja coletivo, dos atores da organização com as questões do seu dia-a-dia, isto é, o conhecimento de sua realidade, dos problemas vividos, das suas necessidades e potencialidades e a compreensão de seus objetivos e funções. Um envolvimento que pressupunha, sobretudo, a “[...] a afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos *actores* e da sua capacidade de influenciar as decisões”. (Ibid, p. 77).

Autonomia e autogestão

Ao conceber a “participação” na perspectiva da “divisão do poder de decisão,” o MEC/FNDE anuncia, nos documentos do PDDE, estar promovendo condições para a **autogestão** das escolas na medida em que garante autonomia financeira a elas através do PDDE. Nos documentos analisados, a “autogestão” apresenta-se, assim, como um conceito essencial na política proposta, constituindo-se, mesmo, num dos objetivos maiores do programa.

O PDDE [...] tem como objetivo contribuir com a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica da escola, mediante a provisão direta de recursos financeiros [...] reforçando-lhe, inclusive, a participação social e a **autogestão escolar** e, por conseguinte, concorrer para a promoção da “escola ideal” que oferece ensino fundamental de qualidade [...] (BRASIL, 2003b, p. 11, grifo nosso).

A autogestão, enquanto uma forma de autogoverno, tem suas raízes nas organizações de produção dos Séculos XIX e XX a partir dos conflitos estabelecidos entre capital e trabalho ocorridos com os re-ordenamentos introduzidos no processo produtivo que usurparam do produtor/trabalhador o controle de funções específicas (CARVALHO, 1983).

Nos movimentos autogestionários do final do Século XIX, que se consolidaram apenas na primeira metade do Século XX,³³ os trabalhadores tinham, como grande propósito, o rompimento com as práticas autoritárias e centralizadoras que marcavam a organização do trabalho e a organização social da época instituídas com o capitalismo, inaugurando, assim, uma nova ordem social assentada na **distribuição do poder de decisão e execução**, na vida social e produtiva (MARTINS, 2002).

³³ Dentre eles, citamos os movimentos vivenciados em Paris (com a Comuna de Paris) em 1871, na Rússia em 1917 (com a formação dos Comitês de Fábrica), na Itália nos anos 1920 (com os Conselhos de Fábrica), na França em 1945 (com as comunidades de Trabalho), na Polônia nos anos de 1970 (com o Movimento de Trabalhadores), na Jugoslávia durante a Segunda Guerra Mundial (com os Comitês de Libertação), entre outros. A Comuna de Paris constitui a grande referência política para a onda de movimentos autonomistas que levaram, parafraseando Marx (apud KAUTSKY, 1979, p. 30), à “ditadura do proletariado” experienciada em diferentes países do mundo. A Comuna ocupou papel de destaque no conjunto dos movimentos do século XIX, sendo considerado por muitos teóricos um dos movimentos de maior expressão política e inspiração ideológica da história das lutas populares, dado o caráter democrático e emancipador que orientou todo o processo, da tomada do poder à distribuição dele entre a massa trabalhadora (CATANNI, 1997). A esse movimento, Marx (Ibid, p. 30) afirmava que “A Comuna era, essencialmente, [...] o resultado da luta de classe dos produtores contra a classe dos apropriadores, a forma finalmente encontrada para realizar a emancipação econômica do trabalho.” Através do espírito de liberdade, de emancipação e civilização, os trabalhadores, na Comuna, tomaram o poder do Estado instaurando uma nova ordem social em Paris, baseada no princípio democrático da **vontade coletiva**, cujos instrumentos mais expressivos foram a realização de assembléias gerais e a eleição de conselhos representativos. Inspirados na Comuna, os outros movimentos engrossaram a luta pela emancipação do trabalhador na organização da produção e, posteriormente, pela emancipação do homem em outros campos da vida social. Para a miríade de movimentos que surgiram, quatro correntes ideológicas se destacaram na orientação das lutas de contestação das condições sociais de exploração e miséria criadas com o capitalismo: o socialismo, o sindicalismo, o anarquismo e ainda o catolicismo social (AQUINO, 1993), com destaque para as três primeiras (MARTINS, 2002).

Nesses movimentos, os trabalhadores buscavam, essencialmente, a tomada do poder de comando de **todo** o processo produtivo, e não apenas de uma etapa dele, constituindo-se, simultaneamente, em governantes e governados. Logo, estes movimentos caracterizam-se, fundamentalmente, pela administração e pelo controle dos meios e dos produtos da produção pelos próprios membros que constituem a organização produtiva, em que o poder de governo de cada um se expressa através da sua **ação direta** (CARVALHO, 1983).

Este controle, entretanto, “[...] torna-se explícito no direito de participar **em todas as tomadas de decisões**, na capacidade de constantemente aumentar o conhecimento técnico do grupo e na autonomia legítima do grupo para entender os valores e objetivos da organização” (Ibid, p. 96, grifo nosso), contrariamente ao que ocorre no PDDE, no qual a tomada de decisão está limitada à etapa da execução da política, já que é um programa que “[...] está fundamentado no princípio da **descentralização da execução** dos recursos [...]” (BRASIL, 1997c, p. 29, grifo nosso).

A essência da autogestão está, pois, na indissociabilidade entre **concepção e execução**, entre dirigir e ser dirigido, governar e ser governado. Nela, portanto, todos os membros tanto decidem sobre a organização e o processo da produção quanto executam funções decorrentes do planejamento realizado, a partir da interação existente entre os diversos grupos autônomos que a constituem (CARVALHO, 1983).

Assim, na autogestão o “poder decisório” dos membros da organização não é limitado a algumas áreas de interesse, tampouco se propõe a modificações superficiais ou de pouco impacto na estrutura organizativa da instituição, mas, sim, “[...] implica sempre uma modificação mais ou menos ampla de toda a ordem econômico-política. [E é nessa perspectiva que ela tem como proposta] [...] uma mudança radical destinada a operar transformações profundas na ordem social, econômica e política, porque traduz, na prática, os ideais de

igualdade, liberdade, autonomia, criatividade, solidariedade e mutualidade.” (CORREA; SARAIVA, 2000, p. 29).

Portanto, à autogestão está implícita a idéia de **ruptura**, já que ela provoca uma revisão na hierarquia do poder estabelecida com a organização do trabalho baseada na separação entre trabalho intelectual e trabalho manual distribuídos entre os dirigentes e os trabalhadores, respectivamente, nas organizações produtivas, **estendendo-se a toda a estrutura social**. Ou seja, esta ruptura não se restringe à organização produtiva. A distribuição do poder se faz sentir em toda a estrutura social, vivenciando-se esta distribuição em outros campos, como a cultura e a política (Idem).

É nessa perspectiva de análise que a autogestão representa, para Bottomore (1988, p. 23-4), “[...] a estrutura básica da sociedade socialista, na economia, na política e na cultura,” ou “[...] um novo tipo socialista de democracia.” Ou seja, uma forma de gerenciamento que extrapola o âmbito econômico-produtivo, constituindo-se numa nova forma de organização social cujo princípio último é a divisão do poder decisório entre todos os membros da organização.

A tomada de decisões coletivas, a partir do direito do voto, é, assim, fator decisivo na autogestão, já que ele constitui o “[...] meio que a classe trabalhadora tem de governar a si mesma e de evitar a imposição das decisões de minorias desfavoráveis [...], pois dá às pessoas o poder de tomar decisões nas áreas mais vitais de seu próprio interesse”. (CARVALHO, 1983, p. 96-7).

No PDDE, quem toma as decisões sobre a aplicação dos recursos é a comunidade escolar por meio da sua UEx, ainda que com base nas normas do programa previamente estabelecidas pelo MEC/FNDE. Porém, compete à Diretoria da UEx, constituída por representantes de apenas três categorias da escola, “**elaborar e executar** a Programação Anual e o Plano de Aplicação de Recursos da UEx.” (BRASIL, 1995d, p. 23, grifos nossos).

Analisando o conceito de autogestão, Follis (2002), dá ênfase a duas de suas determinações essenciais, observando que, ao serem as decisões tomadas por **todos** os membros da organização, nas experiências autogestionárias supera-se a distinção entre **tomada de decisão** e sua **execução** e a interferência “de vontades alheias” nos processos decisórios.

Nos movimentos autogestionários pretendia-se, assim, a superação destas distinções no interior da produção. Ou seja, **todos** os membros da organização tanto decidiam quanto executavam tarefas, e somente estes o faziam. A ordem era superar o poder arbitrário de grupos minoritários, instituindo-se mudanças estruturais nas relações de poder, em que aos trabalhadores cabia o desempenho de novos papéis enquanto membros dirigentes/dirigidos da organização.

A partir do direito do voto, na autogestão as funções dos representantes dos diferentes grupos autônomos (delegados) são definidas pela consulta aos membros das equipes de trabalho, de modo que todos participassem das tomadas de decisões.

Diferentemente do que ocorre na autogestão, na heterogestão há uma clara intensificação do conflito capital/trabalho na medida em que as funções de **dirigente** e **dirigido** pressupõem uma acirrada oposição de interesses de classe na organização.

Nela, há uma nítida “concentração de saber na administração” e uma “concentração de ignorância na produção” na medida em que, com a divisão do trabalho, ocorrida com a complexificação da produção³⁴, o conhecimento do trabalhador é usurpado pelo capital, que ao levar aquele à perda do controle de operações específicas, domina todo o processo produtivo, transformando, assim, o “saber administrativo” em condição de detenção de poder

³⁴ Em que o trabalho passou a ser parcelado em inúmeras etapas, exigindo-se, assim, inúmeros especialistas para executá-las, o que, por seu turno, impôs o surgimento da “função diretiva” como forma de coordenação do trabalho tendo em vista uma produção mais eficiente (MOTTA, 1981a). Para uma melhor compreensão de como a divisão do trabalho foi-se complexificando ao longo do seu processo de organização e das implicações desse processo para o trabalhador, ver Braverman (1987a).

decisório que, na medida em que se aproxima dos cargos de direção, transforma-se em “conhecimento político.” (MOTTA, 1981a, p. 16).

Esta concentração de saber nas “funções diretivas,” que surgem a partir da necessidade de coordenação do trabalho, expressa, pois, uma relação de dominação de mando e submissão que se cristaliza na hierarquização da autoridade que subjaz as organizações burocráticas capitalistas³⁵. Nesse contexto, as funções de direção têm o papel de **controle social** e de **repressão** na medida em que “como exercício de dominação mediante organização, a burocracia realiza-se como cadeias de lealdade e submissão. É assim na empresa, no exército, no ministério, no laboratório, **na escola** e na prisão. A organização burocrática é heterônoma e reproduz essa heteronomia.” (Ibid., p. 17-8, grifos nossos).

A dualidade entre o que gere e o que é gerido; entre o que planeja, organiza, comanda e controla, e o que executa, sendo portanto planejado, organizado, comandado e controlado, é a essência da heterogestão, que separa dois aspectos indissolivelmente ligados do trabalho humano: concepção e execução. [...] A heterogestão rompe essa unidade do trabalho humano e separa, claramente gerente de gerido, dirigente de dirigido (Ibid., p. 18).

A tomada de decisão neste modelo administrativo resulta, portanto, de uma autoridade que vem de cima para baixo – contrariamente ao que ocorre na autogestão – em que as funções são definidas e delegadas **pelas** instâncias superiores **para** as inferiores da hierarquia administrativa (CARVALHO, 1983).

O controle das ações planejadas no centro desempenha, na heterogestão, papel decisivo na operacionalização das ações. Na perspectiva de Taylor, este controle, centralizado na

³⁵ Paro (2002), ao analisar as relações sociais no processo de produção material da existência humana, afirma que, no capitalismo, a organização do trabalho baseada na racionalização tem conduzido os homens à construção de uma relação de dominação entre si, uma relação que, por seu turno, tem conduzido a sociedade a um processo de “coisificação” do homem, extirpando sua essência enquanto homem: a de dominar (a natureza), e não ser dominado (pelo seu semelhante).

gerência, envolvia não apenas sua formalização. Ele compreendia a fixação das ações, a partir da sua definição a priori, e, fundamentalmente, o acompanhamento direto da execução destas ações, em todas as fases do processo e tinha como objetivo primeiro ajustar a ação ao plano para um melhor resultado do trabalho (BRAVERMAN, 1987a).

O controle na gestão do PDDE

No PDDE, o controle da política não é direto, mas é, por certo, centralizado, pois as decisões sobre a gestão do programa vêm de cima para baixo, já que quem define os papéis/funções e as normas de funcionamento do programa é o MEC/FNDE através do seu Conselho Deliberativo - CD, a quem cabe expedir “[...] as normas relativas aos critérios de alocação dos recursos, valores per capita, unidades executoras e caracterização de entidades, bem assim as orientações e instruções necessárias à execução dos programas [...] [entre os quais está o PDDE] .” (BRASIL, 2001b, p. 4).

Não se trata, aqui, de negarmos a importância do controle público sobre a gestão do programa, até porque estamos referindo-nos a uma política pública, que transfere recursos públicos para serem administrados pela escola. Mas, na medida em que este controle conduz as unidades de ensino a operacionalizarem o programa somente a partir dos interesses centrais, dos objetivos da política governamental, expressos nas normas do programa, este controle limita a autonomia das unidades de ensino na gestão dos recursos, configurando-se, portanto, enquanto um controle que domina, que subordina, que disciplina (MOTTA, 1988) e que, portanto, submete a escola às determinações centrais do MEC, que “recompensa” aquelas que cumprem estas normas (garantindo-lhes anualmente os recursos) e que “pune” as que não as cumprirem,

suspendendo o repasse das verbas à UEx que “[...] utilizar os recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE [...].” (BRASIL, 2001b, p. 4).

Nessa perspectiva, o controle, enquanto poder de mando, permanece centralizado no MEC, que com a administração gerencial implementada com a reforma do Estado, constitui, na área da educação, o núcleo estratégico, a quem cabe a “[...] responsabilidade pela elaboração dos planos e metas, assim como pelas diretrizes e formas de operacionalização.” (CASTRO; MENESES, 2003, p. 24).

Portanto, podemos afirmar que a idéia de autogestão, no PDDE, não tem, efetivamente, refletido a essência do conceito, pois na gestão do programa não se rompe com as práticas autoritárias e centralizadoras, mas se tem, sim, reforçado uma lógica de política governamental perspectivada pela imposição dos interesses governamentais às unidades de ensino. A gestão, no PDDE, reflete muito mais uma perspectiva de heterogestão, já que nele não se revêem as relações de poder e de autoridade entre MEC e escolas.

Por outro lado, o MEC advoga que o programa introduziu uma nova lógica no **controle das ações** desenvolvidas na escola, já que, com a autonomia de gestão financeira, o controle da execução e da fiscalização dos recursos se dá internamente, passando a ser realizado **diretamente** pela própria comunidade escolar, e não mais pelo MEC, como ocorria antes da implantação do programa.³⁶

Segundo Chiavenato (1987b), o nível de controle exercido sobre o trabalho constitui critério básico para análise do grau de descentralização administrativa adotada em uma organização. O autor advoga que o grau dessa descentralização é maior

³⁶ Sobre autonomia e controle interno, no PDDE, discutiremos no próximo tópico do capítulo.

[...] quanto menor for a supervisão da decisão. A descentralização é maior quando nenhuma supervisão é feita ao tomar-se uma decisão; menor quando os superiores têm de ser informados da decisão depois que é tomada; ainda menor quando os superiores têm de ser consultados antes de tomar a decisão. Quanto menor o número de pessoas consultadas e mais baixo estiverem na hierarquia administrativa, maior será o grau de descentralização (CHIAVENATO, 1987b, p. 252).

Isto impõe-nos uma análise mais cuidadosa dessa “descentralização” do controle na gestão do programa. Primeiro porque, no PDDE, não existe a figura do supervisor no processo de execução do programa no interior da escola, que é onde as ações são realizadas, mas estas ações são orientadas “de longe,” de forma sutil, por meio da consulta às normas estabelecidas nos documentos que regem a política (BRASIL, 2003a). Segundo que, ainda que as decisões das UEx quanto à aplicação dos recursos não devam ser informadas às SEC ou ao FNDE depois de serem tomadas, essas decisões, se não estiverem em conformidade com as normas do programa, são negadas, em primeira instância, pelas SEC no momento da aprovação do “Plano de Aplicação dos Recursos,” que deve ser apresentado por cada escola e avaliado pelas suas SEC antes da liberação dos recursos pelo FNDE (Idem). E terceiro porque ainda que as decisões tomadas pelas UEx não imponham a consulta aos órgãos superiores da administração, já que elas têm autonomia para definir “por si só” as suas necessidades, eles estão onipresentes no interior da escola por meio das normas estabelecidas e que “orientam” as unidades de ensino no processo de execução dos recursos (Idem).

Assim, contrariamente ao que propõe Chiavenato (1987b), não se trata de saber por quantos níveis da hierarquia administrativa a supervisão das decisões transitam antes de serem executadas, mas de se analisar como este controle ocorre, ou seja, sob que mecanismos ele se faz presente, por que ele ocorre e quais as suas implicações para uma efetiva descentralização das decisões no âmbito de uma organização.

Partindo-se destas considerações acerca da heterogestão enquanto forma de organização burocratizada do trabalho, observamos que, ainda que o governo federal proponha a participação da comunidade escolar nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira do trabalho na escola, isto é, em todas as dimensões da gestão escolar, em outros documentos analisados a questão da “divisão do poder de decisão” aparece claramente limitada à gestão financeira dos recursos transferidos pelo FNDE:

A transferência do poder de decisão na utilização dos recursos financeiros é questão fundamental na motivação da comunidade escolar. Para se conquistar o apoio da família e da comunidade, é preciso oferecer-lhes **condições de influir no processo de decisão**, sendo, portanto, necessária a **descentralização financeira para a comunidade participar da gestão da escola** (BRASIL, 1995d, p. 9, grifos nossos).

Esta limitação (à execução dos recursos) fica ainda mais evidente no trecho abaixo, em que a idéia de participação “sistemática e efetiva” é traduzida na questão da seleção de necessidades e no acompanhamento do resultado do emprego dos recursos:

As UEx têm, como uma de suas atribuições na implementação do PDDE, [...] fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha **participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas**, desde a **seleção das necessidades** educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o **acompanhamento do resultado do emprego dos recursos** do programa (BRASIL, 2004a, p. 6, grifos nossos).

Deste processo de “influir nas decisões,” é suprimida a fase da concepção da política, do planejamento do programa que envolve a definição de seus objetivos, de seus princípios, de suas finalidades, das normas de seu funcionamento e das condições reais e objetivas de sua execução. Neste processo está presente apenas a fase de operacionalização da política, em que se dão somente as “decisões menores,” como refere-se Chiavenato (1987b) às decisões de menor importância ou não centrais em uma organização. A seleção das necessidades

imediatas **da e pela** escola, em que a comunidade define, “por si só,” em que aplicar os recursos disponíveis, constitui, assim, uma etapa bem posterior ao processo de concepção do PDDE, já constituindo mesmo a fase de execução do programa.

O divórcio estabelecido no PDDE entre concepção e execução, é, portanto, evidente, uma vez que, se cabe aos membros da UEx a execução dos recursos - através da seleção das necessidades imediatas da escola, a pesquisa de preços e, finalmente, a compra dos materiais e a contratação dos serviços, seguida da prestação de contas das ações -, o planejamento da política, isto é “[...] a atividade intelectual, a concepção do trabalho, já foi realizada por outros [neste caso, os técnico-burocratas do MEC/FNDE], restando ao produtor [ou seja, aos membros das UEx] apenas a função de execução do que foi planejado.” (PARO, 2002, p. 62).

Esta seleção das necessidades, ainda que se dê no nível da escola, tem como parâmetro um conjunto de normas estabelecidas pelo centro decisório – MEC/FNDE referentes aos tipos de despesas e serviços permitidos com os recursos transferidos. O que ocorre é que a seleção destas necessidades, pela escola, é baseada numa relação de possíveis produtos e serviços listados previamente pelo FNDE, ou seja, o poder de decisão da comunidade escolar, para além de estar limitado à execução dos recursos, tem como parâmetro as decisões tomadas no nível central.

Assim, ainda que o MEC afirme que não “[...] apresentará a lista de possíveis produtos e serviços a serem adquiridos e contratados, pois a iniciativa, além de vir a ser frustrada pela infinidade de seu universo, certamente limitaria a autonomia e a capacidade criativa da escola, perpetuando as decisões de fora para dentro [...]” (BRASIL, 2003b, p. 14), no mesmo documento consta, nos Anexos, uma lista de “Exemplos de Utilização de Recursos, por Categorias Econômicas de Custeio e de Capital” que pode “orientar” as UEx no processo de seleção das necessidades da escola.

Nesta relação, os produtos a serem adquiridos pela escola são classificados em dois tipos: materiais de consumo e materiais permanentes.³⁷ Quanto aos **serviços**, oito exemplos são listados no referido documento: carpintaria, pedreiro, marceneiro, pintura, hidráulico, elétrico, serralheria e capina (BRASIL, 2003b, p. 86).

Trata-se de uma “orientação” das ações de execução dos recursos do PDDE da qual as escolas devem partir para o emprego dos recursos do programa. Ou seja, as ações, no nível inferior da estrutura organizacional, têm por base as determinações centrais, estando em conformidade com os objetivos do programa estabelecidos nos escalões superiores da organização.

Se esta “orientação”, de alguma forma, limita a autonomia da escola no emprego dos recursos, é preciso ressaltar que gerí-los com autonomia não significa empregá-los somente com base na conveniência da comunidade escolar, pois isto levaria o Estado a abrir mão de seu dever e de suas prerrogativas em matéria de ensino (PARO, 2001). Gerir os recursos com autonomia “[...] significa que, a partir de diretrizes gerais traçadas pelo sistema, cada unidade escolar imprime à sua gestão uma forma mais adequada a suas peculiaridades.” (Ibid., p. 115). É nesse sentido que não podemos negar o papel orientador do executivo central na gestão do PDDE. Porém, esta orientação não pode limitar as escolas a empregar os recursos tendo por base

³⁷ No conjunto dos **materiais de consumo**, constam treze sub-grupos de materiais, a saber: material esportivo (6 exemplos), material de expediente (42 exemplos), material de processamento de dados (7 exemplos), material de acondicionamento de embalagem (4 exemplos), material de limpeza e produtos para higienização (26 exemplos), material para manutenção de bens imóveis (35 exemplos), material para manutenção de bens móveis (5 exemplos), material elétrico (15 exemplos), material de proteção e segurança (5 exemplos), material para áudio, vídeo e foto (3 exemplos), sementes, mudas de plantas e insumos (7 exemplos), material hospitalar (5 exemplos) e ferramentas (3 exemplos). E no conjunto dos **materiais permanentes**, constam dezesseis sub-grupos: aparelhos e equipamentos de comunicação (4 exemplos), aparelhos e utensílios domésticos (13 exemplos), coleções e materiais bibliográficos (9 exemplos), equipamentos de proteção, segurança e socorro (3 exemplos), instrumentos musicais e artísticos (7 exemplos), máquinas e equipamentos industriais (3 exemplos), máquinas e equipamentos energéticos (2 exemplos), máquinas e equipamentos gráficos (5 exemplos), equipamentos para áudio, vídeo e foto (8 exemplos), máquinas, utensílios e equipamentos diversos (2 exemplos), equipamentos de processamento de dados (9 exemplos), máquinas e utensílios de escritório (6 exemplos), equipamentos hidráulicos e elétricos (3 exemplos), mobiliário em geral (14 exemplos), veículos diversos (2 exemplos) e peças não incorporáveis a imóveis (3 exemplos) (BRASIL, 2003b, p. 85-8).

uma “[...] abordagem voltada para as receitas antecipadas, para as soluções enlatadas e para princípios normativos que devem reger o **como** fazer as coisas dentro das organizações.” (CHIAVENATO, 1987a, p. 88, grifo do autor). No caso em análise, é esta abordagem que tem marcado o papel “orientador” do MEC na gestão do PDDE, como está bastante evidente na passagem abaixo:

[...] a escolha do que é mais importante para a escola deve ser feito da seguinte forma: O Presidente da UEx **reúne a comunidade** escolar para **fazer o levantamento**, a **identificação** e a **quantificação** das necessidades da escola e, principalmente, para **definir as prioridades** de atendimento e o **planejamento do uso do dinheiro**. Após a definição das prioridades, a UEx deverá **organizá-las em grupo** (material de limpeza, higiene, consumo, bens permanentes, serviços e materiais destinados a pequenos reparos, etc.) para **fazer as pesquisas de preço** (BRASIL, 1999a, p. 6, grifos nossos).

O que fica evidente, neste trecho, é que, ao invés de orientar as escolas na execução do PDDE, definido diretrizes gerais a partir das quais cada unidade de ensino seria guiada, com base nas suas especificidades, no emprego dos recursos, o MEC tem normatizado a execução do programa padronizando-a, o que o faz quando estabelece, passo a passo, as fases de execução dos recursos.

Esta normatização da execução do PDDE está expressa na miríade de resoluções, MP, cartilhas, informativos, manuais de orientação, entre outros documentos do MEC/FNDE que têm, desde a implantação do programa, “orientado” as UEx na execução dos recursos e, assim, contribuído para a formação de uma cultura administrativa assentada no legal-formal, nas normas que regulamentam a política.

Nesta perspectiva, a participação da escola, no PDDE, consiste em uma **participação formal**, na medida em que

[...] está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável, explicitado e organizado, estruturados de forma sistemática e consubstanciada num documento (estatuto, regulamento, etc.) com força legal e hierárquica. [Assim sendo,] [...], é uma participação normativamente referenciada, prevista e regulamentada, podendo ser entendida como participação legalmente autorizada, ou simplesmente como participação legal (LIMA, 2001, p. 75).

PDDE, autonomia e racionalismo burocrático

Eis aqui um dos traços marcantes do Programa enquanto uma política administrada racional e burocraticamente, na forma perspectivada por Weber (1982). Nele, o poder da força legal é o instrumento a partir do qual o governo brasileiro impõe seu controle às escolas na medida em que usa esse poder e essa autoridade para “orientar” as ações das UEx na operacionalização do programa, a partir dos interesses que melhor lhe convém. Trata-se, segundo Motta (1988), de uma dominação legal ou racional-legal em que “[...] a legitimidade provém da crença na justiça da lei,” em que as pessoas cumprem porque “[...] crê que elas são decretadas segundo procedimentos corretos.” (Ibid., p.29).

Assim, não se questiona os objetivos dessa lei ou desse poder. A escola a cumpre porque constitui uma ordem superior e pronto, acreditando-se apenas que se trata de uma política voltada para o “bem comum.”

Podemos dizer, assim, que esta participação (operativa/formal) da comunidade escolar nas decisões, na medida em que não questiona esse poder e, portanto, não o altera, limita-se a uma espécie de participação “democrática” interna, já que, no interior da escola, a participação na decisão sobre **em que gastar os recursos** é, em tese, garantida a todos os membros de seu órgão colegiado, como vimos anteriormente. Esta democratização interna das decisões pode ser melhor visualizada no trecho abaixo, pelo fato de a política prever a realização de Assembléia Geral como mecanismo de divisão coletiva do poder decisório no espaço escolar.

O diretor deve convocar **Assembléia Geral** de professores, pais e alunos, funcionários e demais pessoas da comunidade para criação da Unidade Executora. [...] Concomitante à convocação da assembléia, o diretor da escola com os professores e pais que estiverem envolvidos com a criação da Unidade Executora deverão **discutir e elaborar o estatuto da unidade** que deverá ser submetido à Assembléia Geral para debate e aprovação (BRASIL, 1995d, p. 12, grifos nossos).

Se, de um lado, a realização de assembléias (para discussão e aprovação do estatuto da unidade) no processo de criação das UEx constitui uma possibilidade de vivências de espaços de participação política efetiva da comunidade escolar no PDDE, de outro, é preciso registrar que, para a construção deste Estatuto, as escolas apóiam-se num modelo sugerido pelo MEC/FNDE, no qual todas as normas, critérios de funcionamento da gestão dos recursos e competências de cada órgão constitutivo das UEx (Assembléia Geral, Conselho Fiscal, Conselho Deliberativo, Diretoria e Sócios) são estabelecidas minuciosamente, devendo as entidades adaptá-lo à realidade de cada escola (Idem).

Os limites da democratização das decisões na escola, pela via do PDDE, tornam-se mais explícitos quando analisamos, no documento “Minuta do Estatuto das UEx,” a distribuição do poder de decisão entre os “órgãos” que constituem as UEx a partir da definição de suas competências.

Neste documento, fica explícito que compete apenas à Diretoria da UEx (e não ao coletivo da escola), composta pelo presidente, que pode ser ou o(a) diretor(a) da escola ou pai de aluno; pelo vice-presidente, representado por um pai ou responsável; pelo secretário, que pode ser um pai/responsável ou um professor; e pelo tesoureiro, representado por um pai/responsável ou um professor “[...] elaborar e executar a Programação Anual e o Plano de Aplicação dos Recursos da UEx [...]” (Ibid., p. 23).

A elaboração da política de aplicação dos recursos, no âmbito da escola, fica a cargo de um número reduzido de membros da UEx, pois são apenas quatro pessoas,

representando somente três categorias, decidindo em que áreas investir os recursos disponíveis. Destas decisões são excluídas as outras três categorias da comunidade escolar. Na medida em que as decisões centrais acerca da execução do programa ficam, no nível da escola, limitadas a um grupo reduzido de membros da UEx, os processos decisórios, nas unidades de ensino, trazem a marca da centralidade que caracterizam as políticas nas estruturas superiores da administração pública da educação.

Se, no âmbito da escola, as decisões referentes à aplicação dos recursos estão centralizadas na Diretoria da UEx, num nível mais amplo, as decisões referentes aos critérios de distribuição dos recursos e às normas de funcionamento da política, por exemplo, são tomadas pelo MEC/FNDE, sendo excluídas do processo de tomada de decisões centrais as beneficiárias diretas dos recursos do programa, como podemos constatar no documento abaixo:

Uma das vertentes de racionalidade, e que se traduz em eficiência econômica, na execução e na gestão do PDDE é a **estratégia de participação**, vista da seguinte forma: a **União provém** os recursos financeiros, **define** os critérios de repasse e **transfere** o dinheiro, **acompanha e avalia** o programa, **exerce o controle** no âmbito federal, **recebe e julga** as prestações de contas aprovadas pelos governos municipais, distrital e estaduais das escolas [...]; os **governos municipais, distrital e estaduais** contribuem, dentre outras formas, com a missão de: a) **alimentar** o bando de dados do FNDE, para fins de formalização dos processos de adesão ao PDDE e de habilitação das unidades executoras das escolas para receberem os recursos do programa; b) **divulgar** os critérios e as normas, além de oferecer orientação técnica e operacional às escolas [...]; e c) **controlar e contribuir** com os procedimentos inerentes às prestações de contas dos recursos do PDDE; a **comunidade escolar**, entendida como o agrupamento constituído, além de outros, por alunos e respectivos responsáveis, professores, diretores, servidores da escola, voluntários, membros dos colegiados de entidades representativas dos estabelecimentos de ensino e demais agentes públicos e privados irmanados pelo propósito comum de construir e tornar a unidade educacional uma organização que propicie ensino de qualidade aos clientes que demandam seus serviços. À comunidade Escolar, representada pela unidade executora da escola, recai a tarefa de **planejar a execução** dos recursos, que tem início com a reunião comunitária para identificar necessidades e eleger prioridades, **prestar contas** dos recursos [...] **realizar o efetivo controle social** e possibilitar a autonomia escolar, a autogestão dos recursos e o exercício da cidadania, concorrendo para o fortalecimento da democracia (BRASIL, 2002d, p. 221, grifos nossos).

Se observarmos bem os verbos destacados das funções distribuídas entre as partes envolvidas, percebemos uma clara divisão das responsabilidades entre as instâncias administrativas responsáveis pela implementação da política (Governo Federal, Governos Estaduais, Distrital e Municipais e Escolas), em que a concepção e o controle do programa está sob a incumbência dos órgãos centrais, enquanto que a sua execução, sob a responsabilidade dos níveis periféricos, as escolas, o que, para o governo federal, significa o **reverso da centralização**.

Segundo o MEC/FNDE, o PDDE tem garantido o “[...] **reverso da centralização**, em que todas as decisões são tomadas em escalões superiores, por pessoas que estão longe do cotidiano da escola e sem compromisso com seus objetivos” (BRASIL, 1997d, p. 202, grifo nosso), porque tem garantido maior participação às escolas na gestão dos recursos.

Para Chiavenato³⁸ (1987b), esta divisão hierárquica de responsabilidades administrativas apresenta-se como uma das grandes vantagens da descentralização, uma vez que descongestiona a administração central, isto é, alivia os órgãos centrais do “excesso de trabalho decisório,” permitindo aos altos funcionários “[...] concentrar-se nas decisões de maior importância, deixando as menores decisões para os níveis mais baixos.” (Ibid., p. 253).

Não é esta perspectiva da descentralização que acreditamos ser viável para as unidades de ensino com o PDDE, pois que o que nelas se apresenta urgente para a democratização da gestão escolar não é a divisão das funções operativas (ainda que esta divisão seja necessária), mas o que antecede a execução destas funções: a descentralização das decisões sobre onde a escola investirá os recursos do programa e em que áreas.

³⁸ Mestre e Doutor em Administração de Empresas pela City University de Los Angeles, CA, EUA, Idalberto Chiavenato foi professor da EASP-FGV e é consultor de empresas, professor, conferencista e professor honorário das principais universidades de Administração do Brasil, Espanha e América Latina. É um dos autores nacionais mais conhecidos na área de Administração de Empresas e Recursos Humanos. Tecnicamente, seus estudos têm dado contribuições importantes para a compreensão das Teorias da Administração (CHIAVENATO, 2005).

Na proposta do autor, as decisões ficam ainda mais centralizadas, já que enquanto as instâncias menores se ocupam da execução, as maiores exercem o controle e a regulação da política. Nessa perspectiva, a descentralização é concebida numa perspectiva técnica (descongestionamento da administração central), o que a caracteriza como um processo de descontração, como bem o caracteriza Monaco (2002).

Tratando-se de uma participação na execução, e não na concepção da política, a participação no PDDE, muito longe de apontar para uma revisão nas relações de poder entre Estado e Sociedade, tem desempenhado um papel eminentemente político-econômico na medida em que, ao iludir os membros da UEx de estarem influenciando no processo decisório, tem sido pensada para o aumento da produtividade da escola e para o controle das políticas públicas.

É uma participação que, baseada numa **práxis reiterativa ou imitativa** (VÁSQUEZ, 1977)³⁹ pode estar conduzindo a escola a uma prática administrativa meramente **espontânea**, “[...] na qual a utilização dos recursos, embora realizada de maneira racional, é feita mais de modo a atender às necessidades imediatas que vão surgindo no processo prático, sem que se tenha uma visão clara e consciente de como isso se dá.” (PARO, 2002, p. 29)⁴⁰. Ou, ainda, para onde esta participação está conduzindo a escola pública.

³⁹ Adolfo Sánchez Vásquez é Doutor em Filosofia e tem escrito inúmeras obras sobre ética, estética e marxismo, contribuindo sobremaneira para a discussão do materialismo histórico na América Latina (VÁSQUEZ, 2005). Entre as suas obras, destaca-se “Filosofia da Práxis”, publicada no Brasil pela Paz e Terra em 1977. Nesta obra, o autor, ao discutir sobre “prática criadora e prática reiterativa” no processo de transformação da sociedade, afirma que a prática reiterativa pressupõe uma prática cuja finalidade ou projeto pré-existe de modo acabado à sua realização, ou seja, a ação (real) só existe em função de um planejamento (ideal), que permanece imutável, como um produto acabado, diante das imprevisibilidades da sua realização prática. Tratando-se de uma prática definida a priori, cuja realização só exige a sujeição às suas normas, “o resultado real do processo prático corresponde plenamente ao resultado ideal”. Por isso mesmo, trata-se de uma prática que não altera a realidade dada porque não produz uma mudança qualitativa nessa realidade, ou seja, “não transforma criadoramente,” “[...] e nisto reside sua limitação e sua inferioridade em relação à práxis criadora.” (VÁSQUEZ, 1977, p. 257-8).

⁴⁰ Vitor Henrique Paro é um dos estudiosos da escola pública mais conhecidos pelas produções teóricas que tem publicado sobre o tema, nas quais tem defendido um projeto de educação democrática e de qualidade. Desde a década de 1980 já coordenava pesquisas científicas e publicava produções sobre o tema da democratização da

Se em Chiavenato (1987c) os interesses de classes presentes na organização são camuflados através da adoção de uma justificativa **técnica** (agilizar as decisões), em Taylor⁴¹ observa-se a utilização de um argumento de cunho psicológico, tratando-se de uma questão de vocação, em que uns nascem para o mando e outros para a obediência. No segundo caso, requer-se “um homem mais ou menos bovino, pesado física e mentalmente.” (TAYLOR, 1970, p. 124).

A problemática do **poder de decisão** no PDDE deve ser compreendida, portanto, à luz da questão da “divisão pormenorizada do trabalho” no capitalismo, já que a escola, enquanto uma organização que faz parte da estrutura do Estado, mesmo que com contradições, traz em seu bojo a lógica da estrutura burocrática das organizações capitalistas.

Estas organizações, reordenadas com a cooperação industrial,⁴² caracterizam-se, fundamentalmente, pela “maior concentração de decisões nas mãos da direção e a um maior

educação e da gestão escolar, acumulando estudos e experiências na área. Foi pesquisador sênior da Fundação Carlos Chagas, professor da PUC - SP e, atualmente, é professor titular da Faculdade de Educação da USP, onde exerce a docência e a pesquisa em educação (PARO, 2001).

⁴¹ Conhecido como o “Pai da Organização Científica do Trabalho”, Frederick Winslow Taylor foi um dos maiores teóricos da Administração Científica do Trabalho, dando início aos estudos sobre a eficiência e a racionalidade no trabalho. Ao desenvolver estudos sobre estes temas, contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento industrial do Século XX. Seus estudos têm servido, até hoje, para o desenvolvimento de novos estudos e práticas de organização do trabalho nas organizações produtivas. Para Lima (2001), os estudos de Taylor sobre racionalismo nas organizações têm assegurado a longevidade e a atualidade do programa tayloriano. Dentre suas obras, destaca-se o clássico “Princípios da Administração Científica”, publicado, pela primeira vez, em 1911 (TAYLOR, 1970). Entre as teses defendidas pelo autor nesta obra, destacamos a referente à **divisão técnica do trabalho** (concepção x execução) que, de modo tendencial, tem sido diminuída no contexto atual das modernas estratégias de organização e administração do trabalho (Gestão Participativa), dada a importância que os saberes no trabalhador assumem hoje no processo de acumulação capitalista. Por esta razão, o taylorismo será, em parte adotado, em parte negado, como referência para a análise de nosso objeto investigativo, já que a gestão do PDDE está assentada no modelo de Gestão Participativa, atualmente adotado nas empresas privadas.

⁴² Marx (apud MOTTA, 1981a), ao estudar a cooperação no trabalho, classifica-a em três formas: a **cooperação simples**, em que o trabalho em conjunto se dá quando da impossibilidade da realização de uma tarefa individualmente, e cuja característica maior é a ausência de uma divisão do trabalho e da introdução de máquinas; a **cooperação manufatureira**, típica do capitalismo manufatureiro, caracterizada pela divisão metódica do trabalho, que reduz o produtor a um trabalho parcelado, e em que ocorre uma nítida separação entre as funções de direção e as funções de execução; e a **cooperação industrial**, marcada pela mecanização da produção que levou à perda do controle do trabalhador sobre operações específicas (subordinação técnica do trabalhador) e à proliferação de funções administrativas diversas (subordinação organizacional), portanto, à intensificação da subordinação do trabalho ao capital (Idem).

divórcio entre o **trabalho intelectual** e o **trabalho manual.**” (MOTTA, 1981a, p. 15, grifo nosso).

Taylor, ao sistematizar sua proposta de Administração Científica do Trabalho, definiu a divisão do trabalho entre “gerência e trabalhadores” como um princípio básico da sua teoria, justificando o divórcio entre concepção e execução, e propondo o controle das tensões dele decorrentes por uma administração “amistosa” entre gerência e trabalhadores, sob argumentos de tipo psicologizantes, numa tentativa de encobrir as diferenças de interesses entre capital e trabalho a partir de diferenças individuais.

Para ele, a questão de comando tratava-se de uma questão de “capacidade individual,” já que “[...] a ciência que estuda a ação dos trabalhadores é tão vasta e complicada que o operário, ainda mais competente, é incapaz de aprender esta ciência, sem a orientação e auxílio dos colaboradores e chefes, quer por falta de instrução, quer por **capacidade mental insuficiente.**” (TAYLOR, 1970, p. 41, grifo nosso).

Entretanto, uma análise cuidadosa da questão da separação entre estas duas formas de trabalho no PDDE (concepção e execução do programa) impõe a compreensão do processo de complexificação da organização do trabalho ocorrida ao longo do surgimento e consolidação do capitalismo, iniciada com a aplicação dos princípios de Taylor de organização racional do trabalho e marcada pela usurpação do conhecimento do trabalhador pelo capital, ocorrida com a separação do operário dos seus meios de produção, com a imposição da venda de sua força de trabalho e com o domínio dos meios de produção pelo capitalista (MOTTA, 1981a).

Assim, na medida em que o conhecimento do trabalhador é, no capitalismo, usurpado pelo capital, ele deixa de ser instrumento de poder, levando o trabalhador à sua subordinação técnica e organizacional ao capital (Idem).

Esta formalização da participação no PDDE, explicitada pelo acatamento de um conjunto de condicionantes e traduzida no cumprimento de normas, que envolvem desde o número de alunos a serem atendidos até o processo de prestação de contas dos recursos transferidos, é constatada logo no primeiro ano de exercício do programa, pois

As Prefeituras que desejarem optar pela celebração de Convênio diretamente com o FNDE, ou seja, atuar como Conveniente ou como Conveniente/Executora, **deverão atender às condições exigidas para a participação**, na forma referida nos itens VI.2.1 ou VI.2.2, até 30/06/95. (BRASIL, 1995b, p. 16, grifo nosso).

A celebração de Convênios pelas Prefeituras e SEC com o FNDE era, de 1995 a 1997, uma condição exigida para a participação das escolas municipais e estaduais no PDDE, como vimos no documento acima. Aqui, as condições de participação eram impostas às instâncias municipais e estaduais, que para se tornarem parceiras do MEC neste programa, recebendo os recursos correspondentes, deveriam declarar-se adeptas da política e se submeterem às regras do programa (Idem).

A partir de 1998, esta condição de participação deixou de orientar o programa, dando lugar a outras condições, como podemos constatar na Resolução N° 10/2004, que, basicamente, compreendem:

I- possuir mais de 20 (vinte) alunos matriculados no ensino fundamental, inclusive nas modalidades especial e indígena, de acordo com dados extraídos do senso escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano imediatamente anterior ao do atendimento; II- dispor, em 2004, se com mais de 99 (noventa e nove) alunos matriculados, de Unidades Executoras Próprias (UEX); III- dispor, a partir de 2005, se com mais de 50 (cinquenta) alunos matriculados, de Unidades Executoras Próprias (UEX) (BRASIL, 2004a, p. 2).

Outras condições para a participação das UEX na administração dos recursos do programa são observadas em outros documentos, das quais citamos:

As **liberações dos recursos** às escolas públicas beneficiárias do PDDE ficam **condicionadas à regularidade quanto à prestação de contas de recursos** anteriormente recebidos e à apresentação de Termo de Compromisso (Anexo II), a ser lavrados pelas secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e pelos municípios, no qual será firmado o compromisso de atender à exigência prevista no *caput* deste artigo e as disposições contidas no inciso II do art. 4º e nos artigos 10 e 18 desta Resolução. (BRASIL, 2003a, p.3, grifos nossos).

Para que a Unidade Executora possa abrir conta bancária e **participar de benefícios**, tais como subvenções, isenção do Imposto de Renda e assinatura de convênios com órgãos governamentais, é necessário que a mesma esteja **inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC)**, do Ministério da Fazenda. (BRASIL, 1995d, p. 13, grifos nossos).

Do conjunto destes condicionantes impostos às escolas, destacamos o referente à criação de UEx por constituir-se num fato preocupante para a gestão pública da escola, já que com esta entidade o governo federal responsabiliza uma entidade paralela à estrutura estatal pela gestão de recursos públicos, configurando-se como uma entidade pública de direito privado, o que redimensiona os órgãos representativos das escolas. Destas questões, porém, só nos ocuparemos no terceiro tópico deste capítulo.

Na medida em que a participação da comunidade escolar no PDDE está limitada a execução de funções outrora realizadas pelas SEC e pelo MEC (realização de compras das despesas de custeio e capital e da contratação de serviços), ela constitui-se em uma **participação operativa**, e não política, já que em nada influi no processo de tomada das decisões centrais, isto é, não importa o que a escola escolherá como prioridade em termos de tipo de despesas a serem realizadas, tampouco os serviços que contratará, desde que eles estejam dentro dos serviços e despesas permitidos pelo programa. Seguindo esta lógica, a participação decretada na escola não altera, portanto, a estrutura hierárquica do poder, ou seja, ela não incide na distribuição do poder de decisão, mas na divisão de tarefas operativas entre MEC, SEC e escolas, através das suas UEx.

Assim, “participar,” no PDDE, significa responsabilizar-se pelas atribuições operativas antes sob incumbência dos órgãos superiores da administração da educação, em que o papel central das UEx é o de executar as funções delegadas pelo FNDE/MEC sob o acatamento das normas estabelecidas. Nessa perspectiva, trata-se também, de uma **participação formal**, porque arbitrada e condicionada ao acatamento de um conjunto de normas definidas no Centro (MEC/FNDE). Por isto mesmo, consiste em uma **participação imposta, regulada e decretada**, e não em uma participação conquistada pelos sujeitos que constituem as unidades de ensino (LIMA, 2001).

É nessa perspectiva que Paro (2003) afirma que “[...] o discurso da participação, quer entre políticos e administradores da cúpula dos sistemas de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução” (Ibid, p. 50), em que a comunidade escolar é mobilizada pela direção da escola e por outros atores a se envolver na resolução de problemas imediatos e no desenvolvimento de algumas ações, como conserto de carteiras e a realização de festas e torneios esportivos.

Referindo-se ainda à participação operativa, o autor afirma, entretanto, que a importância da “participação nas decisões” não anula a importância da “participação na execução,” mas adverte que não se pode ter esta última como fim em si mesma. Ao contrário do que se tem discutido sobre os limites da participação executiva, Paro (2003) aponta que esta última pode se constituir em uma importante via de acesso a processos participativos de tomada de decisão, pois através da participação executiva a população, ao se ver responsável pela garantia de alguns serviços na escola, sente-se em condições de exercer o controle destas ações, o que por sua vez abre espaços para sua participação efetiva na escola. Assim, afirma que

[...] na medida em que a pessoa passa a contribuir quer financeiramente, quer com seu trabalho na escola, ela se acha em melhor posição para cobrar o retorno de sua colaboração e isso pode dar-lhe maior estímulo na defesa de seus direitos e resultar em maior pressão por participação nas decisões (PARO, 2003, p. 51).

Assim, é também das condições adversas à participação nas decisões que a população pode se valer, usando suas margens de autonomia relativa, para construir espaços de participação política no interior da escola, no enfrentamento cotidiano de suas problemáticas.

Ainda que a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos do PDDE seja limitada (porque restrita à execução), é importante que não excluamos, desse processo, as implicações das lutas de professores e alunos por uma gestão escolar democrática desencadeadas no período da redemocratização do país (década de 1980), quando um conjunto de entidades⁴³ se articulou em defesa de uma escola pública, gratuita e de qualidade social, constituindo, em 1986, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP (PERONI, 2003b).

Sem dúvida, estas lutas impuseram ao governo brasileiro uma revisão dos princípios e da organização e funcionamento da escola, que garantisse, efetivamente, os anseios da sociedade por uma outra educação pública. Tratou-se de um projeto educativo que, naquela década, combinava três fatores: “[...] ampliação das possibilidades de **participação** nos processos de tomada de decisão na gestão da educação e na gestão escolar; a busca de **autonomia** para as unidades escolares e **descentralização** de gestão e financiamento.” (COSTA et al, 2004, p. 3-4, grifos das autoras).

Na forma de políticas, projetos e programas governamentais, estas bandeiras de luta (participação, autonomia e descentralização) só foram implementadas a partir da década de 1990. Porém, com uma outra roupagem, a partir de um processo de re-contextualização, que

⁴³ Sobre as entidades que compunham o FNDEP, ver Peroni (2003b, p. 75).

extraiu de cada um destes conceitos a sua dimensão política de divisão do poder e da autoridade (OLIVEIRA, 2002).

Da participação na execução não se pode concluir que a participação nas decisões antecede ou resulta da primeira, mas que esta participação operativa/executiva constitui uma via de acesso a espaços de debate e construção coletiva de ações autonômicas e participativas no interior da organização escolar.

Na medida em que a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos do programa tem, como ponto de partida, como “origem,” as normas do programa, prevalecendo-se, assim, a sua feição executiva, então a participação da escola, no PDDE, não se constitui em um princípio da autonomia da escola, como anuncia o Governo Federal, já que as tomadas de decisões das UEx acerca da aplicação dos recursos transferidos estão condicionadas ao acatamento de normas pré-estabelecidas minuciosamente nos documentos que normatizam a política (resoluções, MP, informativos, etc.).

O ponto de partida da autonomia das escolas no programa são, sim, as suas normas de funcionamento, que padronizam a execução dos recursos do programa. Assim sendo, compreendemos que a participação da comunidade escolar no PDDE é secundária em relação ao acatamento destas normas.

A autonomia da escola no PDDE só é garantida pela participação da comunidade na medida em que os condicionantes dessa participação são acatados pelas UEx, ou seja, na medida em que as escolas seguem a lógica recomendada. Assim, podemos afirmar que a participação no programa não se constitui em uma participação autônoma, mas sim em uma **participação heterônoma**, já que há uma clara dualidade nas funções (planejar e executar), distribuídas sob dois critérios básicos: 1- a partir de da **hierarquização do poder** das instâncias envolvidas na política (no topo da estrutura piramidal está a União, que provê e transfere os

recursos, elabora e divulga as normas de funcionamento do programa e os critérios de distribuição dos recursos, controla, acompanha, avalia e fiscaliza a execução dos recursos; e no seu nível mais inferior as Escolas, que através das suas UEx, basicamente recebe e executa os recursos transferidos, além de prestar conta da sua aplicação) e 2- da **hierarquização dos níveis de autoridade** entre elas (as instâncias inferiores estabelecem uma relação de submissão em relação às superiores a ela, e estas, uma relação de mando em relação às inferiores).

Trata-se, assim, de uma relação “contratual” (CHIAVENATO, 1987c), em que o MEC/FNDE tem a **autoridade** ou o **poder** formal de “dar as ordens,” isto é, de determinar as ações a serem desenvolvidas para a operacionalização do programa (normatizando-as de acordo com os objetivos da política) e as UEx a **responsabilidade**, na medida em que recebe os recursos, de executar as ações normatizadas pelo MEC/FNDE.

É a relação contratual pela qual o subordinado concorda em executar certos serviços – talvez usando autoridade delegada – em troca de compensação monetária ou de outras formas de retribuição. [Nessa relação] A **autoridade** [significando o direito de dar ordens] emana do superior para o subordinado, quando se faz uma designação de deveres, enquanto a **responsabilidade** é a obrigação simultaneamente exigida do subordinado para que este realize tais deveres (Ibid., p. 363, grifos do autor).

A descentralização que ocorre na política é, portanto, apenas a **descentralização da execução** de funções, como fica bastante evidente no documento abaixo:

O PMDE [hoje PDDE] é um programa que foi instituído em perfeita sintonia com as diretrizes governamentais traçadas para a educação, baseado nos novos conceitos de gestão pública. [gestão gerencial] Ele está fundamentado no **princípio da descentralização da execução dos recursos** e sua meta é repassa-los diretamente a todas as escolas beneficiárias. Mas, para que as escolas partícipes do Programa habilitem-se ao repasse direto dos recursos, é necessário criar suas unidades executoras de forma a conferir-lhes personalidade jurídica e, por conseguinte, assegurar-lhes autonomia para que elas possam dar o melhor destino aos próprios recursos. (BRASIL, 1997c, p. 29, grifo nosso).

Nessa dimensão da descentralização, fica claro que o planejamento, a coordenação geral e o controle da política permanecem centralizados no FNDE/MEC, “[...] onde o poder de decidir sobre a alocação de recursos e sobre o ritmo de acumulação fica reservado aos níveis mais altos.” (MOTTA, 1988, p. 40).

Um exemplo desta relação de mando e submissão no programa, envolvendo as três instâncias administrativas e as UEx e obedecendo-se o critério da hierarquização da autoridade, pode ser observado no processo de prestação de contas, em que as escolas comprovam a regularização das suas ações às SEC e/ou às Prefeituras às quais estão vinculadas e estas, por sua vez, prestam contas ao FNDE (BRASIL, 2004a).⁴⁴

Partindo-se do fato de que esta é a forma de participação orientada no programa, o controle, enquanto mecanismo de disciplinamento e punição/repressão, exercido na “função diretiva” que o FNDE assume – e expressa na sua autoridade superior em relação às escolas beneficiárias – está, pois, bastante explícito no § 8º do Artigo 15 da Resolução Nº 10/2004, em que se estabelece que

O FNDE suspenderá o repasse dos recursos do PDDE de todas as escolas da respectiva rede de ensino da EEx e do estabelecimento de ensino da EM⁴⁵, quando ocorrer: I- descumprimento do disposto nos incisos II e III e no § 1º deste artigo; II- rejeição de prestação de contas; ou III- utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, constatada por, entre outros meios, análise documental ou auditoria (Ibid., p. 11).

Eis, aqui, os limites do controle do Estado na autonomia da escola na gestão do programa: a submissão incondicional das escolas às “regras do jogo,” não possibilitando o

⁴⁴ Uma excepcionalidade nesta relação pode ocorrer, no entanto, quando as escolas, ao perderem os prazos para regularização da sua situação de inadimplência, são submetidas a um processo de Tomada de Contas Especial – TCE sob controle direto do FNDE (Idem).

⁴⁵ As EEx são as Entidades Executoras, que podem ser as Prefeituras Municipais e as SEC Estadual e do Distrito Federal. As Entidades Mantenedoras - EM podem ser as ONG ou outra entidade similar.

questionamento e a alteração da “ordem estabelecida,” já que, considerando-se a insuficiência dos recursos com que as escolas públicas vêm administrando suas ações e o excesso de demandas existentes, é difícil acreditar que elas correrão ao risco de perder os poucos reais anuais que o Governo Federal transfere a elas com o PDDE, descumprindo as normas estabelecidas. Ou seja, o recebimento dos recursos serve como instrumento de imposição de uma nova lógica de gestão escolar imposta às unidades de ensino.

Esta submissão das escolas às normas do programa, como a prestação de contas no prazo estabelecido, pode ser evidenciada, no exercício de 1999, por exemplo, no percentual significativo de diretores (92,6%) que “[...] declararam ter entregue a prestação de contas no prazo estipulado,” mesmo que 35,5% destes sujeitos tenham reconhecido que “[...] o prazo para a prestação de contas tenha sido muito curto.” (UNICAMP, 1999, p. 9).⁴⁶

Enfim, essa participação heterônoma configura-se no PDDE especialmente porque é na instância superior da administração (União) que as decisões centrais da política são tomadas, ou seja, elas vêm de cima para baixo a partir da determinação, pela União, da responsabilização da execução das ações para as escolas.

É importante esclarecermos que não se trata, aqui, de enquadrar o PDDE numa espécie de “forma burocrática,” mas fundamentalmente de analisá-lo a partir da essência que lhe dá sentido, isto é, enquanto um modelo de política pública baseada numa **racionalidade funcional**, no qual a escola é concebida como uma organização cujos objetivos, interesses e ideologias são “consensuais,” não se constituindo em objetos de discussão. Ou seja, uma organização onde “não há conflito de classe”, onde os interesses em disputa são escamoteados

⁴⁶ Lembremos que o desligamento das escolas do PDDE tem, como razão maior, o descumprimento das normas de funcionamento do programa, como a não prestação de contas do investimento dos recursos no prazo estipulado pelo FNDE.

por uma partilha “coletiva” dos objetivos da escola (Lima 2001). É o que fica evidente no trecho abaixo:

Os critérios do programa são claros e bem definidos, não dão margens a quaisquer dúvidas sobre as formas de repasse, clientela, valores, etc., e não permitem nenhuma injeção, clientelismo ou barganha política, observando-se que a execução do PDDE, da etapa de estimativa orçamentária à liberação do crédito, é informatizada. Além do mais, as informações de liberação de recursos estão disponíveis no endereço www.fnde.gov.br, aspectos estes indicativos de transparência (BRASIL, 2002d, p. 223).

Assim, se considerarmos os estudos de Lima (2001) acerca da escola no modelo racional ou modelo burocrático, é possível concluir que o PDDE foi desenhado com esta perspectiva, já que ele “[...] acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais [...] e pressupõe a existência de processos e tecnologias claros e transparentes [...]. Desse modo, a ação organizacional é entendida como o produto de uma determinada decisão claramente identificada [...]” (Ibid., p. 21).

A participação, como se dá no PDDE (limitada à execução e regulada e controlada) tem, como objetivo maior, não o envolvimento e a participação efetiva do conjunto de seus membros nas decisões centrais das políticas de gestão escolar, mas sim a introdução de uma **nova lógica de gestão** na escola, a provocação de um **novo comportamento social**: responsabilizar a comunidade escolar, através da sua UEx, pela execução dos recursos e, conseqüentemente, pelos resultados provenientes das suas ações, baseada numa lógica mercantil de gestão. Dessa nova lógica, o Estado é eximido da responsabilização pelos resultados do funcionamento (qualitativo ou não) da escola pública.

A política do MEC de descentralizar os recursos destinados à educação promoveu um **novo comportamento social**, onde **pais, professores e diretores decidem como, quando e onde aplicar a verba recebida**. Essa participação, característica marcante da cidadania, trouxe grandes melhorias na qualidade do ensino dos alunos. (BRASIL, 1999b, p. 5, grifo nosso). Trata-se de uma experiência pioneira na modalidade de descentralização, envolvendo numeroso grupo de cidadãos que não tinham experiência com a gestão dos recursos públicos. Este fato vem tendo importante influência na

mudança de cultura, dentre outros, na **motivação participativa da comunidade** e no aprendizado dos procedimentos para lidar com dinheiro público. (BRASIL, 2002d, p. 224, grifos nossos).

Por outro lado, uma participação política da comunidade escolar em todas as dimensões do trabalho pedagógico impõe uma revisão nas relações de poder estabelecidas entre centro e periferias, o que, por sua vez, pressupõe uma revisão na questão da autoridade entre MEC e comunidade escolar (PARO, 2003).

Portanto, se a participação proposta no programa não altera a estrutura de poder, então ela não pode estar promovendo autogestão, uma vez que numa organização autogestionária, como vimos, não há a separação entre **conceber e executar**, entre **planejar** uma política e **operacionalizá-la**.

Assim é que, no “plano das orientações,” a autonomia da escola no PDDE não se constitui enquanto tal, mas numa heteronomia na medida em que o programa traz em sua lógica de funcionamento traços marcantes de uma racionalidade burocrática expressa numa lógica administrativa heterônoma, em que a participação dos níveis mais baixos da hierarquia organizacional está limitada à execução de funções previamente definidas nos órgãos centrais. Se considerarmos, porém, os limites dessa racionalidade no “plano da ação” concreta, como propõe Lima (2001), então poderemos falar de uma **autonomia relativa** dos atores da escola e de sua **metaparticipação** (Idem) na gestão dos recursos públicos descentralizados, dadas as correlações de forças existentes em toda organização escolar. Este seria um debate, porém, que demandaria um outro estudo da autonomia da escola no PDDE: a sua realização no plano da ação organizacional.

2.2- Autonomia e Modernização da Gestão Escolar: A Reorganização do Trabalho na Escola Pública

Devemos contribuir e participar da educação formal de nossos filhos com o intuito de contribuir para mudar a escola [...] são ‘mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a eficácia e a qualidade, com a disposição de se avaliar, de identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações indesejadas e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados’ (BRASIL, 2002c).

Sob o argumento das limitações da lógica centralizadora e burocrática que tem marcado a gestão escolar ante aos novos desafios da educação pública brasileira (melhoria da qualidade do ensino),⁴⁷ o governo federal optou por uma política de modernização da gestão escolar, em que prevalece uma racionalidade econômica, em busca da sua eficiência, eficácia e qualidade na provisão dos serviços educacionais. Esta política tem sido implementada através da introdução de mecanismos descentralizadores e flexibilizadores e da adoção do modelo de **gestão**

⁴⁷ Na tentativa de justificar a mudança de eixo dos discursos e das ações governamentais para a educação (da democratização do acesso para a melhoria da qualidade do ensino), o MEC passa, nos anos 1990, sobretudo a partir do governo de FHC, a anunciar que a questão da universalização da educação básica é dada como um problema solucionado no país e que a grande preocupação do governo agora está na qualidade (VIEIRA, 2000b). Daí que este governo optou apenas por “**incentivar a universalização do acesso** ao primeiro grau [e não universalizar o acesso à educação básica] e **melhorar a qualidade do atendimento escolar** [...]” (BRASIL apud VIEIRA, 2000b, grifos da autora).

participativa⁴⁸ nas unidades de ensino, constituindo-se a organização do trabalho na escola seu foco central nessa direção (OLIVEIRA, D., 2000).

Neste modelo de gestão participada, transposto do campo empresarial para o setor público, especificamente para a gestão da escola pública (LIMA, 2001), argumenta-se que a promoção da eficiência e da qualidade da gestão dos serviços está na garantia da “satisfação do cliente”. Por esta razão, sua “participação” na gerência dos processos é adotada como estratégia decisiva na garantia da eficiência e da qualidade requeridas (MACHADO, 1994a).

Assim é que preocupado com a “satisfação” da comunidade escolar com as medidas introduzidas no financiamento da escola, o governo federal tem avaliado constantemente a eficácia do PDDE, considerando a apreciação dos membros das unidades de ensino em relação aos impactos produzidos pela política na melhoria das condições de qualidade na gestão escolar.

Em relação ao grau de satisfação dos diretores, por exemplo,⁴⁹ com o programa, “[...] 93,8% [deles] avaliaram que a PDDE e a autonomia da escola/unidade executora para administrar os recursos possibilitam um **melhor atendimento de necessidades** das escolas.” (UNICAMP, p. 11, grifo nosso). Para estes sujeitos, esta melhoria no atendimento é traduzida na disponibilidade de recursos financeiros para a “tender às necessidades mais urgentes da escola.” (Ibid., p. 11).

⁴⁸ Como revela Machado (1994a), este modelo de gestão tem sido apontado e adotado, nos últimos tempos, como o modelo gerencial mais avançado em termos de garantia de produtividade e de qualidade na produção material e nas atividades de serviço. Por esta razão, há um grande apelo nacional, comandado pelos grandes grupos econômicos, em favor da introdução deste modelo de gestão em todos os setores da atividade produtiva e de serviços.

⁴⁹ Através do NEPP/UNICAMP, o MEC realizou, em 1999, uma pesquisa avaliativa dos programas da rede de proteção social do governo federal, entre os quais está o PDDE. Curiosamente, os diretores de escola foram, no caso da avaliação do PDDE, os únicos membros das UEx, que administram os recursos no âmbito das unidades de ensino, envolvidos na pesquisa, daí o fato de não citarmos no texto a apreciação de outros membros na avaliação do programa na referida pesquisa.

O PDDE, nesse contexto, é apresentado pelo MEC como uma estratégia de descentralização que estaria garantindo condições de mudanças na melhoria da qualidade da gestão dos recursos financeiros da escola e, conseqüentemente, do ensino, já que por meio deste programa, advoga o MEC, as ações realizadas pelas unidades de ensino seriam a expressão dos anseios daqueles que a vivenciam no seu dia-a-dia, isto é, o governo estaria garantindo a inclusão das demandas da comunidade escolar por meio da “participação” de seu órgão representativo no **planejamento** das ações financeiras da escola.

[...] a escola deve reunir o diretor, os professores, os pais, os demais membros da UEx, e os seus servidores, funcionários e colaboradores para **planejar o uso do dinheiro** antes mesmo de recebê-lo e, democraticamente, definir suas prioridades mediante a seleção das necessidades mais prementes e, a partir daí fazer valer a autonomia na gestão de seus recursos. Assim, [...] **a escola pode adquirir os bens e contratar os serviços que comunidade escolar julgar necessários** e que guarde estreita relação com o seu projeto pedagógico e estejam condizentes com o objetivo e as finalidades do PDDE. (BRASIL, 2003b, p. 15, grifos nossos).

Esta suposta mudança na metodologia do planejamento dos recursos (descentralização do planejamento) significa, segundo o MEC, que, com o PDDE, as ações financeiras da escola deixam de ser definidas pelos órgãos superiores da administração (que, por não vivenciarem a sua cotidianidade, não conhecem suas reais condições de funcionamento e suas necessidades mais prementes) e passam a ser planejadas a partir dos interesses dos seus atores principais, pelo seu envolvimento nas questões de ordem financeira da escola, o que, de acordo com o modelo de gestão participativa, garantiria maior **eficiência** na gestão dos recursos do programa.

Além disso, pode-se observar: [com a implantação do PDDE] a elevação da satisfação de pais, professores, diretores de escola e demais membros da comunidade escolar, assim como o aumento da participação social na escola; e **ganho de eficiência, eficácia e efetividade no emprego dos recursos públicos** (BRASIL, 2002d, p. 225, grifos nossos).

Acompanhando os re-ordenamentos introduzidos na organização do trabalho no sistema produtivo, o MEC introduziu mudanças substanciais no trabalho pedagógico da escola pública fundamental com o PDDE ao adotar um modelo de planejamento (estratégico) de gestão financeira no qual, advoga o MEC, os atores das unidades de ensino deixam de ser simples expectadores das políticas de gestão e financiamento e passam à condição de protagonistas da política na escola, do planejamento à execução das ações planejadas.

Por esta razão, os membros da UEx, responsáveis pela gestão dos recursos do programa, devem ser, segundo o MEC, criativos, eficientes, responsáveis no planejamento e na execução dos recursos, participando de forma integrada e comprometida nas ações da escola referente à gestão do programa.

É nesse contexto que a “autonomia” da escola está, no PDDE, relacionada a um conjunto de “atributos pessoais” que têm sido transpostos do gestor empresarial para a gestão escolar como imperativos à garantia da qualidade da gestão e do ensino público. Dentre estes atributos, os mais recorrentes e significativos são: **criatividade; capacidade de planejar; uso eficiente, efetivo e eficaz dos recursos disponíveis; capacidade de análise, de avaliação e de tomada de decisão; responsabilidade pelos resultados; iniciativa; envolvimento; autocontrole; integração; motivação; participação; agilidade e trabalho coletivo ou de equipe.**

Deste conjunto, a **criatividade** da comunidade escolar no uso dos recursos do programa é o conceito mais recorrente nos documentos analisados, revelando as preocupações do governo com a necessidade de se introduzir mudanças substanciais na concepção e na execução do planejamento das ações da escola para a suposta melhoria da qualidade do ensino.

Para Adalberto Domingos da Paz, subgerente de Acompanhamento e Avaliação de Programas do FNDE, “[...] o importante é que a escola tenha um plano, **seja criativa** e se

organize para **gastar bem** os recursos.” (BRASIL, 2002b, p. 14, grifos nossos). “É a autonomia de gestão financeira na prática e a admissibilidade para que se pratique a **criatividade**, tendo em mira o alcance de **resultados mais eficientes e eficazes** com o uso dos recursos públicos destinados à educação.” (BRASIL, 2003b, p. 15, grifos nossos).

Para o MEC, gastar adequadamente, ou melhor, gastar com criatividade os recursos do programa significa um “[...] **racional uso do dinheiro** mediante o levantamento, a identificação e a quantificação dos bens a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados [pela própria comunidade escolar] para suprir as necessidades prioritárias do estabelecimento de ensino que representa.” (Ibid., p. 13, grifo nosso), o que significa **gastar os recursos a partir das demandas da escola**.

Para a análise da introdução de elementos subjetivos dos membros das UEx na metodologia de planejamento da gestão financeira da escola adotada pelo MEC com o PDDE, é importante que enveredemos pela compreensão destes elementos no contexto atual das organizações produtivas, de onde a proposta de envolver os trabalhadores em certas tomadas de decisão (como mecanismo de aumento de produtividade e de garantia de controle sobre o trabalhador) tem sido importada para o campo educacional como estratégia de consolidação da lógica mercantil de administração no setor, por meio da hegemonização da retórica da “qualidade total.” (GENTILI, 2001).

As mudanças introduzidas na forma de gerenciamento da escola pública, do planejamento à execução das suas ações, são aqui analisadas no contexto das metamorfoses introduzidas na gestão do trabalho ocorridas com o empregado de novos métodos de gestão produtiva pelas empresas japonesas na década de 1970 (toyotismo), caracterizados pela associação de elementos subjetivos do trabalhador (participação, envolvimento, colaboração,

motivação, criatividade, iniciativa, dentre outros)⁵⁰ a novos elementos técnicos na dinâmica produtiva⁵¹ (MACHADO, 1994a).

Ao atualizar os resultados dos estudos de Helton Mayo que revelam que a produtividade está relacionada com fatores psicossociais (Idem), o toyotismo tem redimensionado a organização do trabalho nas empresas produtivas adotando a **participação** e a **cooperação** do trabalhador no gerenciamento como estratégia de cooptação e de controle.

Segundo Machado (1994b, p. 19), trata-se de uma “nova pedagogia do capital” cuja idéia-mestra é “quanto maior for a integração do sistema, maior será a possibilidade de controle da qualidade.” Entretanto, sob este discurso, impõe-se uma nova lógica de controle sobre a força de trabalho, cujo objetivo maior é a busca do controle dos objetivos estratégicos da organização (Idem).

Trata-se de um novo compromisso estabelecido entre capital/trabalho, uma espécie de regime de colaboração no qual, para o trabalhador, as vantagens desse “pacto” traduzem-se na suposta inclusão de suas demandas no processo produtivo a partir do acatamento (após análise pela direção da organização) de suas idéias referentes às melhorias na produção nos processos “participativos” e de uma conseqüente “gratificação” ou reconhecimento pela empresa de tais idéias, o que não necessariamente traduz-se em aumento salarial.

Para o capital, as vantagens correspondem a menos desperdício, menos retrabalho e menos custos na produção, uma vez que a concepção subjacente a todo o processo é a de

⁵⁰ Para uma visualização empírica da introdução dessa nova lógica organizativa do trabalho nas empresas, ver a experiência analisada por Araújo (1996).

⁵¹ Dados os limites teóricos deste estudo, não é nossa pretensão trazer uma discussão do referido modelo de gestão inaugurado no mercado japonês nos anos 70 e hoje mundialmente difundido e adotado no ramo empresarial e em outros setores, como a educação. Aqui a intenção é apenas a de contextualizar as mudanças introduzidas no campo do planejamento das ações financeiras da escola pública adotadas pelo Governo Brasileiro desde meados dos anos 90 através do PDDE. Para uma compreensão detalhada da nova lógica organizacional da produção e das suas repercussões no trabalho, ver: Antunes (2000a; 2000b; 2002), Harnecker (2000) e Harvey (1989).

“produzir com melhor qualidade significa produzir com maior produtividade”, correspondendo esta maior produtividade à satisfação do cliente (MACHADO, 1994b, p. 13).

Segundo Machado (Idem), a imposição dos objetivos da empresa tem sido garantida sob a perspectiva da “noção sistêmica” nas organizações de produção, em que por meio da participação e do envolvimento de todos no processo produtivo, as empresas têm garantido a subordinação dos trabalhadores aos seus propósitos de lucratividade. Para Pagés (1987), este processo corresponde a formas mais sutis e, ao mesmo tempo, mais eficazes de controle do trabalhador, subordinando seus objetivos aos objetivos do capital.

De acordo com Harvey (1989), este novo pacto impôs, dentre outras, uma grande mudança na organização da produção, qual seja, a introdução de medidas flexibilizadoras que, segundo o mesmo autor, compreendeu não apenas os processos de trabalho, mas também o mercado de trabalho, os produtos e os padrões de consumo, em lugar da rigidez da gestão fordista e das suas conseqüentes limitações ante à nova configuração da economia e do mercado mundiais.

Para Harvey (1989), as mudanças introduzidas na organização do trabalho são marcadas por um duplo e contraditório movimento, já que ao mesmo tempo em que os novos processos produtivos conduziram o trabalhador a uma desespecialização, eles o tornaram multifuncional, polivalente, qualificado e “mais participativo” no trabalho, traduzindo-se isto tudo em seu “total envolvimento” no processo produtivo, da concepção⁵² à execução das funções operativas. Trata-se de um permanente processo de reestruturação do modo de ser dos

⁵² Machado (1994c) nos revela, porém, que este processo de participação dos trabalhadores no âmbito da concepção (aproveitamento de suas experiências e sugestões), conduzido pelo pessoal encarregado do gerenciamento das diretrizes, só ocorre a partir de uma avaliação feita pela alta-administração, o que significa que esta participação só é garantida na medida em que contribui para os objetivos da empresa.

trabalhadores, que sob a lógica do capital, garante o seu envolvimento com os objetivos da empresa (ARAÚJO, 1996).

É nessa perspectiva que o MEC acredita que a autonomia da escola mobiliza a comunidade de modo a garantir seu **envolvimento** nas ações desenvolvidas nas unidades de ensino e, assim, contribui para o seu bom funcionamento.

A autonomia da escola permite agilidade, eliminando entraves burocráticos, e garante efetividade na execução de suas decisões, favorece o exercício da cidadania já que **mobiliza a comunidade** e promove o **seu envolvimento nas atividades escolares** (BRASIL, 2004e, p. 1, grifos nossos).

Neste processo, a **integração** da escola com a comunidade local é fator fundamental, daí que esta comunidade não pode ficar “lá longe, esquecida”, mas deve fazer parte dos momentos de “participação” da escola, como o são os momentos de decisão da aplicação dos recursos financeiros.

O importante é a escola criar sua Unidade Executora com a denominação que lhe convier tendo como princípio básico ser uma entidade que congregue pais, alunos, funcionários da escola e professores, objetivando a cooperação e a **integração** entre escola e comunidade nas ações sócio-educacionais (BRASIL, 1995d, p. 11, grifo nosso).

Nas empresas, esta nova lógica organizativa do trabalho tem sido adotada através da idéia de que a busca da qualidade tem de ser encarada como “a boa guerra” para a qual todos devem ser despertados e conscientizados (MACHADO, 1994c). Daí a importância da motivação de toda a comunidade escolar e local, já que através dela tem-se a adesão de todos aos objetivos a que se propõe o MEC com o PDDE, qual seja: garantir melhores condições de funcionamento da escola pública.

O novo discurso empresarial tem-se assentado numa proposta de “Gerenciamento Participativo”, que responsabiliza os trabalhadores “[...], diretamente, pela capacidade de sobrevivência das empresas e, indiretamente, pela possibilidade de equacionamento da crise econômica, que vem agravando as condições sociais de vida.” (MACHADO, 1994a, p. 7).

Na escola pública, este repasse da **responsabilidade** pelo sucesso das ações desenvolvidas pela escola fica claramente explicitado no trecho abaixo, em que o MEC afirma que

A gestão autônoma de uma escola tem por objetivo: fazer com que a **escola responda por suas ações, seus objetivos e resultados alcançados**; tornar a escola **responsável pelas decisões** sobre a organização de suas atividades; permitir que a escola seja mais sensível às demandas e preocupações da comunidade; permitir melhor qualidade da escola e do ensino (BRASIL, 1997d, p. 202, grifos nossos).

A lógica subjacente a este processo é: a escola deve se conscientizar e assumir a responsabilidade pelos resultados do seu trabalho. É o “gerenciamento participativo” que transfere os resultados do emprego dos recursos para a escola através do *glamour* de reconhecer a participação do trabalhador nos processos decisórios (MACHADO, 1994c).

Nessa perspectiva, a consolidação dessa nova lógica organizativa do trabalho demanda, por seu turno, mudanças substanciais nos comportamentos e valores do trabalhador, iniciando-se com a necessidade de incorporação, por este, do discurso da “coesão fabril,” o que impõe a subordinação dos seus interesses pessoais aos interesses e objetivos da empresa, pois

[...] **se todo mundo tiver vontade com o mesmo objetivo, a coisa vai funcionar melhor**; faz com que os trabalhadores **consigam dar o sangue, o chamado veste a camisa**, e significa fazer com que **o pessoal vista cada vez mais a camisa como se fosse dele**, em nome de uma democracia interna (ARAUJO, 1996, p. 68, grifos do autor).

O que fica evidente é que a cooperação dos trabalhadores tem um propósito específico: o equilíbrio interno da organização para que os objetivos da empresa sejam alcançados.

Como bem revela Araújo (1996), trata-se de uma “democracia interna”, mas que não pressupõe um processo de tomada de decisão envolvendo trabalhadores e direção da empresa. Ela corresponde, sim, ao cumprimento, por todos, dos objetivos da empresa estabelecidos pela sua direção, o que, no PDDE, não é diferente pois os “espaços de decisão” garantidos às UEx (produtos a comprar e serviços a serem contratados) são delineados a partir dos objetivos do programa, aos quais as UEx devem se integrar em nome do “bom funcionamento da escola”.

As escolas das redes estaduais e municipais, situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, selecionadas para a atuação do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, deverão, preferencialmente, direcionar a aplicação dos recursos transferidos na aquisição de bens e na contratação de serviços que concorram para o alcance do padrão mínimo de funcionamento da escola, **de acordo com orientações estabelecidas pela Direção Geral do FUNDESCOLA** (BRASIL, 2003a, p. 3-4, grifo nosso).

Nessa lógica, os objetivos da escola em termos de investimento dos recursos do programa devem corresponder aos objetivos maiores do MEC/FNDE/FUNDESCOLA. Ou seja, ainda que as decisões acerca das áreas a serem investidas com os recursos do programa caibam às UEx das escolas destas regiões, esses investimentos devem corresponder aos objetivos maiores do FUNDESCOLA, sob pena de as decisões das unidades de ensino serem embargadas pelo órgão competente.

Analisando este processo nas empresas produtivas, Araújo (1996) afirma que

As zonas de incerteza nas quais deve atuar a autonomia dos trabalhadores fazem parte da racionalidade da organização moderna. A autonomia dos indivíduos está programada, canalizada e assimilada pelo sistema racional de regras e o discurso da liberdade, de um lado, só se coloca quando, de outro, se assegura a adesão dos trabalhadores aos objetivos da produção (ARAUJO, 1996, p. 37-8)

Trata-se, portanto, de um processo de anulação ou de não reconhecimento da classe trabalhadora (pelo próprio trabalhador) das condições de exploração e alienação a que está submetido pelo capital, um processo que em nome da “coesão fabril” escamoteia os interesses e conflitos de classe e inibe a construção de espaços de participação política nos locais de trabalho. Segundo Tragtenberg (1980), a “preocupação do poder é fragmentar as classes sociais em indivíduos. É o triunfo do psicológico sobre o político deliberadamente ocultado.”

A adesão da comunidade escolar aos objetivos do programa, impõe, nessa lógica, que todos sejam inseridos no processo de tomada de decisão. Para que haja internalização dos objetivos do programa pelas escolas é preciso, portanto, que o trabalho se assente num **trabalho coletivo**, onde se desenvolva o “espírito de equipe” no processo de execução do programa na escola. É nessa direção que Xavier e Amaral Sobrinho (1999) afirmam que

a autonomia da escola pressupõe que [...] a escola tenha seu espaço de decisão ampliado, que não seja construída de fora para dentro, mas sim a partir de um **trabalho coletivo**, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola (BRASIL, 2003b, p. 15, grifo nosso).

O MEC parte do pressuposto de que, ao contrário do que ocorria antes da implantação do PDDE, a execução dos recursos da escola é hoje orientada pela lógica do trabalho coletivo, onde a escola como um todo assume o compromisso de gerir os recursos públicos destinados a ela e controla, ela própria, esta gestão, ou seja, o **controle** do emprego dos recursos do PDDE é realizado internamente, advoga o MEC, sendo agora uma responsabilidade da comunidade escolar já que cabe à UEx

Reunir representantes da comunidade escolar para planejar o uso dos recursos recebidos pela escola e **supervisionar sua aplicação**, a partir dos objetivos e das metas definidas na proposta pedagógica, pode significar um momento importante de início de um processo mais amplo e completo que alcance a finalidade última de existência dos conselhos: a participação da comunidade em todas as dimensões da gestão escolar - a pedagógica, a administrativa e a financeira (BRASIL, 2001d, p. 283-4, grifo nosso).

É nessa perspectiva que o MEC afirma que o PDDE trouxe mudanças significativas na organização do trabalho na escola, pois, com este programa, a UEx tornou-se não apenas a gestora dos recursos da escola pública, mas também a responsável pelo controle da aplicação destes recursos e de todo o funcionamento da escola.

A autonomia permite que **a escola tenha o controle de seu funcionamento**. É um processo permanente de ajustes e de solução de conflitos. A autonomia da escola vem sendo trabalhada no Brasil desde meados da década de 80, a partir da implantação [dentre outras medidas, da] transferência de recursos financeiros para a escola, para permitir que ela possa administrar o seu dia-a-dia, atender às suas necessidades sem precisar esperar por decisões e disponibilidade de tempo e recursos do nível central. (BRASIL, 1997d, p. 202, grifo nosso).

A estratégia central da nova ideologia do trabalho é, portanto, envolver os trabalhadores ao máximo no planejamento das ações, a partir da concessão de certo grau de poder com a inclusão de suas demandas nas decisões da empresa, quando isto lhe convém. Isto ocorre na medida em que os trabalhadores deixam de ser vistos como meros produtores e passam a ser concebidos como consumidores em potencial, o que torna a sua satisfação, como produtores/clientes, a referência básica do processo, e a sua participação no planejamento das ações uma estratégia de aumento da qualidade e conseqüente produtividade (MACHADO, 1994b).

Nessa nova lógica, o trabalhador então assume papel central já que nele é depositada a grande responsabilidade pelo sucesso da organização, sem o qual a “qualidade

total”⁵³ da produção fica comprometida. Sua participação em todo o processo é, portanto, vital já que se constitui em um elemento dinamizador da produção e equalizador das condições sociais de vida, uma participação que tem se traduzido na organização do “[..] trabalho de equipe, na maior iniciativa e autonomia de decisão na oficina, num sistema de estímulos para os resultados alcançados e numa hierarquia administrativa plana.” (HARNECKER, 2000, p. 144-5).

É, assim, sob as novas bases da organização do trabalho que o planejamento da execução dos recursos da escola no PDDE é desenhado.

De meros “expectadores” do planejamento das ações da escola (até então realizado centralmente), a postos para a execução das ações delegadas pelo MEC, os membros da comunidade escolar, com o PDDE, deixam de ser apenas professores, pais de alunos, diretores, etc., com funções e papéis específicos na escola. Eles são também os planejadores (internos) da execução dos recursos do programa, além de assumirem papel decisivo no “controle social” do emprego dos recursos. Os **“mais indicados”** para administrarem os recursos da escola, porque os que melhor conhecem os problemas das unidades de ensino, portanto, os que melhor tem chances de atacar os problemas com eficiência. É assim que o MEC/FNDE considera que a

[...] a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassa-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e **a comunidade escolar em geral**, por se acharem mais próximos da realidade local, **reúnem melhores condições para definir as necessidades** das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos. Este procedimento, outrossim, alicerça-se nos princípios da moderna teoria pedagógica que recomenda a garantia de maior autonomia administrativa para as escolas (BRASIL, 1995b, p. 10, grifos nossos).

⁵³ Sobre os limites da concepção de “qualidade” dos produtos neste novo cenário da produção (produção destrutiva), ver Antunes (2002).

Mas, para o MEC, os membros das UEx não podem ser “simples planejadores;” eles devem ser planejadores criativos, dos quais se exige um planejamento eficiente das verbas disponíveis na escola, a ser delineado, coletivamente, na sua proposta pedagógica.

[...] A autonomia que se dá aos estabelecimentos de ensino em geral é a **capacidade de elaborar sua proposta pedagógica**, de tomar certas decisões administrativas e de gerir com relativa liberdade ao menos parte dos recursos financeiros que receber [...]. A garantia de certo grau de autonomia pela LDB pretende valorizar o poder criativo dos administradores da escola, evitando, ao mesmo tempo, tanto o centralismo ultrapassado quanto a pequena liberdade exercida burocraticamente (BRASIL, 2001d, p. 284-5, grifo nosso).

A lógica administrativa subjacente é, aqui, a da dinamização do planejamento, dada a necessidade de agilização das ações da escola e da conseqüente melhoria da qualidade na gestão dos recursos ante à urgência de suas demandas. A eficiência do planejamento se traduz, assim, na definição *in loco* das ações que se pretendem realizar, “sem” que a escola tenha que ficar aguardando as orientações centrais, de longe.

O importante é que a escola possa **responder rapidamente a demandas simples**, mas de grandes reflexos no seu funcionamento [...] e possa efetuar a compra de determinados bens [...], bem como contratar certos serviços, fundamentais para que sua proposta pedagógica possa ser cumprida (Ibid., p. 281, grifo nosso).

A agilidade da UEx se apresenta, assim, fator importante na execução dos recursos do PDDE, pois disto depende a solução de problemas que, ainda que pequenos, impactam o funcionamento da escola. E é neste momento que a criatividade da comunidade é decisiva, pois cabe a ela buscar soluções aos problemas que se apresentam, assumindo, assim, o compromisso com a “mudança da escola”.

Devemos contribuir e participar da educação formal de nossos filhos com o intuito de **contribuir para mudar a escola**, que, de acordo com Xavier e Amaral Sobrinho, são ‘mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a eficácia e a qualidade, com a disposição de se **avaliar**, de **identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações indesejadas** e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados (BRASIL, 2002c, p. 10, grifos nossos).

Assim é que “o termo autonomia significa **capacidade** dos indivíduos **de analisar e avaliar determinada situação, tomando decisões** próprias a seu respeito” (BRASIL, 2001d, p. 282-3, grifos nossos). Nesta perspectiva, “o que importa é que seja capaz de mudar rapidamente de direção, que tenha capacidade para identificar e resolver rapidamente os problemas” (HARNECKER, 2000, p. 155). Como ocorre nas organizações produtivas (Idem).

Na retórica oficial, a questão da participação e do envolvimento da comunidade escolar na gestão dos recursos aparece como condição de democraticidade, em que o planejamento do uso dos recursos estaria sendo realizado a partir de um trabalho coletivo, já que se concebe que

[...] a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassa-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e **a comunidade escolar em geral**, por se acharem mais próximos da realidade local, **reúnem melhores condições para definir as necessidades** das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos. Este procedimento, outrossim, alicerça-se nos princípios da moderna teoria pedagógica que recomenda a garantia de maior autonomia administrativa para as escolas (BRASIL, 1995b, p. 10, grifos nossos).

Assim sendo, ainda que se perceba a introdução de fatores subjetivos no processo de planejamento das ações da escola, o que antes do programa não se visualizava na gestão dos recursos públicos, o que ocorre é que na medida em que estes fatores, como a criatividade, são padronizados a partir da objetivação da sua realização, eles são mesmo submetidos a um controle

rigoroso dos centros decisórios como mecanismo de produtividade, já que a eles são agregadas questões de ordem técnica (MARTINS, 1994).

A participação dos membros das UEx no planejamento interno da execução dos recursos compreende, assim, o envolvimento e a cooperação do conjunto de seus membros, o que, quando analisado no contexto do “gerenciamento participativo” adotado nas empresas, aponta para a introdução de uma **nova lógica** na escola, a provocação de um **novo comportamento social**: a satisfação da comunidade escolar, a partir de uma suposta inclusão de suas demandas no planejamento das ações a serem executadas, tendo em vista o equilíbrio interno da escola no que tange à administração dos recursos.

Nesta perspectiva, a garantia do envolvimento e de participação dos membros da UEx na gestão dos recursos do programa tem desempenhado não apenas uma função econômica no PDDE, qual seja, a garantia de execução dos recursos no sentido de assegurar maior produtividade do sistema educativo. Este envolvimento e esta participação têm, fundamentalmente, desempenhado uma função política, que é a de assegurar o controle dos trabalhadores na escola perante as políticas governamentais, daí a necessidade de envolvê-los nos processos de tomada de decisão da execução do PDDE, o que tem ocorrido a partir da construção de representações positivas sobre o programa e da internalização dos objetivos do MEC como se fossem os seus objetivos em termos de políticas de gestão e financiamento da escola.

Assim é que podemos dizer que, com o PDDE, o MEC tem reorganizado o trabalho na escola no sentido de distribuir satisfações entre as instâncias envolvidas na execução do programa e, assim, garantir o equilíbrio interno na escola, o que é, objetivamente, viabilizado pelo seu envolvimento e pela sua cooperação nas decisões referentes ao emprego dos recursos públicos. A nova lógica que se propõe hegemônica na gestão das unidades de ensino, pela via do PDDE, pressupõe, assim, o envolvimento da escola nas políticas governamentais de modo a

garantir que os objetivos do governo tornem-se os objetivos das unidades de ensino em termos de administração dos recursos públicos da escola.

2.3- PDDE e Autonomia Financeira: As Redefinições no Financiamento da Escola Pública

A UEx é uma organização constituída de voluntários e congrega pessoas com o interesse comum de promover o bom funcionamento da escola pública [...]. Participar das caixas escolares, associação de pais e mestres ou similares é exercitar a democracia e fazer um gesto de cidadania, bastando para isto apenas disposição e vontade de doar parte de seu tempo em busca da melhoria da educação, no plano individual, do seu filho e, no plano coletivo, da elevação de desempenho do ensino e da boa aplicação do dinheiro público (BRASIL, 2002c).

A análise dos documentos do PDDE aponta a **autonomia financeira** da escola como outra grande característica da concepção de autonomia que orienta o programa. Esta característica é evidenciada num conjunto de documentos do MEC acerca da gestão do PDDE e está relacionada a dois grandes processos introduzidos na gestão das políticas públicas educacionais dos anos 1990: 1- a progressiva desobrigação do Estado pela manutenção da escola pública pela via da descentralização de recursos de programas federais voltados para o ensino fundamental; e 2- a transferência desta responsabilidade para a Sociedade Civil (que, no PDDE, é

representada pelas UEx das escolas, que se configuram como ONG) sob a lógica da co-responsabilidade pela educação e da ação solidária.⁵⁴

O primeiro processo tem-se materializado a partir de uma nova parceria estabelecida entre o MEC e Escolas Públicas, instituída com o PNP, em que cabe ao primeiro a transferência de recursos financeiros às UEx para a oferta dos serviços da escola, e a estas a execução das ações planejadas “pelas unidades de ensino.”⁵⁵

Esta característica da autonomia da escola está explicitada em vários trechos dos documentos analisados e está, de acordo com as nossas análises, relacionada aos processos de: **captação de recursos privados; de constituição de um fundo financeiro próprio; à autonomia para seguir o próprio rumo; à autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos; de doações voluntárias, de toda ordem; de parceria; de cooperação financeira; de colaboração/apoio da comunidade; à contribuição dos cidadãos,** entre outros.

Para analisarmos esta característica da autonomia no PDDE, é necessário que enveredemos pela compreensão do papel do Estado e da escola na execução e no financiamento das políticas públicas educacionais, especialmente as voltadas para a gestão da escola pública de nível fundamental. Esta análise impõe-nos, por seu turno, a compreensão do Estado e das UEx,

⁵⁴ Como observa Vieira (1996), o conceito de Sociedade Civil tem passado, desde a década de 1970, por um processo de ruptura conceitual, uma vez que, numa nova acepção, o conceito não tem sugerido a idéia de espaço de luta ideológica, de arena política, como é concebido na perspectiva Gramsciana (SOARES, 1997), mas sim como espaço onde prevalece o consenso em torno dos “valores da solidariedade”. Ao contrário do que sugerem os teóricos das ONG, axemplo de Alan Wolf (op cit VIEIRA, 1996), Gramsci, através de suas reflexões sobre Sociedade Civil, deixou contribuições relevantes para a compreensão do processo de constituição da escola, que se caracteriza contraditório, de disputa ideológica, resultante das lutas sociais (SOARES, 1997).

⁵⁵ Como vimos no tópico anterior, a execução do planejamento é referente muito mais às decisões tomadas pelo MEC/FNDE do que efetivamente às decisões das UEx, já que pelas normas de funcionamento do programa, as decisões centrais são limitadas àqueles órgãos, e as UEx são, legalmente, impossibilitadas de operacionalizar ações que fujam às determinações do programa.

enquanto uma OS no PNP,⁵⁶ voltado, especificamente, para o setor de serviços sociais e científicos e implementado com a reforma do Estado em 1995.⁵⁷

Como em todo o setor de serviços sociais e científicos, a reforma do Estado brasileiro impôs mudanças substanciais na gestão dos serviços de educação pública, em particular na sua manutenção e na sua execução. Estas mudanças são decorrentes da redefinição do papel do Estado ocorrida com a introdução de um novo modelo institucional que privilegia o Estado, em nível local, enquanto promotor e regulador de políticas (em detrimento de sua dimensão mantenedora e executiva) e a sociedade em geral enquanto co-responsável pela oferta e controle dos serviços sociais⁵⁸. Trata-se do modelo de Gestão Gerencial, cujas bases estão assentadas nos princípios da administração empresarial (OLIVEIRA, 2002).

Segundo Pereira (1997), trata-se de um novo padrão de gestão da coisa pública, cujas características principais são: 1- a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário, ou cidadão-cliente; 2- ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão; 3- fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal; 4- **separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas**

⁵⁶ Para este debate, elegemos os estudos de Barreto (1999) acerca do projeto das OS na MP N° 1.591/97 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do PNP e dá outras providências.

⁵⁷ Um dos objetivos da reforma do Estado foi o de delimitar seu campo de atuação (dado o seu suposto tamanho excessivo em termos de pessoal, de despesas com serviços sociais, etc.) e, assim, garantir eficiência e qualidade na oferta dos serviços. Esta delimitação foi traduzida na reforma por uma divisão de campos de atuação entre o Estado, o setor privado (mercado) e um terceiro setor, denominado na reforma de público não-estatal, que ficou assim determinada: Ao Estado, cabe as atividades exclusivas do Estado (que já citamos neste estudo - tópico 1.2 do capítulo 1). Ao setor privado, a produção de bens e serviços para o mercado. E ao setor público não-estatal, a oferta de serviços sociais e científicos. Não é nossa pretensão aqui discutir amplamente sobre esta reforma. Neste momento do estudo, interessa-nos analisar o PNP dos serviços sociais e científicos já que se trata da estratégia de redefinição do papel do Estado na oferta dos serviços sociais, como a educação. Deste programa interessa-nos, mais precisamente, o projeto das OS dados os seus rebatimentos na gestão do PDDE e na autonomia financeira da escola, nosso objeto de estudo. Para uma compreensão da dimensão oficial da reforma do Estado, ver BRASIL (1995); PEREIRA (1997); (1998a) e para uma compreensão dos limites desta reforma, ver Diniz (1996) e Silva Jr; Sguissard (2001).

⁵⁸ Sobre este suposto controle da sociedade desta política específica de financiamento da escola pública (PDDE), discutiremos mais adiante.

executoras dessas políticas; 5- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado e as **organizações sociais, que realizam atividades competitivas**, como é o caso da educação; 6- **transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos** (no caso da educação básica, do MEC para as UEx); 7- adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, de três mecanismos: de controle social direto, do contrato de gestão e da formação de quase-mercados; e 8- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio.

Ainda segundo Pereira (apud OLIVEIRA, 2002), este novo modelo de gestão dos serviços públicos pode ainda ser caracterizado pela

a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais; b) descentralização administrativa, através de delegação de autonomia aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (Ibid., p. 126).

De acordo com este modelo de gestão, a formulação das políticas sociais permanece centralizada no que se denominou com a reforma de **núcleo estratégico**,⁵⁹ enquanto que a execução e os recursos financeiros para a oferta dos serviços são descentralizados para as OS.

No caso específico da educação, este núcleo é o MEC e, como vimos bem no caso da gestão do PDDE, cabe a ele as decisões centrais referentes à gestão e ao controle da política de gestão financeira da escola. A execução destas decisões, porém, é transferida para as escolas por meios das UEx que, para receberem e administrarem os recursos do programa, tiveram suas

⁵⁹ De acordo com Barreto (1999), o núcleo estratégico corresponde ao governo em sentido lato. Assim sendo, envolve os poderes executivo, legislativo e judiciário e também o Ministério Público.

entidades representativas (CE, APM, Caixa Escolar ou similar) transformadas em OS⁶⁰ que, de acordo com a MP Nº 1.591, de 9-10-1997, são

[...] pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais. Para ter direito à dotação orçamentária, essas entidades deverão obter autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o poder executivo (BARRETO, 1999, p. 120-1).

Sob o argumento da necessidade de modernização da oferta dos serviços sociais e científicos para o melhor atendimento ao cidadão-cliente (para nós trata-se, sim, de uma estratégia de desobrigação do Estado com o seu financiamento), o governo brasileiro da época optou pela política de Publicização destes serviços (competitivos e, por isso, não exclusivos do Estado), que consiste na transferência da sua execução da esfera estatal para o setor público não-estatal, caracterizado como espaço social autônomo entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos (Idem).

Este processo de transferência se deu pela transformação das instituições estatais responsáveis pela oferta dos serviços em organizações públicas não-estatais, também denominadas de OS.

⁶⁰ Chauí (1999, p. 218-9), ao diferenciar uma organização social de uma instituição social, analisando, especificamente o caso das universidades no contexto da reforma do Estado dos anos 1990, afirma que a organização social tem a instrumentalidade como prática social reguladora, que “está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular.” Para alcançar o seu objetivo (particular), suas estratégias são balizadas na eficiência e no sucesso do emprego dos meios, sendo regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Este êxito e esta eficiência dependem da sua particularidade, ou seja, a organização tem a si mesmo como referência, num processo de competição com outras organizações que fixam os mesmos objetivos particulares. Seu alvo principal é, neste sentido, vencer esta competição. Uma instituição social, ao contrário, tem a democracia como idéia reguladora e aspira ao princípio da universalidade, tendo a sociedade como seu princípio e sua referência básica. A instituição social, ao contrário da organização social, “[...] se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permite responder às contradições impostas pela divisão.” Seu alvo, neste sentido, é responder a estas contradições. Por isso, “[...] lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes.”

Parceria e (des) responsabilidade financeira

Com a emergência das OS, estabelece-se uma nova relação entre Estado e Sociedade no que tange à oferta dos serviços sociais, especialmente. Nesta relação, institui-se uma nova **parceria** “[...] baseada em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão.” (BARRETO, 1999, p.121, grifo nosso). Nessa parceria, o Estado assume o compromisso de financiar, total ou parcialmente, os serviços e as OS assumem a prestação destes, sendo as responsáveis pelos resultados definidos no contrato de gestão assumido na parceria (Idem).

Para Gentili (1998b, p. 85-6), “[...] a delegação do fornecimento de determinadas funções educacionais para o setor privado com a manutenção do financiamento público,” que ocorre por meio de parcerias entre o Estado e entidades privadas, tem-se constituído numa das formas mais complexas e originais de privatização da educação pública, pois, ao contrário de outros processos de privatização,⁶¹ na descentralização de funções com repasse de recursos públicos o Estado é **fraco**, enquanto mecanismo institucional orientado a garantir condições de justiça social à população, mas é, ao mesmo tempo, **forte**, “[...] com capacidade de controle e poder decisório quase sempre discricionário e autoritário.” É nesse sentido que o autor afirma que “privatizar não significa ‘afastamento’ do Estado.” (Ibid., p 87).

Este processo de saída e ao mesmo tempo de fortalecimento do Estado pode ser evidenciado na lógica de funcionamento do Projeto das OS, pois, como nos revela Barreto (1999),

⁶¹ A exemplo da privatização do financiamento, na qual o Estado retira-se enquanto agente central na alocação dos recursos e transfere essa responsabilidade aos próprios usuários do serviço, por meio do pagamento de mensalidades (Ibid., p. 77).

[...] a Medida Provisória Nº 1.591, de 9-10-1997, impõe condições específicas para que as entidades privadas se habilitem à qualificação como organização social. Tais condições limitam sua autonomia em alguns aspectos, envolvendo, sobretudo, a estrutura, composição e atribuições normativas de seus órgãos de deliberação superior e de direção, assim como seu próprio modo de funcionamento, no que concerne à execução do contrato de gestão (BARRETO, 1999, p. 121).

No caso específico dos serviços de educação ofertados pela escola, esta também passa a ser a lógica que orienta a oferta dos serviços educacionais (delegação de funções, do MEC às UEx, com recursos públicos) por meio de uma parceria estabelecida entre Estado e Sociedade. Nessa direção,

A operacionalização do programa [PDDE] tem por base o **princípio da parceria**, envolvendo as três esferas de governo (federal, municipal e estadual) e, sobretudo, a **participação ativa da comunidade escolar**, por meio de organizações representativas, chamadas Unidades Executoras (UEx) (BRASIL, 2004e, p. 1, grifos nossos).

Nessa parceria, ao FNDE cabe, dentre outras atribuições, “[...] **prover** os recursos para execução do PDDE”; e às UEx,

a)- **empregar** os recursos em favor das escolas que representam, de conformidade com os critérios e as normas estabelecidas [e elaboradas pelo MEC/FNDE, como vimos] para execução do PDDE; b)- **prestar contas** à secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal ou do município a que a escola pertença, da utilização dos recursos recebidos (BRASIL, 2003a, p. 2, grifos nossos).

Da transferência da responsabilidade pela execução dos serviços ofertados pela escola, ocorrida com esta parceria, decorre duas grandes atribuições às UEx: aplicar os recursos, transferidos e captados, em ações que incidam, efetivamente, na melhoria da oferta dos serviços e prestar contas desta aplicação. Às UEx compete, portanto, não apenas exercer direitos sobre os recursos da escola (recebê-los e administrá-los), mas cumprir com os compromissos assumidos na parceria com o MEC (oferta eficiente e qualificada dos serviços). Neste sentido, a autonomia

proposta no PDDE não está apenas para garantir direitos às UEx sobre os recursos da escola, mas também para que esta assuma obrigações.

A Unidade Executora é uma entidade jurídica de direito privado sendo um órgão de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral. Como pessoa jurídica, ela possui **autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos** recebidos de órgãos governamentais, de entidades públicas e privadas, doações e outros. (BRASIL, 1995d, p. 9, grifo nosso).

No que tange ao papel do Estado no financiamento dos serviços sociais, Barreto (1999), analisando a questão na MP N° 1.591/97, afirma que existem algumas lacunas no compromisso do Estado (de transferir recursos para as OS ofertarem os serviços) nesta parceria, uma vez que “[...] há possibilidade de redução, a médio prazo, dos recursos do orçamento público para as organizações sociais, seja em virtude de constrangimentos políticos, seja pela obtenção de maior grau de independência econômica por parte de algumas dessas organizações.” (Ibid., p. 121).

No caso específico do financiamento dos serviços de educação, esta medida foi apontada pela CEPAL como estratégia de redução dos investimentos públicos no setor. Como vimos no primeiro capítulo deste estudo, a CEPAL propunha que quanto maior for o volume de recursos privados, captados pela escola a partir da participação financeira dos pais, dos empresários, etc., em ações desenvolvidas pela unidade de ensino, menor deve ser o aporte de recursos públicos para ela (CEPAL, 1992).

No PDDE, um possível descumprimento do compromisso do Estado com a UEx estabelecido na parceria (transferir recursos financeiros) é evidenciado na possibilidade de o MEC não dispor de recursos financeiros suficientes para a execução do programa, ainda que sua

fonte principal (quota federal do Salário-Educação) continue existindo e seja destinada, exclusivamente, para os programas federais voltados para o ensino fundamental.

Analisando esta questão na Resolução N° 10 de 2004, o que fica evidente é que o Estado não garante, incondicionalmente, a transferência de recursos federais para as UEx, como podemos constatar no trecho abaixo:

Concluídos os procedimentos de adesão e de habilitação, ao PDDE, das secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal, das prefeituras municipais, das UEx e das EM e ultimados os preparativos de abertura de contas correntes, o FNDE providenciará os correspondentes repasses, **desde que haja disponibilidades orçamentária e financeira** e as entidades adeptas e habilitadas estejam com as prestações de contas de exercícios anteriores ao do repasse aprovadas ou estejam enquadradas na situação prevista no Art. 18 desta Resolução (BRASIL, 2004a, p. 8, grifo nosso).

Isto significa que às UEx é imposto um compromisso de parceria com o MEC (executar os serviços antes sob a incumbência deste) sem que as condições financeiras sejam efetivamente asseguradas pela outra parte (Estado), o que põe em jogo a oferta pública dos serviços da escola, uma vez que a UEx da unidade de ensino é regida, de acordo com o PNP, pelo modelo de organizações sociais, no qual “não existe nenhum instrumento jurídico ou institucional que garanta a manutenção do aporte dos recursos necessários à sua sobrevivência, mesmo quando atingidos todos os resultados determinados no contrato de gestão.” (BARRETO, 1999, p. 129).

A execução das atividades a serem realizadas pela escola por meio do programa, como, por exemplo, a contratação de serviços que garantam a manutenção da escola, já foi descentralizada e assumida pelas UEx na medida em que elas aderiram ao programa.⁶²

⁶² Na verdade, não se trata de uma adesão das escolas, mas do ministério responsável pela oferta do serviço de educação que aquelas realizam, neste caso o MEC. Assim sendo, as escolas públicas tomam a conformação de uma organização social de direito privado responsáveis pela oferta dos serviços de educação porque o MEC optou pelo Programa Nacional de Publicização proposto pelo governo brasileiro para o setor de serviços sociais e científicos.

Se esta possibilidade de falta de recursos ocorrer ou se eles tornarem-se insuficientes a cada ano (dadas as demandas da escola pública), as unidades de ensino ver-se-ão obrigadas a **captar recursos privados**, a partir de diferentes formas que lhe são asseguradas no PDDE, pois estas demandas da comunidade persistem e exigem soluções, muitas imediatas. Esta possibilidade de captação de recursos privados é legalmente assegurada às UEx no programa pelo MEC, já que

[...] Os meios e recursos para atender os objetivos da UEx serão obtidos mediante: a) **contribuição voluntária dos sócios**; b) convênios; c) subvenções diversas; d) **doações**; e) **promoções escolares**; f) **outras fontes** (BRASIL, 1995d, p. 27, grifos nossos).

Analisando a política da autonomia da escola pública estadual paulista implementada pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo - SEESP no período de 1995-1998, Viriato (s.d) afirma que a insuficiência dos recursos repassados pela referida Secretaria de Educação para as escolas realizarem ações (como contratação de funcionários e compra de material pedagógico) tem conduzido a escola paulista a captar mais, e cada vez mais, recursos privados, pois

Como tais recursos [transferidos] são insuficientes, a APM tem aprendido a procurar outras formas de complementação. Se a APM outrora arrecadava recursos com “festinhas,” esporadicamente, para realizar uma benfeitoria na escola, hoje, obrigatoriamente, precisa arrecadar recursos mensalmente, tendo em vista, por exemplo, a necessidade de pagar funcionários que ela contratou (Ibid., p. 8).

Na medida em que o Estado concede autonomia às escolas (transferindo não apenas recursos mas também funções e atribuições) e não garante recursos financeiros suficientes para que as unidades de ensino realizem os serviços de educação, estas são obrigadas a resolverem, por si mesmas, seus problemas de falta de recursos. Para dar conta deste problema, o

governo brasileiro optou por acatar a recomendação da CEPAL e do BM diversificando as fontes de financiamento da educação, já que além de receberem recursos públicos, as escolas podem, através do PDDE, captar outros.

Para isso, no caso específico das escolas beneficiárias do PDDE, elas são regidas pelo sistema privado, flexível, que lhe assegura condições legais de captar recursos de formas variadas. Para isso elas também dispõem de autonomia financeira, bastando que sejam criativas na forma de buscar soluções para o problema da falta e/ou insuficiência dos recursos e assim atender rapidamente às demandas da comunidade que atende.

Neste processo, a **participação** e a **contribuição** de todo e qualquer cidadão é fundamental, já que, para o MEC, todos são co-responsáveis pela oferta da educação.

A **participação** e a **contribuição** dos cidadãos na escola de seus filhos justifica-se, segundo da Paz (2002), por duas razões fundamentais: 1- a CF (Art. 205), que torna **todo cidadão co-responsável pela promoção da educação**; e 2- a **estreita relação entre a participação dos pais no Conselho Escolar e os resultados dos alunos** [quanto maior o envolvimento dos pais, maior o desempenho dos alunos]. Assim é que Xavier e Amaral Sobrinho (1999) afirmam que “[...] uma comunidade bem informada pode encontrar caminhos mais eficientes para reivindicar a melhoria da qualidade da escola.” (BRASIL, 2002c, p. 9-10, grifos nossos).

Neste trecho, fica evidente o segundo processo que anunciamos no início deste tópico: a sociedade é “convocada” a participar na manutenção da escola pública e este processo de “participação” é compreendido pelo governo brasileiro como um **exercício de cidadania**, uma vez que “**mobiliza** a comunidade e promove o seu **envolvimento** nas atividades escolares.” (BRASIL, 2004e, p. 1, grifos nossos).

Ser cidadão, aqui, não pressupõe o direito a ter os direitos de educação pública, assegurados, mantidos e regulamentados pelo Estado a partir dos interesses e reivindicações da população, mas sim assumir o compromisso de contribuir para que este serviço seja ofertado. Ou

seja, assumir parte do compromisso por sua manutenção. É o cidadão “mais participativo” e “menos espectador” de que nos fala Pereira (1998a).

Ora, o que o fica evidente é que, se de um lado, o Estado descentraliza recursos públicos para as escolas executarem ações voltadas para MDE, e assim criarem espaços de debate, ainda que limitados, acerca do emprego dos recursos públicos, de outro, ele coloca à disposição das UEx um conjunto de estratégias de substituição da manutenção pública da escola pela privada no momento em que diversifica as fontes de recursos da escola via PDDE.

Aqui fica explícito que a autonomia financeira da escola, no programa, é garantida na medida em que o MEC viabiliza condições legais para que a escola seja criativa na captação de recursos, já que além das subvenções, a comunidade escolar pode se organizar para angariar fundos de diversas formas, seja através de doações, seja com promoções escolares, seja via convênios ou parcerias, exatamente como recomendara a CEPAL e o BM.

É importante ressaltar que o PDDE não traz, como novidade, a prática de captação de recursos privados pela escola pública. Esta prática tem-se dado muito comumente nas escolas por meio da realização de festas (como a junina) e feiras escolares (como a da pechincha), entre outras atividades, com o objetivo de angariar fundos para a realização de pequenas ações na escola, como bem demonstrou Viriato (s.d.). Isto, por si só, não compromete a manutenção pública da escola. O que compromete esta manutenção é, ao nosso ver, a tendência à substituição do aporte público pelo privado na medida em que as fontes para a manutenção das unidades de ensino tornam-se, concorrentemente, públicas e privadas.

Esta tendência é justificada por dois fatores interdependentes. Primeiro: os recursos públicos transferidos às escolas com o PDDE são irrisórios frente às necessidades de despesas de custeio e capital, o que pode conduzir as unidades de ensino à necessidade de ampliá-las captando outros de fontes privadas para assim dar conta das suas demandas. Segundo: não

encontramos nenhuma norma nos documentos do PDDE analisados que limita os valores dos recursos a serem captados pela escola, o que significa que as unidades de ensino podem buscar recursos o quanto “necessitar” para dar conta das ações planejadas no seu projeto pedagógico.

Este segundo fator abre brechas para duas possibilidades: 1- os montantes de recursos privados podem tornar-se superiores aos recursos públicos, o que torna o Estado menos mantenedor da educação pública; e 2- as escolas podem tornar-se cada vez mais diversificadas, em termos de disponibilidades financeiras, o que pode gerar atendimentos diversificados, em termos qualitativos, independente do número de alunos que tiverem, uma vez que a autonomia financeira da escola pode configurar-se de diferentes formas em cada escola ou em cada município ou região do país, como prevê o próprio MEC.

A participação está fortemente vinculada ao princípio constitucional da gestão democrática expressa na CF e na LDB em seus artigos 14 e 15. Assim, é esse princípio democrático que deve ser o orientador maior das **diversas formas que a autonomia financeira pode vir a tomar nas diferentes escolas e nos diferentes municípios**. Desse princípio não se pode fugir, e é dele que deve vir a inspiração para tornar todos os atos relacionados com o planejamento e o uso dos recursos financeiros em atos de aprendizagem e de exercício da cidadania (BRASIL, 2001d, p. 283, grifo nosso).

Ainda que o programa tenha sido criado a partir de uma política de descentralização de recursos financeiros federais (o que em tese significa que a autonomia proposta pelo programa impunha apenas uma autonomia de gestão financeira, e não autonomia financeira), cabendo às UEx a **administração dos recursos públicos transferidos**, o governo brasileiro, ao diversificar as fontes de recursos da educação no PDDE, institui a lógica da participação financeira privada na escola pública. Por isto, para além de uma autonomia de gestão financeira, a autonomia proposta no PDDE é uma **autonomia financeira**.

Referindo-se ao papel do CE na implementação dessa autonomia, o MEC afirma que

O Conselho Escolar, instrumento de participação da comunidade, deve ser o maior aliado do gestor na construção da **autonomia financeira** da escola. O repasse de recursos financeiros para a escola, se for bem trabalhado, pode se transformar em ponto de partida para a própria formação e o fortalecimento dos conselhos (BRASIL, 2001d, p. 283, grifo nosso).

Santos (2004), ao analisar a configuração deste Conselho no PDDE (enquanto uma organização social, no padrão de ONGs), afirma que estes conselhos “poderão servir de mantenedores da unidade escolar” na medida em que, ao fomentar as ações em parceria na escola, o MEC instituiu a lógica da captação de recursos privados na escola pública, o que, para a autora, pode estimular a competição na escola, “por meio de diferentes estratégias, como a criação de ranking, prêmios de gestão, etc., obrigando as escolas a funcionarem como organizações sociais e buscarem qualquer tipo de parceria [...] em nome da melhoria das suas condições materiais.” (Ibid., p. 7).

Com esta medida, afirma ainda a autora,

[...] o Estado poderá ter espaços objetivos para se desobrigar de sua responsabilidade com a educação. O Programa Dinheiro Direto na Escola é um exemplo emblemático dessa ideologia de abertura e fomento às ações em parceria, na busca pela captação de novos recursos capazes de viabilizar a autonomia das unidades escolares para se autofinanciarem (Ibid., p. 7).

Nesse contexto, o papel do Estado de mantenedor dos serviços oferecidos pela escola cede espaço para outros atores (em especial os membros das UEx) que, se desejosos de uma educação de qualidade, devem também “fazer a sua parte” na educação, contribuindo e cooperando de toda forma, para o que a conjugação de esforços coletivos é uma condição básica.

Art. 3º- Constituem finalidades específicas das UEx a conjugação de esforços, a articulação de objetivos e a harmonia de procedimentos, o que a caracteriza por: [...] b) promover a **aproximação e a cooperação dos membros da comunidade pelas atividades escolares**; [...] d) **cooperar na conservação dos equipamentos e prédios da unidade escolar**; [...] (BRASIL, 1995d, p. 20, grifos nossos).

Este repasse de responsabilidades pelo financiamento das ações da escola fica mais explícito na medida em que o MEC, exatamente como propunha a CEPAL, recomenda que cada escola constitua um fundo financeiro para que as unidades de ensino dêem conta de realizar ações não previstas com recursos repassados pelo programa. Assim é que o MEC/FNDE determina, no Art. 44 do documento da “Minuta do Estatuto das UEx, que esta entidade “[...] constituirá um **fundo de reserva para situações emergenciais**, cujo percentual deverá ser decidido pela Diretoria, em assembléia”. (BRASIL, 1995d, p. 28, grifo nosso).

Se, no Art. 3º do mesmo documento, a cooperação da comunidade não é claramente explicitada, no Art. 26 o MEC deixa muito claro, ao referir-se à manutenção deste fundo de reserva, que a cooperação que se deseja da comunidade é uma cooperação de ordem financeira, como podemos constatar no trecho abaixo:

Art. 26- Constituem **deveres dos sócios**: I- conhecer o Estatuto da UEx; II- participar das reuniões e assembléias para s quais forem convocadas; III- **cooperar, de acordo com suas possibilidades, para a constituição do fundo financeiro da UEx**; IV- colaborar na realização das atividades da UEx (Ibid., p. 26, grifos nossos).

Neste Artigo, evidenciamos uma contradição do MEC acerca da “contribuição voluntária dos sócios,” há pouco referida enquanto uma das possibilidades de captação de recursos privados. Se no Art. 33 daquele documento do PDDE (Minuta do Estatuto das UEx) esta contribuição dos sócios é definida como uma “ação voluntária,” ou seja, o sócio pode contribuir ou não contribuir, no Art. 26 o MEC estabelece que os sócios têm o **dever** (portanto, não cabe a ele decidir se contribui ou não, já que se trata de uma norma da UEx) de contribuir financeiramente, ainda que de acordo com suas possibilidades, com a Unidade Executora.

Nesta medida residem dois graves problemas: 1- o Estado transfere, explicitamente, a responsabilidade pela manutenção da escola para a comunidade com a criação

deste fundo financeiro; e 2- trabalha a idéia da cooperação financeira da comunidade enquanto um dever, uma obrigação dos membros da UEx.

Mas para ser bem sucedido nesta medida, o MEC constrói um discurso assentado na importância da participação dos pais na escola de seus filhos, argumentando a necessidade de se desenvolver uma nova lógica de funcionamento baseada na conscientização da importância de se “participar.” Assim afirma que

Não há lei que obrigue a sociedade a participar [...] razão pela qual é preciso desenvolver um trabalho de **conscientização** capaz de levar as pessoas à **descoberta da importância de colaborar, de sugerir, de fiscalizar** (BRASIL, 2002b, p. 14, grifos nossos).

Neste trecho, o MEC deixa explícito que a mudança da escola pública em direção à melhoria da sua qualidade está na introdução e aceitação, pela sociedade em geral, de uma nova lógica de funcionamento da escola e esta nova lógica está assentada na colaboração, de toda ordem, das comunidades escolar e local nas questões da escola. Por isto, o “segredo” está na mobilização da comunidade, na garantia do seu apoio e da sua cooperação na manutenção e na execução das atividades planejadas pela escola.

Para se conquistar o **apoio da família e da comunidade**, é preciso oferecer-lhes condições de influir no processo de decisão, sendo, portanto, necessária a descentralização financeira para a comunidade participar da gestão da escola. (BRASIL, 1995d, p. 9, grifo nosso).

Por isto, os membros da UEx e a comunidade atendida pela escola precisam estar conscientes de que a sua “participação,” a sua colaboração são fundamentais no sucesso da escola. Neste sentido, o MEC assegurou, enquanto direitos, que os sócios da UEx podem

votar e ser votado; participar de atividades sociais e culturais; apresentar sugestões e **oferecer colaboração à Unidade Executora**; solicitar, em assembléia geral, esclarecimentos sobre as atividades da UEx e sobre atos da Diretoria e do Conselho Fiscal (BRASIL, 1995d, p. 17, grifo nosso).

Ou seja, de dever do Estado, o financiamento das ações da escola são trabalhadas, no PDDE, como um “direito” da comunidade usuária dos serviços da escola que também devem assumir os compromissos da sociedade em termos de educação.

A colaboração financeira da comunidade na manutenção da escola pública foi prevista na reforma do Estado por Bresser Pereira (1998a), que já definia que a sociedade assumiria parte dos compromissos financeiros dos serviços sociais executados pelas OS.

A UEx e o voluntariado na escola

A desresponsabilização do Estado com a oferta pública dos serviços executados pela escola via UEx não está apenas na questão do financiamento, mas também na prestação dos serviços a serem realizados nas unidades de ensino. Aqui, o que o MEC propõe é a substituição da prestação estatal dos serviços pelo **serviço voluntário**, que pode ser realizado por todo e qualquer membro da UEx, desde que interessados em “colaborar” com a escola.

Esta colaboração voluntária na realização de ações e/ou serviços na escola pode se dar a partir das especificidades de cada unidade de ensino e será determinada a partir da conjugação de diversos fatores. Porém, acreditamos que, ao determinar que a UEx será constituída por um número ilimitada de membros⁶³ ou “sócios,” o MEC contribui para uma maior divulgação e incentivo a este tipo de prática na escola.

⁶³ Antes da implementação do PDDE, o Conselho Escolar das escolas públicas da Rede Estadual de Educação do Pará, por exemplo, era uma entidade representativa da escola composta apenas por representantes das seguintes

A Unidade Executora será constituída com **número ilimitado de sócios** pertencentes às categorias: efetivos – serão sócios efetivos os pais de alunos, o diretor e o vice-diretor do estabelecimento de ensino, os professores e os alunos; colaboradores – serão sócios colaboradores o pessoal técnico-administrativo, os pais de ex-alunos, os ex-diretores do estabelecimento de ensino, os ex-professores, os ex-alunos e os demais membros da comunidade, desde que **interessados em prestar serviços ao estabelecimento de ensino** e aceitos pela Diretoria (BRASIL, 1995d, p. 16-7, grifos nossos).

Antes do PDDE, o critério das escolas para a composição dos membros da sua entidade representativa variava de acordo com o tipo de entidade escolhida. No caso das escolas cuja entidade representativa era o CE, o critério básico para esta composição era a paridade entre as categorias da unidade de ensino e o número de alunos matriculados.

Com o PDDE, todas as entidades representativas da escola têm como critério máximo, de acordo com o que vimos no trecho acima, o interesse do cidadão em prestar serviço voluntário à comunidade escolar, desde que este apoio seja aceito pela Diretoria da UEx.

Neste sentido, o MEC deixa explícito que a lógica do voluntariado tende a orientar a execução das ações da escola pública, pois esta função cabe às UEx e esta entidade

[...] é uma organização **constituída de voluntários** e congrega pessoas **com o interesse comum de promover o bom funcionamento da escola pública** [...]. Participar das caixas escolares, associação de pais e mestres ou similares é exercitar a democracia e fazer um gesto de cidadania, **bastando para isto apenas disposição e vontade de doar parte de seu tempo em busca da melhoria da educação, no plano individual, do seu filho e, no plano coletivo,** da elevação de desempenho do ensino e **da boa aplicação do dinheiro público** (BRASIL, 2002c, p. 9, grifos nossos).

Ao introduzir a lógica do voluntariado na prestação dos serviços na escola, o Estado não apenas exime-se da responsabilidade em arcar com as despesas financeiras destes serviços (transformando, por exemplo, os pais de alunos nos responsáveis pela realização voluntária dos serviços de marcenaria, pelos problemas hidráulicos e elétricos da escola), mas

categorias: Especialistas em Educação (diretor, vice-diretor, e técnicos); professores; funcionários; alunos acima de 12 anos; pais e responsáveis por alunos e representantes da comunidade onde a escola está inserida (PARÁ, 1991).

também dispensa um serviço especializado na realização das ações a serem executadas nas unidades de ensino, já que qualquer um pode executá-los, desde que tenha disposição, boa vontade e tempo para isto.

Como o MEC não faz referências a critérios avaliativos para a aceitação destes serviços, pela Diretoria, e como as escolas têm um número muito grande de problemas a solucionar, não é difícil imaginar que as unidades de ensino não dispensarão os serviços daqueles que se dispõem a colaborar voluntariamente com a escola.

Por todas estas questões aqui levantadas acerca da configuração do Estado no financiamento e na prestação estatal dos serviços das unidades de ensino é que podemos dizer que a autonomia financeira da escola instituída com o PDDE aponta para a desresponsabilização progressiva do Estado com a escola pública. Os documentos do programa referentes a estas questões revelam que o Estado pretende dar condições legais e objetivas para que a escola caminhe com suas próprias pernas no que tange ao seu financiamento e a prestação de serviços.

Quando se fala em autonomia da escola fala-se no poder que ela deve ter para decidir sobre assuntos ou questões que se apresentam no seu dia-a-dia e que dizem respeito ao alcance de sua missão. **Autonomia implica** ter espaço para definir e **seguir seu próprio rumo**, respeitada a legislação em vigor. É o reverso da centralização, em que todas as decisões são tomadas em escalões superiores, por pessoas que estão longe do cotidiano da escola e sem compromisso com seus objetivos (BRASIL, 1997d, p. 202, grifos nossos).

A UEx e sua (in)dependência ao Estado

De acordo com o MEC, a UEx, responsável pela execução dos recursos da escola, constitui uma entidade independente do Estado, isto é, não faz parte do aparelho do Estado. Trata-se de uma entidade paralela à estrutura estatal, não estando, portanto, subordinada ao governo (BRASIL, 2002c).⁶⁴

[...] as UEx são entidades de direito privado, mas, sob o ângulo de suas funções, classificam-se como **públicas não-estatais**, “são **entidades do terceiro setor**”, são **organizações voluntárias, não fazem parte do aparelho do Estado**, são **organizações não-governamentais** e, portanto, **não estão subordinadas ao governo**. A UEx é **independente e não há nenhuma vinculação entre o cargo de presidente da entidade com o de diretor da escola representada** [...] (Ibid., p. 8-9, grifos nossos).

Esta posição do MEC impõe-nos um exame mais aprofundado do que seja uma organização não-governamental e como efetivamente se configura a UEx neste contexto.

Montaño (2003), ao analisar o conceito “terceiro setor,”⁶⁵ afirma que este conceito apresenta uma série de debilidades. Entre estas, está o caráter “não-governamental,” “autogovernado” e “não lucrativo” das entidades que compõem este setor. Especificamente sobre o caráter não-governamental, o autor nos leva a concluir que o Estado só transfere a execução de um serviço social para uma determinada ONG ou financia determinado projeto, por meio de

⁶⁴ Esta postura é evidenciada em um único documento do PDDE analisado. Dos 35 documentos do programa que serviram de fontes para a coleta de nossos dados neste estudo, em apenas um (BRASIL, 2002c) o MEC assume este tipo de posicionamento.

⁶⁵ Para o autor, o 3º Setor constitui, hoje, a mais nova resposta do capital aos problemas sociais do mundo. Trata-se de uma estratégia ideológica de substituição do papel do Estado na oferta dos serviços sociais, a partir de políticas de descentralização e de transferência desta oferta para o setor privado sob a forma de ONG e fundações, das quais a perspectiva de luta e de confronto entre capital/trabalho é substituída pelo princípio da parceria entre classes com supostos interesses comuns. Estas políticas representam, para o autor, um verdadeiro projeto de desmonte da atividade social estatal, já que a reformulação das responsabilidades sociais no trato da “questão social,” tem promovido a reversão dos direitos de cidadania por políticas e serviços sociais desenvolvidas pelo Estado mas financiadas num sistema de “solidariedade universal compulsória.” (MONTAÑO, 2003, p. 19).

parcerias, quando se assegura de que esta ONG ou este projeto estão, tendencialmente, integrados à política governamental. Por esta razão,

Efetivamente, o Estado, ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa **seletiva**, dentro e a partir da **política governamental**, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros - aqueles selecionados pelo(s) governos(s). [...] Querendo ou não (e sabendo ou não) estão fortemente condicionadas - sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades - pela política governamental (MONTAÑO, 2003, p. 57-8, grifos do autor).

Este fato nega, segundo o autor, o caráter não-governamental das ONG, já que as ações desenvolvidas por estas, financiadas através de parcerias com o Estado, tendem a implementar os objetivos da política governamental no setor das políticas públicas. Por isto, o autor afirma que “a dita não governabilidade” dessas organizações apenas encobre o caráter governamental das políticas públicas descentralizadas para estas entidades (Idem).

Trazendo as reflexões de Montañó para a análise das UEx, podemos então dizer que, ao contrário do que afirma o MEC, a UEx é uma **entidade governamental** e está subordinada aos interesses do Estado em termos de educação pública na medida em que, como vimos no decorrer deste estudo, toda a lógica de funcionamento da política de gestão financeira da escola, consubstanciada no PDDE, está assentada nos princípios e nos objetivos da política do governo federal para a escola pública. A execução do programa, no âmbito da escola, deve estar voltada, como vimos, para o cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado e não, como também os dados revelaram, para a autogovernabilidade das unidades de ensino.

Neste sentido, a UEx não é **independente** do Estado, como afirmou o MEC no trecho acima. A sua dependência em relação ao MEC não está apenas na sua subordinação às normas de funcionamento do programa estabelecidas pelo executivo federal. Ela pode ser

também comprovada num fato que contradiz uma afirmação do MEC, também referida no trecho acima citado, acerca da não vinculação entre o cargo de presidente da UEx com o cargo de diretor da escola representada.

De acordo com o documento “Minuta do Estatuto das UEx,” esta entidade é composta pela Assembléia Geral, pelo Conselho Deliberativo, pela Diretoria e pelo Conselho Fiscal. O referido documento não estabelece qual destes órgãos é, entre todos, o superior em termos de poder de decisão. Mas, se analisarmos as competências de cada um destes, podemos afirmar que se trata do Conselho Deliberativo, pois é a este que cabe, entre outras, a atribuição de apreciar o Plano de Aplicação da Diretoria e aprovar o Plano de Aplicação dos Recursos (BRASIL, 1995d).

Neste processo de apreciação e aprovação das decisões referentes à aplicação dos recursos da escola, não é assegurada a participação da Assembléia Geral, uma vez que, de acordo com o Art. 6º do mesmo documento, a ela cabe apenas as funções de: 1- fundar a UEx; 2- eleger e dar posse à Diretoria, ao Conselho Deliberativo e ao Conselho Fiscal da UEx; 3- discutir e aprovar o estatuto da entidade (Idem).

Ainda acerca da independência da UEx frente ao Estado, no Art. 9º do documento da “Minuta do Estatuto”, o MEC afirma que “A presidência [deste Conselho] é exercida pelo(a) diretor(a) da unidade escolar.” (Ibid., p. 22). Se, ao se referir à presidência da entidade o MEC está se reportando à presidência do Conselho Deliberativo, então há vinculação, sim, entre aqueles dois cargos (presidência da UEx e direção da escola), o que nega a não subordinação da UEx, enquanto uma ONG, ao Estado (MEC), pois o cargo de direção de escola é um cargo que, historicamente, tem representado os interesses do Estado na lógica de organização e funcionamento da escola pública.

A questão da (in)dependência da UEx ao Estado impõe-nos uma análise mais detalhada acerca da **controle social** na política de gestão financeira da escola (PDDE).

Segundo Barreto (1999), a opção do governo brasileiro em descentralizar a execução dos serviços sociais para as ONG teve duas justificativas 1- a possibilidade de conciliar a eficiência das empresas privadas com a finalidade social dos serviços públicos; e 2- a ampliação da representação social e de abertura para a democratização do processo decisório das políticas públicas.

Segundo o MEC, a participação dos membros da comunidade escolar na gestão do programa tem garantido mudanças substanciais na gestão da coisa pública, pois, com o PDDE, a sociedade tem participação garantida no controle dos recursos públicos.

Com relação ao **controle social**, as Unidades Executoras têm mostrado resultados positivos. Na comunidade escolar, estão o pai do aluno, o professor, o diretor, todos ajudando na boa utilização do dinheiro público e exercendo controle sobre o emprego da verba (BRASIL, 2002b, p. 14, grifo nosso).

Se analisarmos a questão do controle social no PDDE a partir do projeto das Organizações Sociais - OS, que regulamenta o funcionamento das UEx por serem estas uma OS, fica evidente uma grande distância entre o discurso oficial que afirma este controle e o efetivamente garantido aos membros da UEx. Esta distância pode ser visualizada na composição do Conselho Deliberativo da UEx.

De acordo com Barreto (1999), a participação da sociedade nas OS é garantida na medida em que a MP Nº 1.591/97 assegura a representação da comunidade (pessoas físicas e jurídicas) na composição dos órgãos colegiados de deliberação superior dessas organizações.

Como determina o Art. 30 da referida MP,

O conselho de administração [da OS] deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto [e deve ser composto por] a) **20 a 40%** de membros natos representantes do **Poder Público**, definidos pelo Estatuto da entidade; b) **20 a 30%** de membros natos representantes de **entidades da sociedade civil**, definidos pelo estatuto; c) **até 10%**, no caso de **associação civil**, de **membros eleitos dentre os membros ou os associados**; d) **10 a 30% de membros eleitos** pelos demais integrantes do Conselho, dentre **pessoas de notória capacidade profissional** e reconhecida idoneidade moral; e) **até 10% de membros indicados ou eleitos** na forma estabelecida pelo estatuto (BRASIL, apud BARRETO, 1999, p. 122, grifos da autora).

Se verificarmos os percentuais de composição determinados nas alíneas “a” e “b” daquele Artigo, constatamos que, dada esta distribuição, o controle nas OS tende a ser muito mais estatal que social, o que, no campo educacional, não é incomum.⁶⁶

No documento Minuta do Estatuto das UEx, o MEC assim determina a composição do Conselho Deliberativo da Unidade Executora da escola:

Art. 9º- O Conselho Deliberativo é constituído dos seguintes membros: I- Presidente; II- Secretário; III- Conselheiros. §1º- A presidência é exercida pelo(a) diretor(a) da unidade escolar; §2º- O cargo de secretário deverá ser ocupado por um professor da unidade escolar ou pelo secretário da escola que tenha lotação na respectiva unidades escolar; §3º- Os conselheiros totalizam-se em número de (X) membros, sendo um presidente (exercido pelo diretor da escola), um secretário (cargo que deverá ser ocupado por um professor da unidade escolar ou pelo secretário da escola) e conselheiros (em número de cinco, sendo quatro pais de alunos e um professor). O número de conselheiros será decidido pela escola da UEx (BRASIL, 1995d, p. 22).

Uma primeira observação a ser feita sobre a composição deste Conselho é que o MEC não garante, ao contrário do que determina a MP Nº 1.591/97, representação de associações civis na composição do Conselho Deliberativo das UEx, o que nos induz a acreditar que, muito mais do que o confronto, o que se busca com este conselho é o consenso nas decisões referentes ao emprego dos recursos do programa.

⁶⁶ Como exemplo, podemos citar o caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF que, como bem comprovou Davies (1999), são muito mais estatais do que sociais, dado o fato de que são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade. O caso mais emblemático é o do Conselho Federal do FUNDEF, que de um total de 11 membros, 9 representam o Estado e apenas 2 representam entidades da sociedade (Idem).

No §3º deste Artigo, reside uma incoerência acerca da composição do terceiro grupo de membros do Conselho Deliberativo da UEx. Primeiramente, o MEC afirma que este grupo (Conselheiros) será constituído por cinco membros (quatro pais e um professor). Depois ele afirma que cabe às escolas definirem este número (BRASIL, 1995d).

No primeiro caso, o Conselho Deliberativo da UEX é composto, então, por um total de sete membros, o que nos dá condições de tecer comentários sobre o seu caráter estatal ou social. Mas se a definição deste número caber, mesmo, às unidades de ensino, então a composição total deste Conselho irá variar de escola para escola.

Se considerarmos a vinculação institucional de todos os membros do Conselho Deliberativo da UEx, podemos dizer que este conselho é mais social que estatal, apesar da proximidade do número de membros representantes do Estado (3) e da Sociedade (4). O Estado tem, então, apenas três representações (1 Presidente - diretor da escola; 1 Secretário - secretário da escola ou professor e 1 Conselheiro - professor), enquanto que a Sociedade tem quatro representantes, sendo todos pais de alunos.

Seja como for, o fato é que o Estado tem representação em todos os grupos que compõem o Conselho Deliberativo da UEx⁶⁷ (Presidência, Secretaria e Conselheiros). Com esta constatação, podemos dizer, então, que a UEx é uma organização governamental (e não não-governamental) não apenas porque seu papel na gestão do programa é orientado pelas diretrizes governamentais e pelas normas estabelecidas pelo MEC, mas também porque o Estado tem, no âmbito da escola, representação assegurada no órgão de maior poder de deliberação das UEx.

Por esta razão, não há independência da UEx frente ao Estado, como afirma o MEC, nem acreditamos que deva haver esta independência. Não acreditamos que, para a garantia

⁶⁷ Não é, necessariamente, a vinculação institucional que define a posição destes membros na gestão do programa, apesar de ela exercer grande influência. Se considerarmos, por outro lado, a vinculação político-ideológica e/ou partidária destas pessoas, então a representação pode ser bem diferente.

de melhoria e qualidade dos serviços educacionais, a entidade representativa da escola deva ser autônoma no sentido de “independência,” pois isto eximiria, de vez, o Estado de sua responsabilidade com a educação pública.

O que acreditamos é que a entidade representativa da escola deva exercer o papel de articulação e de intermediação dos interesses populares em termos de educação pública, o que impõe que esta entidade seja, efetivamente, representativa da sociedade. Disto decorre, porém, não apenas uma revisão no caráter que aquelas entidades passaram a assumir quando transformadas em UEx (entidade de direito privado, ONG), mas também uma revisão no papel do Estado neste processo, transformando-o em instrumento político a favor da população, como “agente articulador de uma ordem social em que prevalecem os interesses dos trabalhadores e não os do capital, para que possam retomar a reconstrução da escola num sentido radicalmente igualitário e progressista.” (SOUSA Jr., s.d., p. 13).

Neste sentido, é importante não apenas que a representação social seja, numericamente, significativa nestes órgãos, mas também que esta representação se faça no debate, na defesa, na implementação e no controle de ações que representem os interesses da comunidade escolar e dos usuários da escola pública, o que impõe, por seu turno, não um Estado fraco na garantia dos direitos educacionais, como tem se configurado o Estado brasileiro nas políticas de educação, mas um Estado forte no sentido de gerir, financiar e regulamentar a educação pública em favor das maiorias. É nessa perspectiva que “Marx [...] reconhecia o Estado como o interlocutor para quem o proletariado deveria dirigir suas reivindicações e exigências.” (Ibid., p. 4).

Concordando com Marx, defendemos neste estudo que cabe ao Estado o financiamento da escola pública, pois é ele quem recolhe e administra os impostos pagos pela população e que devem retornar em forma de políticas sociais universalistas e de qualidade.

Mas, como vimos na análise da política de autonomia de gestão financeira da escola, o Estado não tem medido esforços no sentido de se desobrigar desta função mantenedora da educação, distribuindo responsabilidades e descentralizando funções e recursos em nome da eficiência e da qualidade da gestão.

É sob este argumento que a nova lógica que se propõe hegemônica na educação pública (assim como em outras áreas sociais) tem sido conduzida pelo governo brasileiro na sua política de gestão escolar, marcada por uma revisão no papel da sociedade nas políticas educativas. O controle social exercido a partir do acompanhamento das ações governamentais, do questionamento dos problemas da escola pública e da exigência de respostas dadas pelo Estado para as mazelas da educação, passa a ser orientado a partir de um discurso assentado na “solidariedade,” em que a sociedade passa a exercer papel importante no desenvolvimento de ações e na oferta dos serviços educacionais. No PDDE, isto tem ocorrido sob a lógica da “cooperação”, da “colaboração” da comunidade escolar, por meio da UEx, no financiamento de ações e na prestação de serviços voluntários à escola.

CAPÍTULO III: AUTONOMIA E GESTÃO ESCOLAR NOS ANOS 1990

3.1- A Autonomia da Escola no Plano das Orientações Internacionais: as Recomendações da CEPAL/OREALC e do BM

Lo que se busca [...] es que la autonomía y la gestión en común del proyecto educativo a nivel de cada unidad del sistema generen nuevas condiciones internas de trabajo. La estrategia propuesta debe hacer posible la creación de establecimientos integrados, donde efectivamente se trabaje en equipo y se compartam responsabilidades y desafíos (CEPAL/OREALC, 1992).

Nos últimos quinze anos, o debate sobre a autonomia da escola tem adquirido centralidade no contexto das recomendações internacionais de reforma a serem empreendidas na gestão dos sistemas e das unidades públicas de ensino, sendo esta reforma apresentada como condição de melhoria da qualidade e de maior produtividade da educação básica.

Na América Latina e Caribe, este debate foi desencadeado pelos organismos internacionais em decorrência de um diagnóstico situacional realizado nos anos de 1980, na região, que identifica uma grande crise na qualidade⁶⁸ da oferta da educação pelos sistemas de ensino latino-americanos e caribenhos (baseada no rendimento insatisfatório dos alunos,

⁶⁸ Para Bruno (1994), as medidas adotadas na América Latina como solução para esta crise de qualidade na educação têm apresentado limites, já que se trata de medidas centradas na qualidade do processo, e não do produto, traduzidas pela redução de desperdícios, de tempo de trabalho, de custos e ainda de força de trabalho. Tratadas a partir da lógica empresarial, a repetência seria o “retrabalho” e a evasão escolar o “refugio,” ambos compreendidos como aqueles “produtos ou serviços produzidos fora das especificações, que devem ser desprezados ou refeitos, com seus custos acrescidos, implicando em produtividade declinante.” (Ibid., p. 41).

traduzido em altos índices de repetência) e, conseqüentemente, da gestão das suas unidades de ensino, ainda calcadas em um modelo institucional centralizado e burocrático. (PAIVA; WARDE, 1993).

Segundo estes organismos, o modelo de gestão ainda adotado na região tem-se mostrado inoperante ante aos novos desafios da educação no atual cenário econômico-produtivo, qual seja, o de garantir a formação de recursos humanos consoante às novas exigências do mercado, que demanda não apenas o domínio universal e eficiente das técnicas de leitura e escrita pelo trabalhador, mas fundamentalmente o domínio de conhecimentos amplos, gerais e efetivos (Idem).

Segundo Gentili (1998a), na perspectiva neoliberal sobre a crise da educação na América Latina, da qual corroboram os organismos internacionais, esta crise vivenciada na região consiste, basicamente, numa

[...] crise **de ineficiência, eficácia e produtividade**, mais do que uma crise de **universalização** e de **extensão** dos serviços oferecidos. A expansão acelerada da oferta educacional, durante a segunda metade do século produziu-se, segundo esse argumento, sem que a mesma tenha sido acompanhada de uma distribuição eficiente dos recursos destinados ao setor e sem um controle eficaz da produtividade alcançada pelas instituições escolares. (Ibid., p. 17, grifos do autor).

É no contexto das novas exigências do setor produtivo, que demanda um trabalhador de “novo tipo” e o domínio de novos conhecimentos (conhecimento real ou competências),⁶⁹ que o debate sobre a relação entre **educação e desenvolvimento econômico** é retomado, desencadeando, nos anos de 1990, um deslocamento do eixo do debate da educação

⁶⁹ No primeiro caso, trata-se do trabalhador que, para além de dominar conhecimentos gerais, seja versátil, de iniciativa, ágil, que se antecipa aos problemas tomando decisões, sugerindo soluções, dando sugestões, enfim, que tenha capacidade de inovação e comunicação, com motivação, destrezas básicas e com flexibilidade para adaptar-se às novas tarefas e habilidades requeridas pela empresa. E, no segundo caso, trata-se de capacidades que não são comprovadas em diplomas, portanto, que não resultam, necessariamente, de níveis de formação elevados, mas sim na prática e que elevam a produção, gerando lucros ao setor produtivo (PAIVA; WARDE, 1993).

(da democratização do seu acesso para a melhoria da sua qualidade) que redimensionou as investidas dos organismos internacionais, a exemplo da CEPAL⁷⁰ e do BM⁷¹, nas políticas nacionais de educação da região em direção à formação deste novo trabalhador, para o que a reformulação da gestão dos sistemas de ensino e das escolas é colocada como condição *sine qua non* (PAIVA; WARDE, 1993).

Esta intervenção é traduzida não apenas pela definição de uma agenda internacional para o setor⁷², mas fundamentalmente pela recomendação de um conjunto de “propostas” de reforma da educação na região, como também pela presença destes organismos no financiamento e na orientação técnica de projetos e programas educacionais dos países da região⁷³ (VIEIRA, 2001).

Do conjunto das propostas de reforma encaminhadas para o setor da educação, destacamos as propostas da CEPAL/OREALC, de 1992, sistematizada no documento “Educación

⁷⁰ As influências da CEPAL enquanto agência de difusão do desenvolvimento econômico-social na América Latina não é recente. Nas suas recomendações mais atuais de políticas para o desenvolvimento econômico da região (datadas de 1990), a CEPAL indica o caminho da inserção competitiva na economia mundial que os países latino-americanos devem seguir. Trata-se de uma proposta de transformação produtiva assentada na equidade social da região, na qual a educação adquire centralidade. Uma análise de como essa nova lógica de condução das políticas econômicas (com equidade social) vem sendo conduzida pela CEPAL e do papel atribuído à educação nesse processo pode ser vista em Oliveira (1997).

⁷¹ Diversos estudos sobre a penetração do BM no campo das políticas públicas sociais na América Latina têm revelado um crescimento significativo dos investimentos financeiros dessa agência no setor educacional, ainda que se observe que sua maior ação se concentra no trabalho de assessoramento aos governos na formulação de suas políticas educativas. São exemplos os estudos de Coraggio (2000), Torres (2000), Tommasi (2000) e Fonseca (2000).

⁷² Desde o final da década de 1980, os organismos internacionais vêm retomando iniciativas de “cooperação” internacional no sentido de aproximar os países em torno de uma discussão comum sobre a educação na região. Do conjunto de eventos realizados nessa direção, destacamos a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (da qual o Brasil foi signatário), realizada em Jontien – Tailândia (1990) e as reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (que consiste num fórum de discussão das políticas governamentais em educação, instituído na região em 1979), como a realizada na Guatemala (1989); em Quito – Peru (1991), na qual a introdução de novos estilos de gestão dos sistemas de ensino foi posta como uma necessidade, e em Santiago – Chile (1993), em que o fortalecimento do papel da escola e a introdução de mudanças no seu modelo pedagógico e de gestão foram a centralidade do debate (VIEIRA, 2001).

⁷³ Especificamente sobre o Brasil, a crescente interferência financeira do Banco Mundial na implementação de programas educacionais em alguns Estados brasileiros pode ser comprovada em Tommasi (2000) e Vieira (2001).

y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad,” e a do BM, de 1995⁷⁴, organizada no documento “Priorities and strategies for Education: A World Bank Sector.”

As recomendações da CEPAL/OREALC para a gestão escolar:

Na proposta da CEPAL, de 1992, o reforço à centralidade dada à educação e ao conhecimento no processo de desenvolvimento das economias da região decorre da revisão das políticas de desenvolvimento produtivo orientadas pela agência para a região, que passam a ser assentadas, a partir da década de 1990, no tripé educação/desenvolvimento/equidade⁷⁵, “[...] com o objetivo de aprofundar e consolidar a democracia, a coesão social, a equidade e a participação [...]” (OLIVEIRA, 1997, p. 83).

É desse cenário que decorre a tese da CEPAL de que o re-ordenamento da gestão dos sistemas nacionais de ensino e das escolas públicas da região é condição para que os países em desenvolvimento, ante às atuais exigências do sistema produtivo, garantam a eficiência e a produtividade do setor e promovam uma equidade social na região.

⁷⁴ Sempre que referirmo-nos às recomendações da CEPAL para a gestão autônoma das escolas públicas latino-americanas, estaremos reportando-nos à proposta que consta no documento acima citado (1992), e às do BM, à proposta expressa no documento de 1995, esta última citada em Torres (2000).

⁷⁵ Nas propostas de educação da CEPAL, e também do BM, a garantia de educação é orientada pelo conceito de **equidade**, e não de **igualdade**. Enquanto este último pressupõe um atendimento universalizante das políticas públicas sociais, o conceito de equidade pressupõe um atendimento diferenciado porque parte do pressuposto de que todos sejam diferentes entre si, o que demanda um tratamento diferenciado dos problemas sociais em todo o mundo, a partir de critérios diferenciados (RIBEIRO, 2002). Segundo a autora, os problemas sociais na América Latina, a exemplo da educação, têm sido tratados a partir de critérios de focalização e seletividade, diferentemente da maneira como o são nos países centrais, porque a especificidade da pobreza na região assim o exige (Idem).

Este re-ordenamento tem como base a adoção de medidas assentadas na “descentralização”,⁷⁶ em novos padrões de gestão, no direito de escolha pelos pais da escola de seus filhos e na colaboração dos usuários da escola na sua gestão (PAIVA; WARDE, 1993).

Mas, se, de um lado, a proposta cepalina anunciava a melhoria da qualidade como um dos resultados da reforma nos padrões de gestão dos sistemas e das unidades de ensino, de outro, ela preservava e fortalecia uma lógica excludente no processo de construção e implementação das políticas públicas educacionais ao recomendar uma reforma educativa assentada na re-centralização do Estado na implementação e regulação das políticas e na descentralização de funções para as instâncias inferiores da administração da educação.

Segundo Shiroma; Moraes; Evangelista (2002a), esta lógica tem-se traduzido em um processo de desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas, uma vez que as reformas administrativas recomendadas têm operado uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e provedor de políticas.

A idéia de Descentralização

Do conjunto de recomendações da CEPAL para a educação, interessa-nos, em particular neste estudo, aquelas encaminhadas para a gestão escolar, mais precisamente as

⁷⁶ As aspas utilizadas no termo são justificáveis. É que os processos ditos descentralizadores da ação do Estado na gestão das políticas públicas orientados, sobretudo, a partir da crise econômica dos anos de 1970 - que recomendava aos Estados uma maior racionalidade na gestão das suas políticas sociais como solução aos problemas de “ineficiência” no trato da questão - não têm passado de uma mera transferência de funções da instância central para as instâncias inferiores de uma mesma hierarquia administrativa (como veremos no caso da gestão escolar no Brasil), o que para Gentilini (2001) caracteriza-se em um processo de desconcentração cujo objetivo é o de “[...] aprimorar e ampliar a eficiência e a presença desse poder [do poder central].” (Ibid., p. 66). Para este autor, uma efetiva descentralização, ao contrário, “[...] constitui, potencialmente, um movimento **de baixo para cima** e envolve, necessariamente, alterações profundas nos núcleos de poder, conduzindo a uma **maior distribuição do poder decisório**”. (Ibid., grifos nossos).

medidas de descentralização da gestão e as referentes à autonomia da escola e à colaboração da comunidade local na gestão financeira destas unidades de ensino, dados os rebatimentos que elas apresentam em nosso objeto de estudo (a autonomia financeira da escola pública brasileira consubstanciada no PDDE). Por isto mesmo, não nos deteremos em focar as recomendações gerais de reforma da educação para a região,⁷⁷ até porque é nossa intenção que o estudo com foco delimitado ajude na compreensão da lógica das reformas em seu conjunto.

Antes, é necessário frisar que a introdução destas medidas na gestão das unidades de ensino não teria sido possível, nem teria o efeito desejado, se não se introduzissem mudanças substanciais de cunho jurídico-político no papel do Estado e nas políticas públicas sociais. Estas mudanças, por sua vez, só foram possíveis em decorrência do ajuste neoliberal a que foram submetidas as economias latino-americanas, recomendado no “Consenso” de Washington, em 1989.⁷⁸

É no contexto das mudanças empreendidas na organização capitalista, expressas na globalização econômica, na transnacionalização da economia e na reestruturação produtiva e de seus reflexos na estrutura institucional dos Estados Nacionais (BRUNO, 1997) que o papel do Estado na condução de suas políticas públicas sociais tem sido sensivelmente alterado, na direção de uma minimização da sua oferta,⁷⁹ mas, ao mesmo tempo, de uma maximização de seu controle

⁷⁷ Para a compreensão global da reforma proposta pela CEPAL e pelo BM para a educação latino-americana e caribenha, ver CEPAL/OREALC (1992), Torres (2000) e Paiva; Warde (1993).

⁷⁸ Este ajuste, apesar de ter sido amplamente recomendado no final da década de 1980 (novembro de 1989), já se fazia sentir em alguns países latino-americanos na mesma década, como é o caso do Chile que, sob o “disfarce” do governo ditatorial de Augusto Pinochet, inaugurou nos anos de 1970 o ciclo neoliberal da história contemporânea; da Bolívia, em 1985; do México, em 1988; e da Argentina e da Venezuela, que adotaram as mudanças no mesmo ano em que elas foram recomendadas no Consenso (ANDERSON, 1995). Sobre as recomendações de mudanças encaminhadas no encontro e seus impactos na realidade econômica e social da América Latina e, especificamente, no contexto brasileiro, ver Batista (1994).

⁷⁹ Segundo Soares (2000), cinco estratégias de redução de investimentos públicos recomendadas para o setor das políticas sociais têm traduzido esta minimização do Estado na América Latina: 1- comportamento pró-cíclico e

e regulação no setor, o que, no campo da educação, tem ocorrido através de políticas de descentralização do financiamento, como veremos adiante (PERONI, 2003).

No primeiro caso (minimização da oferta pública dos serviços sociais), pretende-se um duplo movimento: um Estado com apenas algumas funções básicas (como, no caso da educação, a responsabilidade pelo ensino fundamental) e a introdução de um novo ator no financiamento e na gestão dos serviços sociais: a sociedade em geral (PAIVA; WARDE, 1993). Segundo estas autoras, a pretensão maior com esta medida é fazer com que

[...] as sociedades se encarreguem autonomamente de resolver seus problemas [...] decidindo localmente a respeito de problemas comunais e recusando interferências maiores: a comunidade local teria precedência sobre os estados e estes sobre a União, evitando-se as artimanhas da centralização, [em que] a ação consciente, voluntária e solidária [da sociedade em geral] produziria o bem-estar coletivo. (Ibid., p. 14-5).

Na “proposta” da CEPAL de reforma educacional para a região, a **descentralização** e a **autonomia das escolas**, e de outros centros educacionais, aparecem como medidas estratégicas através das quais a educação garantiria o fortalecimento das sociedades segmentadas, como o são, segundo a agência, as latino-americanas (CEPAL, 1992).

Nessa direção, a publicação de uma série de estudos⁸⁰ e experiências internacionais - como as vivenciadas em Lake Washington, nos Estados Unidos; em Redwood e São Francisco, na Califórnia; e em Barbados, nas Antilhas - traduzidas em “experiências bem

regressivo dos gastos e do financiamento público dos serviços do setor; 2- a descentralização dos serviços; 3- a privatização total ou parcial da sua oferta; 4- a focalização da oferta dos serviços, caracterizada por uma oferta pública restritiva dos serviços sociais, que alcançaria somente os “comprovadamente pobres;” e 5- os mecanismos de auto-ajuda, em que a família e os órgãos sem fins lucrativos funcionam como “agentes do bem-estar social.”

⁸⁰ Alguns destes estudos podem ser vistos em Mello (2000b, p. 126-36), entre os quais estão estudos realizados na América Latina, a exemplo dos casos analisados no México, no Uruguai, na Argentina, no Chile e no Brasil, destacando-se, deste último, as experiências vivenciadas em Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Ceará.

sucedidas de gestão escolar descentralizada,”⁸¹ tem reforçado o potencial inovador e qualitativo do novo padrão de gestão escolar recomendado pela CEPAL para a região.

Segundo a CEPAL, a autonomia das escolas constitui uma das grandes vantagens da descentralização dos sistemas de ensino, já que com maior autonomia de gestão as escolas poderão administrar-se de forma flexível e, assim, poderão responder com relativa rapidez às exigências da comunidade local, a partir das condições apresentadas pela própria comunidade (CEPAL, 1992).

A implementação destas mudanças na gestão escolar impõe que as escolas sejam concebidas e administradas como um projeto, com liberdade de iniciativa para materializar-se, como condição indispensável à construção de sua identidade institucional, apontada pelo referido organismo como um dos indicadores de êxito educativo (Idem). É nessa perspectiva que a centralização e a burocracia dos sistemas de ensino tem sido identificados como as grandes limitações das escolas na construção dessa identidade, pela imposição de modelos de gestão homogêneos e uniformes construídos nos centros da administração.

Nesta lógica, a autonomia da escola impõe a construção, pelo conjunto da comunidade escolar, de sua proposta pedagógica, enquanto um projeto de ação, na qual as demandas da escola e da comunidade local estejam assentadas na sua participação na construção e execução deste projeto, e não mais construída centralmente. Daí que, para a implantação desta mudança, “[...] los establecimientos deben insertarse en los medios local y regional y funcionar a partir de las condiciones de estos [...]” (Ibid, p. 131). Isto impõe, por seu turno, que a escola não deva mais continuar distante da sua comunidade, mas envolvê-la e garantir sua participação na sua vida cotidiana.

⁸¹ Sobre estas experiências ver Lück (2001, p. 129-162).

Nessa perspectiva, a comunidade local desempenha papel central no processo de implementação da política de autonomia da escola, já que o seu exercício depende das condições de que dispõe a comunidade onde a escola está inserida. Para a CEPAL (1992), “Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, y iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales.” (CEPAL, 1992, p. 131).

O fato preocupante nesta proposta é a questão referente ao objetivo último desta autonomia. Para além da construção de espaços de participação política da comunidade nas questões centrais da escola e de seu envolvimento efetivo na sua dinâmica cotidiana, o que fica evidente no documento da CEPAL é que, com a autonomia proposta, a escola, na medida em que constrói ela mesma seu projeto educativo, é a responsável primeira não só pela realização das ações desenhadas nesse projeto, mas também pelos resultados decorrentes da implementação desse projeto, o que, no limite, pode apontar para a retirada estratégica da responsabilidade do Estado, seja pelo sucesso, seja pelo fracasso da escola, no exercício desta autonomia.

Estas unidades educativas dotadas de iniciativa, sin la agobiante dependencia burocrática de un organismo central, estarán en mejores condiciones de responder a las exigencias del medio y de asumir públicamente, ante la comunidad y el país, la responsabilidad de los resultados de su actividad (Ibid, p. 131).

Assim, a autonomia proposta às unidades de ensino aponta para a desresponsabilização do Estado com os resultados das suas ações cotidianas. Por outro lado, ela aponta para uma transferência dessa responsabilidade para a comunidade escolar quando impõe uma nova dinâmica no trabalho pedagógico das unidades de ensino, assentada no trabalho de equipe, sob o argumento da sua maior eficiência e agilidade na resposta às demandas da comunidade local, já que com essa autonomia de gestão as escolas não dependerão mais da

autorização dos órgãos centrais para a tomada de certas decisões, que não são, sem dúvida, as decisões centrais. Assim, a CEPAL afirma que “La estrategia propuesta debe hacer posible la reacción de establecimientos integrados, donde efectivamente se trabaje en equipo y se compartan responsabilidades y desafíos.” (CEPAL, 1992, p. 132).

Mas, se a promoção da descentralização e da autonomia da escola garante a flexibilização na gestão das unidades de ensino (para que possam administrar-se de acordo com as condições do meio em que está inserida e a partir das demandas de sua comunidade), ela impõe, ao mesmo tempo, o fortalecimento do controle dos sistemas de ensino, dado o papel decisivo que os órgãos centrais da administração da educação desempenharão na coordenação da política educacional. Segundo a CEPAL, a coordenação dos sistemas de ensino deve assegurar-se mediante um regime mínimo, porém eficaz, de regulações de caráter público, mas não burocráticos, que inclusive podem ou não ser exercidos com a participação de instâncias locais e regionais (Idem).

No exercício desta coordenação, os órgãos centrais (Ministérios de Educação) desempenharão o papel de intervenção na regulação dos sistemas de ensino no sentido de garantir que cada escola cumpra os objetivos do sistema a que está vinculado.

Deste fato decorre alguns limites da proposta cepalina de autonomia da escola, já que esta autonomia é imposta e desconsiderada como prática social, conquistada e vivenciada pela ação concreta dos atores da escola (BARROSO, 2003); (LIMA, 2001); (PARO, 2003).

Aos órgãos centrais cabe, ainda, segundo a CEPAL, o papel de viabilizar as condições necessárias à implantação da autonomia das unidades de ensino. Entre estas condições,

a CEPAL destaca a necessidade de implementação de políticas compensatórias das diferenças regionais existentes em cada país e a transferência dos recursos necessários (CEPAL, 1992).⁸²

Foi seguindo esta recomendação que o governo brasileiro desenhou o PDDE enquanto uma política de autonomia financeira da escola pública. Para garantir as condições de autonomia financeira proposta pela CEPAL às suas unidades de ensino, o MEC/Brasil estabeleceu valores diferenciados, por região, no sentido de compensar as diferenças regionais existentes no país e descentralizou recursos federais para as escolas administrarem de acordo com suas necessidades e prioridades, como veremos no próximo capítulo.

Essas medidas corroboram, no sistema educacional brasileiro, a política de autonomia de gestão escolar proposta pela CEPAL, que se apresenta como uma política de “integração social”, na medida em que, ao reconhecer as diferenças e as diversidades existentes na região e entre as regiões dos países, “[...] genera condiciones de igualdad para el ejercicio de los derechos individuales y de una efectiva participación social.” (Ibid., p. 133).

Paiva; Warde (1993) afirmam que a CEPAL estaria, ao contrário do que anuncia, promovendo o rompimento da integração social, já que o poder político maior de decisão provém dos centros de decisão mundial, e não mais da participação democrática das massas, dado o processo de desintegração do poder dos Estados, no qual ignora-se e menospreza-se o peso das relações culturais mais amplas que integram as relações sociais em favor da hegemonização das leis do mercado.

Na política de autonomia da escola proposta, a descentralização dos sistemas de ensino desencadearia um duplo movimento: de um lado, ela conduziria a um deslocamento das

⁸² Os demais são: 1- conduzir a estratégia de desenvolvimento do sistema global de formação de recursos humanos, com uma visão de longo prazo; 2- definir os conteúdos mínimos de educação obrigatória e assegurar a distribuição gratuita do material didático correspondente; 3- fomentar o acesso equitativo às oportunidades de capacitação contínua e compensar as desvantagens de alguns grupos sociais a respeito; e 4- elevar os resultados obtidos pelas unidades descentralizadas e intervir na regulação (CEPAL, 1992).

responsabilidades de gestão dos órgãos centrais para os estabelecimentos de ensino, até sua radicalização em cada escola, o que garantiria autonomia para inovar e adaptar-se ao seu meio; de outro lado, ela promoveria o deslocamento do controle burocrático dos estabelecimentos para formas de desempenho baseadas nos resultados, o que incentivaria as escolas a assumirem elas mesmas a responsabilidade pelo seu projeto institucional e a gestão eficaz de seus recursos humanos, de apoio e financeiros (CEPAL, 1992).

No que tange aos recursos financeiros, a meta central da descentralização proposta pela CEPAL é a garantia de autonomia às escolas para “*crer, innovar y mejorar su calidad.*” (Ibid., p. 133). Nesse contexto, a qualidade dos serviços da escola dependeria da criatividade e do poder de inovação de cada unidade de ensino no uso da sua autonomia. Trata-se de transferir a responsabilidade pelos resultados da gestão escolar **das** ações do Estado em termos de políticas públicas educacionais (que envolvem a garantia de condições estruturais e financeiras, como instalações; condições de trabalho; salário; formação; política curricular, recursos financeiros; etc.) **para** os atores da escola, melhor, para o potencial inovador de seus membros. Assim, passamos de uma questão de política para uma questão de identidade institucional, da qual dependerá o sucesso ou o fracasso da gestão das unidades de ensino.

Neste processo, os professores são destacados como os grandes protagonistas da autonomia proposta, já que caberá a eles a competência para definir, dentro dos marcos legais da política e das prioridades nacionais, o projeto educativo de sua escola e o compromisso de assumir a responsabilidade pelas questões acadêmicas, administrativas e financeiras desse projeto (Idem).

Os Conselhos de Administração e as Parcerias da Escola

Na sua proposta de autonomia da escola, a CEPAL destaca a importância da constituição de um órgão coletivo da escola (que denomina Conselho de Administração) para assumir as responsabilidades do projeto educativo, da sua construção à execução das ações definidas como prioridades (CEPAL, 1992).

Esta divisão de responsabilidades entre comunidade escolar e local está revertida, assim, por um espírito de inovação, com relação direta com as condições locais, e de cooperação, a partir da definição e distribuição clara de papéis (Idem). É nesse sentido que,

De uma maneira geral, convém desenvolver, em cada estabelecimento de ensino, processos que definam o papel dos diferentes atores, favorecendo a cooperação entre professores, direção e pais, assim como o diálogo com o conjunto da comunidade local. Por outro lado, a autonomia das escolas estimula fortemente a inovação. [...] Por isso, o importante parece ser generalizar a capacidade de inovar mais do que as inovações em si mesma (DELORS, 2001, p. 173)⁸³.

Para a CEPAL, este diálogo com a comunidade local implica o reconhecimento, na composição desde órgão colegiado, de empresários, organizações civis locais, entre outros, como estratégia de garantia da “participação social” na gestão da escola e de responsabilização da sociedade pelos serviços a que tem acesso (CEPAL, 1992).

⁸³ Jacques Delors é presidente da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI - criada, oficialmente, em 1993 e financiada pela UNESCO - e coordenador do Relatório da referida Comissão, conhecido como “Relatório Jacques Delors”, iniciado em março de 1993 e concluído em setembro de 1996. Essa Comissão, que reúne outras catorze personalidades de todas as regiões do mundo, tem como principal objetivo analisar os problemas educacionais no mundo e recomendar ações inovadoras para o setor (DELORS, 2001).

Se a abertura à participação do empresariado na gestão escolar preocupa, a não discriminação de quais entidades podem compor este conselho abre a possibilidade de entidades como sindicatos de professores, por exemplo (cujos interesses pela educação divergem dos interesses econômicos que representam os empresários), interferirem de maneira positiva na gestão da escola pública, expressa na defesa, por exemplo, da presença do Estado no controle e no financiamento dos serviços da escola em favor dos interesses da maioria.

Por outro lado, a “sugestão” de que a comunidade escolar deve aproveitar os recursos educativos e econômicos da comunidade local, mobilizando-a para apoiar a escola e comprometendo-a com a implementação de seu projeto pedagógico, pode apontar para uma participação financeira da comunidade no financiamento das ações das escolas e uma desobrigação do Estado nesta direção. Porém, esta participação representa, para a CEPAL, a “potencialidade democrática” da autonomia da escola, na medida em que estimula a “participação” social e a responsabilidade de cada cidadão pelas ações da escola pública.

Aqui, fica evidente que a autonomia proposta aponta para a inclusão dos usuários da escola e da sociedade em geral no financiamento dos serviços oferecidos pelas unidades de ensino, o que, a curto prazo, pode representar uma complementação ao papel do Estado e, a longo prazo, sua substituição.

Para a implementação da autonomia proposta, a CEPAL destaca o papel decisivo dos órgãos centrais na definição das normas de funcionamento dos projetos e programas dos sistemas de ensino nessa direção. Dentre eles, está o de incentivar a captação de recursos privados no sentido de diversificar as fontes de financiamento e, assim, garantir maiores condições para que as escolas respondam com maior rapidez às demandas da comunidade (CEPAL, 1992).

No PDDE, esta recomendação é tomada ao “pé da letra” pelo governo brasileiro, que, apostando no potencial participativo da comunidade escolar e local no financiamento de algumas ações da escola, garante o direito às UEx de captarem recursos advindos da comunidade, seja através da contribuição financeira, ainda que “voluntária” dos seus membros, isto é, de seus sócios, seja através de doações de todo tipo (de serviços, de material, de recursos financeiros) pela comunidade local e pela sociedade em geral (BRASIL, 1995d).

Esta constitui uma medida que, para além de liberar o Estado da responsabilidade pelo financiamento dos serviços educacionais oferecidos pelos estabelecimentos de ensino, transferindo-a para a comunidade local, pode conduzir à interpretação de que esta comunidade seja vista pelos governos como a única representante legítima dos interesses sociais pela educação pública, conduzindo a uma espécie de falta de unidade e igualdade nos sistemas de ensino (PAIVA; WARDE, 1993), sobretudo, nos países e regiões de países onde a participação política da sociedade nas questões da educação é extremamente limitada.

Ainda que reconhecendo o risco de desintegração e segmentação dos sistemas de ensino com a política de autonomia proposta (e por isso mesmo propõe, como solução, um poder central forte), a CEPAL aposta na autonomia da escola como estratégia de diversificação cada vez maior dos estabelecimentos de ensino, vista por este organismo como uma condição para que as escolas funcionem e interatuem com eficácia com o seu meio (CEPAL, 1992). Trata-se, com evidência, da garantia de condições para a adoção de mecanismos de competitividade e de aumento de produtividade, conduzindo as escolas ao funcionamento de uma lógica mercantil e, por isso, excludente, de educação.

As propostas para o financiamento da escola

No que tange aos recursos financeiros, a proposta de reforma da gestão escolar da CEPAL aponta, assim, para três medidas fundamentais para a garantia da autonomia da escola: 1- a concorrência de fontes públicas e privadas de recursos; 2- o uso racional e eficiente dos recursos disponíveis; e 3- o investimento seletivo de recursos públicos, isto é, sua aplicação apenas em setores ou atividades que incidam na garantia de igualdade mediante, paradoxalmente, mecanismos compensatórios das desigualdades existentes (CEPAL, 1992).

Especificamente sobre a educação básica, a CEPAL, ainda que ressalte o papel decisivo dos fundos públicos no financiamento de projetos e programas educacionais nesse nível de ensino, destaca a necessidade da complementação financeira privada no esforço público com a educação, o que pode ocorrer, dentre as diferentes formas propostas, com o financiamento parcial de programas educacionais em nível local por empresas privadas. Para isto, a CEPAL propõe que se definam acordos entre as escolas interessadas e o setor privado e se garantam incentivos pelo governo e pelas escolas para que a proposta seja vivenciada na prática (Idem).

Segundo a CEPAL, a diversificação das fontes de financiamento é decisiva para o fortalecimento da autonomia da escola, uma vez que, dispondo de diferentes fontes de recursos e aproveitando sua liberdade de iniciativa, a escola poderá reforçar sua missão e sua identidade institucional, elevando, assim, sua qualidade e seu rendimento com a intenção de melhorar as condições de seu funcionamento, o que impõe a obtenção de recursos financeiros (Idem).

A ênfase dada à questão financeira pela CEPAL na sua proposta de autonomia escolar parece limitar as condições de qualidade dos serviços das unidades de ensino e o sucesso da implementação de seu projeto educativo a questões econômicas, isolando questões culturais e políticas subjacentes ao ambiente e à vida da comunidade, da escola e dos países (MACHADO,

1994b). Ao que parece, a CEPAL pretende convencer a sociedade de que quanto mais fontes de recursos dispuserem as escolas, melhor será a qualidade dos seus serviços.

Ainda sobre a complementação privada de recursos financeiros na implementação da autonomia da escola, a CEPAL chega a propor, indiretamente (quando refere-se a experiências do tipo vivenciadas em alguns países, que não cita), a constituição de associações locais de pais com a função de captar recursos da comunidade para suas escolas. Para esta medida, a CEPAL destaca a participação dos governos no sentido de garantir as condições legais, eliminando as restrições que dificultam ou impedem as escolas de constituírem fundos de fontes privadas (CEPAL, 1992).

Nos casos em que o baixo nível sócio-econômico da comunidade local gerar uma pequena participação financeira dos pais naquele fundo, a CEPAL propõe uma contrapartida do Estado através de uma política de financiamento compensatório (sistema de fundos de contrapartida), na qual o aporte público para a complementação dos recursos gerados por cada escola será inversamente proporcional ao nível sócio-econômico da comunidade onde a escola está inserida, ou seja, quanto maior o volume de recursos privados (advindos da contribuição financeira dos pais, dos empresários, etc.) captados pela própria escola, menor será o aporte financeiro público, e vice-versa (Idem).

Esta proposta, ao ser adotada pelos países da América Latina e Caribe, aponta para a redução dos custos do Estado com a política de autonomia proposta. O financiamento de projetos e programas nacionais de autonomia escolar, nessa lógica, deixaria de ser uma responsabilidade do Estado para ser uma “ação complementar,” o que levaria a uma presença “regionalizada” ou “localista” do Estado no que tange ao financiamento público em educação.

A proposta do BM

Na mesma direção, o BM deu centralidade à gestão escolar na sua proposta de reforma educacional para os países em desenvolvimento, propondo a reestruturação da gestão das unidades de ensino assentada numa concepção de escola descentralizada, autônoma e responsável pelos seus resultados (TORRES, 2000).

Tal proposta de gestão escolar está ancorada numa descentralização de ordem financeira e administrativa. Para a administração, a medida proposta é de se conceder autonomia para os diretores de escola e para os professores. Para os primeiros,

[...] é proposto que gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aulas, embora dentro de certos limites fornecidos por um Currículo Nacional, sujeito a normas e **padrões**, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino (Ibid., p. 136, grifo da autora).

Dentre as medidas propostas para o **financiamento**, destacamos três, cuja relação com o programa de autonomia de gestão financeira analisado neste estudo é expressiva: 1- a utilização de impostos dos governos central e local; 2- a divisão de custos com as comunidades locais; e 3- as doações em favor das escolas sem que sejam estabelecidos requisitos para o uso destas doações (Idem).

Ainda que comporte um financiamento diversificado, como veremos adiante, a fonte de recursos do PDDE é de origem pública. É das receitas do governo federal (basicamente da cota federal do salário-educação) que os recursos recebidos pelas escolas beneficiárias do referido programa são transferidos, como veremos no capítulo seguinte.

Por outro lado, a contribuição da comunidade local, que se caracteriza como uma fonte privada de recursos financeiros, é explicitamente garantida no programa, como demonstram os documentos analisados no terceiro capítulo.

A política de autonomia financeira implementada no Brasil (e consubstanciada no PDDE) só reforça o fato de que é a partir das condições jurídico-legais, garantidas pelo Estado brasileiro (com a conformação dada ao órgão administrador dos recursos do programa no âmbito das escolas, as UEx), que a autonomia de gestão escolar proposta pelo BM e pela CEPAL reconfigura a participação da sociedade na educação, em direção a uma participação no financiamento das suas ações, seja através de uma contribuição financeira voluntária, seja através de doações, de todo tipo, que incidam na melhoria do funcionamento da escola.

Na medida que a participação financeira da comunidade na escola se intensifica, tornando-se senso comum, esta participação aponta para um duplo movimento: 1- a dependência da escola das contribuições e doações advindas das comunidades escolar e local; e 2- a desresponsabilização do Estado com o financiamento das ações das unidades de ensino.

Tal participação, vista sobretudo como uma condição que facilita o desempenho da escola como instituição (mais que como um fator de correção e como uma relação de mútuo benefício entre escola/família e escola/comunidade), refere-se a três âmbitos: (a) a contribuição econômica para a sustentação da infra-estrutura escolar; (b) os critérios de seleção da escola e (c) um maior envolvimento na gestão escolar (TORRES, 2000, p. 136).

Trata-se de uma proposta de gestão escolar que procura impregnar a noção de participação por uma lógica economicista e substitutiva (do Estado pela comunidade) na questão do financiamento da escola pública. Nessa perspectiva, a “participação” da família e da

comunidade local⁸⁴ na gestão da escola aponta para a maior dificuldade dos governos nacionais para impulsionar objetivos amplos em termos de educação; para o estímulo à desigualdade, já que a “qualidade” das escolas dependeria das condições financeiras da comunidade local, aumentando, assim, os desníveis nas condições de funcionamento entre escolas do mesmo sistema de ensino e entre os sistemas das diferentes regiões do mesmo país; e, como consequência maior, para o aumento da marginalização social (TORRES, 2000).

Ao conceber a reforma da gestão escolar como condição para a melhoria da qualidade da educação dos países em desenvolvimento, o BM recomenda uma mobilização nacional para que se garantam as condições para a alocação eficaz dos recursos para o ensino fundamental. Nessa direção, o referido Banco propõe que esta articulação não se limite apenas à esfera de governo, envolvendo apenas as três instâncias administrativas (como ocorre na política implementada no Brasil com o PDDE através do sistema de parcerias entre o governo federal, os Estados e as Prefeituras Municipais), mas envolva a sociedade em geral, que passa a desempenhar papel importante na gestão da escola quando convocada a colaborar no financiamento das ações das unidades de ensino.

Na medida em que os referidos organismos destacam o papel decisivo do Estado na garantia das condições legais e de incentivos à participação da comunidade e do setor privado no financiamento das unidades de ensino, no sentido da diversificação das suas fontes de recursos, têm-se as condições para a instalação de dois grandes processos na gestão da escola pública da região: 1- a desobrigação do Estado com o financiamento das ações prioritárias das unidades de ensino, transferindo-se do Estado para a comunidade escolar e local a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das ações da escola, já que os resultados das suas ações

⁸⁴ Entende-se por comunidade local, os moradores do bairro onde a escola está inserida, que direta ou indiretamente são beneficiados pelos serviços educacionais que a escola oferece à comunidade (PARO, 2003).

serão relacionados às condições financeiras de que dispõe a comunidade onde a escola está localizada; e 2- a mercantilização da escola, através da diversificação dos estabelecimentos de ensino, o que pode ocorrer a partir do uso do poder criativo e inovador dos seus membros no processo de construção da sua identidade institucional, associado à introdução de mecanismos de competitividade e seletividade, seja na organização do seu quadro funcional, seja na oferta dos serviços.

Em ambos os casos, a proposta de reforma recomendada para a gestão das unidades de ensino impõe, portanto, uma clara prevalência dos interesses do capital no setor, com a interlocução do Estado, a quem cabe garantir as condições jurídico-políticas para que os critérios de mercado prevaleçam sobre os interesses públicos em educação.

É nesse sentido que, para Gentili (1998a), a reforma institucional recomendada para a região reconhece

[...] que tão somente o mercado pode desempenhar um papel eficaz na destinação de recursos e na produção da informação necessária para a implementação de mecanismos competitivos meritocráticos que orientem os processos de seleção e hierarquização das instituições escolares e dos indivíduos que atuam nelas (Ibid., p. 19).

3.2- A Política de Autonomia de Gestão Escolar no Brasil: A Escola como “Núcleo da Gestão” e o Enfrentamento da “Crise” do Planejamento Central no Sistema Educacional Brasileiro

Para trilhar um caminho de seriedade, é preciso, acima de tudo, valorizar a escola e tudo que lhe é próprio: a sala de aula e os professores; o currículo e a formação dos mestres; o resultado da aprendizagem. É exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema [...]. É na escola que estão os problemas, é na escola que está a solução (BRASIL apud VIEIRA, 2000b).

Com a reforma do Estado de 1995,⁸⁵ empreendida pelo antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, sob direção de Luiz Carlos Bresser Pereira, foi construído todo o arcabouço jurídico-político necessário para o empreendimento das mudanças exigidas à educação brasileira pela economia globalizada, no contexto das novas condições impostas pelo setor produtivo em termos de competitividade.

⁸⁵ Em meio à nova fase de internacionalização do capital, os países de economia capitalista avançada impõem aos Estados nacionais de economia periférica, no final dos anos de 1980, novos rearranjos na sua estrutura institucional como condição para a sua suposta inserção competitiva na economia mundial. Este rearranjo se traduziu em um programa de ajuste e de estabilização econômica encaminhado no “Consenso de Washington” pelo governo norte-americano e por organismos financeiros internacionais, que afetou não apenas a economia dos Estados, mas também a política e o social, já que o ajuste compreendia, dentre outras recomendações, a “priorização dos gastos públicos,” de grande impacto no setor dos serviços sociais (BATISTA, 1994). Para a compreensão das mudanças empreendidas no papel do Estado brasileiro na política, na economia e no setor social com o Consenso de Washington, ver o documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 1995).

A partir desta reforma, a estrutura do Estado brasileiro passa a se configurar a partir de duas grandes esferas: 1- o “núcleo burocrático,” no qual localizam-se as funções exclusivas do Estado, que só este pode realizar, como as de regulamentar, fiscalizar e fomentar políticas de impostos, de segurança, de previdência social básica, entre outras; e 2- o “setor de serviços sociais” (no qual está a educação) e de “obras de infra-estrutura” que, por serem compreendidos na reforma como serviços competitivos, isto é, que podem ser oferecidos pelos setores público e privado, concomitantemente, configuram-se como serviços não-exclusivos do Estado que, por isso mesmo, poderão ser oferecidos também por um “terceiro” setor: o setor público não-estatal⁸⁶ (SILVA JR; SGUISSARD, 2001).

No setor de serviços sociais, especificamente, empreendeu-se um rearranjo jurídico-político no papel do Estado na implementação das políticas públicas, o que se delineou pela **delimitação das funções do Estado** no setor, ou pela redução do seu tamanho, a partir da introdução de duas grandes medidas: a **flexibilização** e a **descentralização** dos serviços sociais. Segundo o governo brasileiro da época (presidido por Fernando Henrique Cardoso - FHC), estes dois processos seriam decisivos para a garantia de maior eficiência e qualidade na oferta dos serviços do setor (Idem).

Com a **descentralização**, a redução do papel do governo central no financiamento e na execução dos serviços sociais dar-se-ia a partir de dois grandes processos: 1- a descentralização dos serviços do setor da União para as demais esferas de governo (Estados e Municípios); e 2- a descentralização destes serviços do Estado propriamente dito para o setor

⁸⁶ Sobre este “novo” setor e suas implicações no papel do Estado na oferta dos serviços sociais, ver Montañó (2003).

público não-estatal (ou Organizações Não-Governamentais – ONG), através do PNP⁸⁷ dos serviços sociais ou serviços “não-exclusivos do Estado.” (SILVA JR, 2002).

Com este programa, a transferência dos serviços para o setor público não-estatal ocorre na medida em que as entidades responsáveis pela oferta dos serviços são transformadas em Organizações Sociais - OS, compreendidas no PDRAE como “entidades de direito privado, sem fins lucrativos” que, a partir da assinatura de um “contrato de gestão” com o poder executivo, poderão receber recursos públicos para a oferta dos serviços (BRASIL, 1995).

No âmbito das estruturas sociais, a descentralização, enquanto princípio organizativo, tem expressado diferentes ideologias que a têm levado a manifestações e a níveis de realização bastante diversificados.

Segundo Arretche (2002), do regime militar para o governo de FHC, ocorreu uma mudança do paradigma de política pública no Brasil. Se a oferta de bens e serviços no regime militar ocorria via produção pública (com as políticas formuladas, geridas e financiadas pelo Estado), o governo FHC reviu esse paradigma, descentralizando a alocação dos recursos federais e introduzindo princípios de mercado na provisão dos serviços do setor. Desta mudança resultou a separação entre regulação (estatal) e provisão (privada ou pública, mas com padrões privados de eficiência) como a alternativa mais viável à ineficiência das prestadoras estatais de serviços sociais (Idem).

O novo paradigma está sustentado nos argumentos de que a “descentralização administrativa” representa uma forma mais ágil, democrática e eficiente de gestão. Porém, uma análise mais cuidadosa desses processos, como nos proporciona Arretche (2002), desnuda a lógica centralizadora e nada democrática que marca os processos atuais de descentralização dos

⁸⁷ Sobre este programa e sua relação com o PDDE, discutiremos no terceiro capítulo.

serviços sociais, como também tem marcado, historicamente, a organização social brasileira, como revela Peroni (2003b).

Nos anos de 1990, o conceito de descentralização sofreu um processo de ressemantização. Oposto ao centralismo político (no qual um único centro tem a possibilidade de fazer prevalecer o seu projeto social), o termo pressupunha uma **distribuição do poder**⁸⁸ como meio para se chegar a uma “liberdade política” (MONACO, 2002). Ao servir, na década de 1990, para um processo de **divisão de responsabilidades** pela execução de serviços sociais (entre os setores público, privado e público não-estatal), o termo perdeu o sentido “original” de “divisão do poder político.”

Mas, se a redefinição do papel do governo central, no financiamento e na execução dos serviços, foi orientada pela **descentralização de funções**, no campo do controle, da regulação, da avaliação e da fiscalização das políticas ocorreu uma clara e não menos importante **re-centralização do poder político** na União.

Na educação, este processo é observado na primazia do MEC e no isolamento das SEC, das Escolas e das entidades vinculadas à educação pública, na construção e no controle das políticas governamentais (FÁVERO, 2001).

Assim, no contexto da reforma do Estado, a descentralização administrativa dos serviços sociais foi desenhada a partir de dois grandes objetivos complementares: 1- para desonerar o Estado e 2- para liberar a provisão dos serviços do setor para os agentes privados (RIBEIRO, 2002).

No âmbito da escola, o processo de transferência da execução dos serviços de educação (do MEC para as unidades de ensino) se deu a partir da transformação dos órgãos

⁸⁸O debate da descentralização justifica-se, neste estudo, pela relação direta que mantém com o tema da autonomia, já que ambos pressupõem uma revisão nas relações de poder na condução das políticas públicas educacionais.

representativos das escolas (CE, APM, Caixa Escolar, etc.) em UEx, entendidas pelo MEC como uma entidade pública de direito privado sem fins lucrativos, através das quais o governo federal transferiu a execução dos recursos de alguns programas federais voltados para o ensino fundamental, como veremos no último tópico deste capítulo.

Foi a partir das redefinições empreendidas no papel do Estado no setor social que a reforma empreendida na educação brasileira a partir de meados dos anos 1990 teve como norte a descentralização, que envolveu não apenas a redefinição do papel das três instâncias de governo na política nacional de educação (numa perspectiva de diferenciação de funções, de reorganização dos espaços de atuação e das atribuições, a partir de novos processos e instrumentos de participação) e a inclusão de novos atores no cenário educacional (como as ONG e a sociedade em geral), mas atingiu a educação em todos os campos: no financiamento, na gestão, na avaliação, no currículo e na formação/valorização dos professores (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002b).

No primeiro caso (descentralização dos serviços de educação), tratou-se muito mais de um processo de desconcentração administrativa, já que o que ocorreu foi uma distribuição de funções executivas, da União para Estados, Municípios e ONG sem que uma distribuição do poder e de autonomia administrativa tenha sido ao menos cogitada pelo governo brasileiro (FÁVERO, 2001).

Mas se é verdadeiro que, no campo da **gestão escolar**, é somente a partir de 1995 (com o governo de FHC) que o princípio da descentralização – recomendado pela CEPAL e pelo BM nos diversos momentos internacionais de debate sobre a educação na América Latina – passa a orientar, com toda força, as políticas nacionais de gestão para a escola pública (materializadas em projetos e programas educacionais, como é o caso do PDDE, que analisamos neste estudo), também o é que desde 1993, quando da elaboração, pelo MEC, do documento “Linhas

Programáticas da Educação Brasileira – 1993/94,” as recomendações internacionais de autonomia da escola ganham espaço no cenário educacional brasileiro (VIEIRA, 2000a).

É em 1993⁸⁹, no governo de Itamar Franco – portanto, um ano depois que as recomendações de reforma da gestão escolar são encaminhadas pela CEPAL – que o MEC sinaliza as mudanças a serem empreendidas na gestão da escola pública brasileira em direção à autonomia das unidades de ensino. Naquele ano, o MEC projetava uma escola “[...] capaz de formular e executar seu projeto pedagógico, construído democraticamente em cooperação com a comunidade a que serve.” (BRASIL apud VIEIRA, 2000a, p. 125). A sintonia entre o projeto do MEC e as recomendações internacionais é, portanto, evidente, constituindo-se estas primeiras ações no embrião de uma lógica participativa que seria introduzida na política de gestão escolar no governo subsequente.

No mesmo ano, o debate em torno da autonomia da escola é retomado no Plano Decenal de Educação (1993-2003), que se traduziu na primeira maior expressão dos compromissos educacionais firmados pelo governo brasileiro na Conferência Mundial de Educação para Todos (PERONI, 2003b). Os argumentos que sustentam a proposta de autonomia no referido Plano, em direção ao fortalecimento das unidades de ensino, estão na ineficiência da gestão escolar decorrente, segundo o MEC, da lógica centralizadora e burocrática que ainda orientava a gestão das escolas brasileiras. Assim,

⁸⁹ Neste mesmo ano, Guiomar Namó de Mello publicava no Brasil a 1ª Edição do livro “Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio” no qual declara-se uma defensora ardorosa da política de autonomia da escola, desenhada na mesma lógica definida pela CEPAL, em 1992. Porém, é a partir de 1995, no governo de FHC, que suas contribuições teóricas mais ganham terreno nas políticas governamentais, tornando-se, inclusive, a principal intelectual orgânica da política educacional desse governo. Durante essa gestão, foi representante do governo brasileiro no Banco Mundial/Seção de Educação e membro da Câmara de Educação Básica – CEB no Conselho Nacional de Educação – CNE, posicionando-se como defensora da Escola Pública de direito privado, tendo como marca do seu projeto de escola a **autonomia de gestão**, de base competitiva. Na década de 80, todavia, era defensora e crédula de uma escola pública de qualidade social, de bases democrática e emancipadora. Ainda que editada pela primeira vez em 1993, a referida obra de Mello traz em seu bojo um projeto atualíssimo de escola excludente e marginal.

A centralização burocrática nas três instâncias de governo – federal, estadual e municipal – impediu o surgimento de uma escola com identidade e compromisso público de desempenho. Em decorrência, a instituição escolar caracterizou-se pela falta de autonomia didática e financeira e pela ausência de participação da comunidade. Esses fatores constituem obstáculo para a construção e execução de um projeto pedagógico elaborado a partir das necessidades básicas de aprendizagem de seus alunos (BRASIL apud VIEIRA, 2000a, p. 137).

Mello (2000b), ao discutir sobre o tema da autonomia da escola, traça algumas características do novo padrão de gestão, na época já “proposto” pelo MEC às escolas brasileiras, que parecem determinar a desejada eficácia das unidades de ensino. Dentre elas, destacamos: 1- a existência de um **projeto pedagógico** abrangendo formas próprias de organizar as condições de ensino-aprendizagem; 2- formas de gestão que incluam **diferentes níveis de participação** dos agentes internos da escola e da comunidade; e 3- profissionalismo dos docentes e a existência efetiva **de trabalho de equipe** (Idem).

É no contexto da busca da eficiência e da eficácia da gestão das unidades de ensino que a autonomia da escola, nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, se situa no Plano Decenal como uma meta global a ser atingida no decênio, para o que a constituição e o aperfeiçoamento de órgãos colegiados são postos como condição básica, já que esta autonomia seria exercida pela participação ativa dos membros da comunidade escolar, responsáveis pela definição dos objetivos de ensino e da avaliação dos seus resultados (VIEIRA, 2000a).

Mas se a proposta do MEC de conceder autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas públicas ficou, no governo Itamar Franco, apenas no plano das intenções, já que ela não se traduziu em projetos e programas governamentais, no governo de FHC ela irá tornar-se uma política concreta.

Tomando por base as recomendações internacionais de reforma da educação, a exemplo da proposta apresentada pelo Instituto Herbert Levy⁹⁰ que, segundo Peroni (2003b), foi implementada na íntegra pelo governo de FHC, este delinea, ainda na sua proposta de governo, as suas primeiras ações para a gestão da escola pública brasileira (VIEIRA, 2000b).

Partindo de um diagnóstico que identifica a “improdutividade” do sistema educacional brasileiro, o ex-presidente FHC afirmava, de maneira conclusiva, que a escola pública enfrentava dois graves problemas que mereceriam tratamento imediato: os altos índices de repetência e o padrão de gestão dos recursos a ela destinados. Segundo FHC, o problema da educação brasileira estava, portanto, no modelo de gestão ainda adotado (Idem).

A proposta de FHC de se estabelecer um novo padrão de gestão escolar está diretamente articulada a dois princípios básicos que orientaram toda a sua proposta de governo: a descentralização, através da qual FHC propõe a redefinição das responsabilidades e competências do Estado em todo o setor social; e as novas formas de articulação entre Estado, sociedade e setor privado (Idem).

Na sua proposta para a educação, o princípio da descentralização envolve todas as instâncias administrativas e vai da União à ponta do sistema, a escola. Nessa direção, FHC afirma que uma das medidas a serem tomadas seria “descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola.” (CARDOSO apud VIEIRA, 2000b, p. 183).

Como veremos, a escola de nível fundamental adquiriu centralidade nas reformas encaminhadas para a educação básica no governo de FHC. Ela foi o grande foco de atenção das

⁹⁰ Elaborada em parceria com a então equipe do MEC, que resultou na realização do Seminário “Ensino Fundamental e competitividade empresarial,” esta proposta foi enviada pelo referido Instituto à Secretaria de Ensino Fundamental do MEC em Agosto de 1992 com o objetivo de viabilizar ao governo brasileiro uma ação estratégica de solução aos problemas “de qualidade” evidenciados no sistema educacional do país. Trata-se de uma proposta de educação em que a “improdutividade” da escola é tratada a partir de uma dimensão técnica, e não política (já que se trata apenas de um problema de gestão), na qual prevalecem os referenciais da empresa capitalista, como o controle de qualidade e a gestão racional e eficiente dos recursos (PERONI, 2003b).

ações do MEC na educação pública, que seguiu as recomendações do BM, encaminhadas na Conferência de Jomtien, e da CEPAL de centralização de esforços governamentais no ensino fundamental, já que é nele que são transmitidos os conhecimentos básicos de leitura e escrita e cálculo, fundamentais na formação do trabalhador de “novo tipo,” requerido hoje pelo mercado de trabalho (PAIVA; WARDE, 1993).

É em 1995 (já no primeiro ano do governo de FHC), no documento “Planejamento Político-Estratégico – 1995-1998,” do MEC, que a escola é assumida pelo governo brasileiro como o núcleo da reforma a ser empreendida na educação pública, uma vez que

Todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, a prioridade absoluta será a de promover o **fortalecimento da escola** de primeiro grau. Há escolas, há vagas, há evasão, há repetência, há professor mal treinado, professor mal pago, há desperdício. Para trilhar um caminho de seriedade, é preciso, acima de tudo, **valorizar a escola** e tudo o que lhe é próprio: a sala de aula e os professores; o currículo e a formação dos mestres; o resultado da aprendizagem (BRASIL apud VIEIRA, 2000b, p. 186, grifos nossos).

Este fortalecimento e esta valorização da escola, anunciados no referido documento, justificam-se pelo fato de a nova equipe ministerial localizar na escola, e não mais nos sistemas de ensino, os resultados que se desejam alcançar em termos de aprendizagem, acreditando que “[...] é na escola que estão os problemas, e é na escola que está a solução.” (Ibid., p. 186).

Assim, é no contexto da redefinição das responsabilidades e competências do Estado com a educação, empreendida no governo de FHC (em que o papel da União de “cabeça pensante,” isto é, como instância responsável pela coordenação e avaliação das políticas educacionais, é reforçado), que a autonomia da escola torna-se uma política governamental de gestão escolar. Nesse processo, a proposta do governo federal é que a função executora da União

seja cada vez mais descentralizada para o nível gerencial-operacional do sistema: a escola, como já anunciava FHC em sua proposta de governo (VIEIRA, 2000b).

Com a autonomia de gestão proposta pelo MEC, a escola pública tornou-se, a partir do ano de 1995, a responsável pela administração dos recursos públicos a ela transferidos, como ocorre com os recursos federais (advindos da quota federal do salário-educação) que, em 10 de maio do mesmo ano, são descentralizados com a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, hoje PDDE, dentre outros programas federais, como veremos. Para Vieira,

[...] Se a idéia é interessante como tese, não deixa de ser assustadora como realidade. A escola, a grande esquecida das políticas educacionais do passado, que nunca teve voz ou vez, passa a concentrar o foco de atenção dos governantes. É escolhida como o núcleo de uma reforma que não se origina em seu interior, pois é do centro do poder decisório governamental que emerge a proposta de sua autonomia (Ibid., p. 187).

Eis o grande paradoxo da política de reforma da gestão escolar do governo brasileiro. Ao mesmo tempo em que a ineficiência do sistema de ensino e da gestão da escola está, segundo o MEC, localizada nos esquemas centralizadores e burocratizantes que têm orientado a sua estrutura e o seu funcionamento, propõe-se, como solução para os problemas evidenciados, novos esquemas de gestão assentados numa centralização disfarçada. “Do nada,” à escola é dado um papel decisivo na solução dos problemas de ineficiência da educação, tão postos em evidência no governo de FHC.⁹¹

Se antes da reforma empreendida na gestão das unidades de ensino a escola tinha, na visão do MEC, pouca contribuição a dar ao governo na construção das políticas educacionais

⁹¹ Como se, para dar força e credibilidade à reforma proposta na educação, o governo tivesse que oficialmente revelar à sociedade brasileira as mazelas da educação pública, traduzidas, por exemplo, nos altos índices de repetência escolar. Ou seja, se antes era conveniente escamotear os problemas educacionais vivenciados no sistema de ensino público, agora fazia-se necessário descortiná-los.

(por isso quase nunca era convocada a participar das decisões), agora ela dispõe de todo um “poder de decisão” nas três dimensões do trabalho pedagógico, o que até então não era sequer vislumbrado nas políticas governamentais de gestão escolar. “Descobriu-se” que a escola é mais eficiente no planejamento das suas ações e na tomada de certas decisões que os sistemas de ensino o são. Por isso, agora é a ela que cabe atribuições até então assumidas pelas instâncias centrais, como o planejamento da gestão de seus recursos financeiros e sua execução.

Muito mais que uma crise no modelo de planejamento centralizado – já que o princípio da descentralização que orienta a proposta do MEC de reforma da gestão escolar não altera a estrutura do poder entre União e escolas, o que autoriza o MEC a impor políticas de cima para baixo, normatizando-as e controlando-as centralmente – o que se vivencia na reforma da gestão escolar empreendida com o princípio da autonomia, como veremos no terceiro capítulo, é um processo de transferência de responsabilidades administrativas, da União para a escola, por meio da imposição de um conjunto de normativas cuja eficiência parece ser muito maior que a dos antigos planos globais.

É nessa perspectiva que Fávero (2001) afirma:

Se entendermos planejamento como o conjunto de mecanismos legais (leis e normas) e de instrumentos técnicos (convênios, sistemáticas operacionais, projetos e programas elaborados e implantados segundo diretrizes e procedimentos estabelecidos pelo poder central), mecanismos e instrumentos que garantem a intervenção da União na educação, inclusive no setor privado, não considero que haja crise. Pelo contrário, o MEC vem articulando, nos últimos anos, um poderoso arsenal de leis e sistemática de estatísticas e de avaliação educacionais, atualizando, com redobrada eficácia, procedimentos implantados a partir dos anos 30. [...] Se adotarmos outra definição de planejamento – comportando diagnóstico da realidade, fixação de objetivos para uma intervenção intencionada e integrada sobre essa realidade, objetivos estes desdobrados em metas, prazos e sobretudo recursos, assim como controle e avaliação das ações realizadas – [...] [também não há crise, uma vez que na reforma empreendida na educação] os objetivos educacionais não foram produto de um processo de planejamento; foram prefixados, inclusive por compromissos e intervenções internacionais – revelados, como no caso do Plano de Educação para Todos, de 1993, elaborado em decorrência da Conferência de Jontiem, realizada em 1990, ou não revelados, por decorrerem de acordos tácitos com os bancos internacionais. As estratégias também foram preconcebidas e, de acordo com as conveniências, expressas em leis e normas [...]. Desse ponto de vista, não há crise do

planejamento central. Simplesmente não precisa haver planejamento central. [...]. O que sempre configurou a intervenção do Estado, em termos gerais, foram as leis e as normas, bem como os mecanismos de incentivo/coerção que disciplinam os financiamentos, sempre dirigidos e controlados pelo poder central, de acordo com sua política (FÁVERO, 2001, p. 110-11).

Se, de um lado, não se trata de uma crise do planejamento central, como afirma Fávero, de outro, trata-se da introdução de um novo modelo de planejamento na gestão escolar assentado no princípio da flexibilização e da descentralização administrativas e da gestão participativa, um modelo que, ainda que não descarte o planejamento como “instrumento de poder,” deve adequar-se

[...] à nova realidade que se apresenta de forma mais heterogênea, móvel e flexível [pautado] pela noção de especificidade e de instabilidade temporal, o que significa que a realidade muda a todo instante e, por isso mesmo, a capacidade de previsão deve ser instável e ágil o bastante para (re) elaborar eficientemente os processos em face das mutações ocorridas ou anunciadas. (OLIVEIRA, 1997, p. 89-90).

Segundo a mesma autora, trata-se de um modelo de gestão que, no limite, converge para a desregulamentação dos serviços e para a descentralização dos recursos (Idem), transferindo-se, do nível central para o periférico, as responsabilidades pelos resultados do uso da autonomia de gestão concedida às escolas, como ocorre com a política de autonomia de gestão financeira, consubstanciada no PDDE, que transforma a escola na responsável primeira pela execução e captação dos seus recursos financeiros. Um compromisso que o governo brasileiro assumiu com os organismos internacionais de dividir as responsabilidades financeiras na oferta dos serviços educacionais com a sociedade em geral.

Para garantir que as escolas públicas de todas as regiões do país assumissem o compromisso com a política de descentralização da gestão escolar, o governo brasileiro tratou de estabelecer, na LDBEN Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, três incumbências às unidades de

ensino de grande impacto na sua gestão: 1- a elaboração e a execução de sua proposta pedagógica ou Projeto Político-Pedagógico – PPP; 2- a **administração** de seu pessoal e **de seus recursos** materiais e **financeiros**; e 3- a articulação com as famílias e a comunidade, através da criação de processos de integração da sociedade com a escola (BRASIL, 1996).

No sentido de consolidar a autonomia das unidades de ensino, o governo federal estabeleceu, como princípios da gestão democrática da escola pública, “a **participação dos profissionais da educação** na elaboração do projeto pedagógico da escola” e a “**participação das comunidades escolar e local** em conselhos escolares ou equivalentes.” (Ibid., p. 168, grifo nosso).

No que tange ao **planejamento** das ações da escola, a participação dos professores é, portanto, decisiva no processo de implementação da política de autonomia da escola. Isto fica ainda mais evidente na medida em que o governo reforça a participação desta categoria na elaboração do PPP, definindo que, dentre as seis incumbências dos docentes no funcionamento dos sistemas de ensino, cabe a eles “[...] participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.” (Ibid., p. 167).

A autonomia financeira da escola

No que tange ao **financiamento**, a referida lei estabelece que a participação das comunidades escolar e local dar-se-á na **administração** dos recursos financeiros, não fazendo referência, portanto, à participação na captação dos recursos. Como veremos melhor adiante nos documentos do PDDE, a política de autonomia financeira da escola define duas incumbências às UEx na questão dos recursos financeiros: administrar e captar recursos junto às comunidades escolar e local.

Porém, ao estabelecer que a educação é um dever da família e do Estado, devendo o ensino fundamental ser desenvolvido mediante “[...] o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de **solidariedade humana** e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social” (BRASIL, 1996, p. 172, grifo nosso), o governo, indiretamente, aponta para a participação da sociedade no financiamento das ações da escola, o que explicitamente é colocado no documento “Manual de Orientação para Constituição de Unidades Executoras” (BRASIL, 1995d).

No PNE, aprovado pela Lei Nº 10.172, de 09/01/2001, esta participação na captação dos recursos também não está claramente explicitada. Quando analisamos os objetivos e metas estabelecidas pelo governo brasileiro na referida lei para a consolidação da sua política de autonomia de gestão escolar, observamos que o governo vincula a autonomia financeira das unidades de ensino unicamente à **administração dos recursos financeiros** descentralizados, não fazendo referência à questão da captação de recursos financeiros pelas comunidades escolar e local (VALENTE, 2001).

Assim é que no tópico referente ao **financiamento** da educação, define-se, no objetivo/meta de nº 15 da Lei do PNE, que a promoção da “[...] autonomia financeira das escolas [será garantida] **mediante repasses de recursos**, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.” (Ibid, p. 162, grifos nossos).

No tópico da **gestão**, quatro objetivos/metasp são definidos para a política de autonomia de gestão das escolas. Destes quatro, dois fazem referência à questão da gestão financeira, na mesma direção encaminhada na meta nº 15 (descentralização do repasse dos recursos). No objetivo/meta de nº 24, por exemplo, o governo propõe-se a “Desenvolver [um] padrão de gestão que tenha como elementos a **destinação de recursos** para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a

participação da comunidade [mas sem explicitar se esta participação se daria também na questão da captação de recursos].” (VALENTE, 2001, p. 163, grifos nossos).

No objetivo/meta de nº 28, o governo propõe-se a “[...] Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e **ampliar sua autonomia financeira**, através do **repasso de recursos diretamente às escolas** para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.” (Ibid., p. 164, grifos nossos).

Esta ampliação, ao nosso ver, tem-se dado a partir da redefinição das condições de participação impostas pelo MEC/FNDE aos sistemas estaduais e municipais de ensino e às ONG para a inclusão das escolas ao PDDE, o que tem conduzido ao aumento do número de escolas com UEx constituídas. De 2001 para 2002, por exemplo, esta ampliação representou um aumento de 71.660 para 75.689, respectivamente, ou seja, quase 4.100 novas escolas com UEx próprias (BRASIL, 2003b).

Vê-se, assim, que tanto na LDBEN/96 quanto no PNE/01, o governo federal concentra-se em delimitar a autonomia financeira das escolas na **administração** dos recursos descentralizados, não esclarecendo o alcance da autonomia financeira da escola na questão da ampliação das fontes de financiamento da política de autonomia de gestão das unidades de ensino. O fato de ambas as leis serem objeto de um suposto amplo e intenso debate político (dada a sua repercussão no governo e suas implicações na política educacional brasileira) talvez explique o porque de o MEC decidir resguardar-se, não explicitando a questão da captação de recursos financeiros pela escola nessas leis.

Nos documentos do PDDE, ao contrário, a participação das comunidades escolar e local na captação de recursos privados está claramente posta, convergindo, assim, a política nacional de autonomia financeira das unidades de ensino com as recomendações dos organismos internacionais de diversificação das fontes de financiamento da escola pública.

No que tange ao planejamento da escola, se, de um lado, o governo propõe-se a desburocratizar e a flexibilizar a gestão escolar a partir da edição de “[...] normas e diretrizes gerais [...] que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares” (objetivo/meta de nº 23), de outro, ele garante as condições para interferir, diretamente, na condução da política de autonomia pelas unidades de ensino. É o que fica evidente, por exemplo, no objetivo/meta de nº 27, no qual o governo estabelece que a União apoiará “[...] tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.” (VALENTE, 2001, p. 163).

Esta orientação técnica tem ocorrido através da publicação do Manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da escola – PDE” (editado pela primeira vez em 1998) elaborado, a partir de um modelo de planejamento estratégico, para servir de guia prático às escolas no seu processo de transformação em “escolas eficazes e de qualidade.” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999). Para os autores, o manual

[...] constitui um guia para que a escola estabeleça o patamar de desempenho que ela pretende alcançar em um determinado prazo, mediante um conjunto de objetivos estratégicos, metas e planos de ação, com responsabilidades, prazos e custos definidos. É, assim, um guia para as ações estratégicas da escola (Ibid., p. 9).

Nesse manual, o MEC define, minuciosamente, toda a sistemática de trabalho da comunidade escolar na elaboração e implementação da proposta pedagógica das escolas públicas brasileiras, tão importante para a construção da sua chamada “identidade institucional.”

Na apresentação do manual, os autores reafirmam a necessidade de substituição do modelo de planejamento centralizado por um suposto modelo de planejamento participativo⁹², já

⁹² Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999), autores do referido manual, a proposta de planejamento adotada na elaboração do PDE tem como base o princípio da **participação coletiva**. Porém, os autores destacam o papel decisivo da **liderança da direção** da escola na coordenação do processo de construção do referido Plano. Quando analisamos as etapas do processo de elaboração e execução do PDE no manual, fica evidente a centralização do papel da direção escolar em todo o processo. Na etapa de preparação, por exemplo, das quatro ações a serem

que a qualidade do ensino público está, segundo eles, no resultado das ações desenvolvidas **na e pela** escola, e não nas macro-estruturas do sistema de ensino (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999).

Nesse contexto, o padrão de escola existente torna-se inaceitável. Não há mais lugar para uma escola sem condições adequadas de organização e funcionamento, [isto é, sem um planejamento das suas ações, construído localmente] sem espaço para definição e organização de seus processos. Não há mais lugar para uma escola sem identidade e sem compromisso com os alunos e com a sociedade, para uma escola sem valores, sem visão de futuro, sem objetivos claros, sem estratégias de ação, sem metas de desempenho. (Ibid., p. 9).

O planejamento local é tomado, nesse contexto, como a alternativa à ineficiência do modelo de planejamento que toma os objetivos e metas dos centros de decisão do sistema educacional como orientação básica das ações a serem desenvolvidas, desconsiderando o potencial “inovador e criativo” dos sujeitos da escola nesse processo.

Na retórica oficial, o problema estava, portanto, no modelo de gestão. Nessa direção, o governo brasileiro buscou convencer a sociedade de que a crise que atravessava o sistema de ensino público consistia numa crise de gestão (ou da qualidade da gestão) e que a introdução de uma outra metodologia de planejamento (flexível às condições do meio), centrada na ponta do sistema, representava a alternativa aos problemas de ineficiência e improdutividade da escola pública brasileira.

executadas, todas são de responsabilidade do diretor da escola. Na segunda etapa do processo (análise situacional), todas as quatro ações estão sob a incumbência do Coordenador do PDE, que pode ser qualquer membro da equipe formal da direção da escola, mas indicado pelo diretor (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador e secretário da escola). Na terceira etapa (definição da visão estratégica e plano de suporte estratégico), das seis ações definidas, quatro são realizadas pelo diretor e as duas restantes são executadas pelos chamados “líderes de objetivos,” também indicados pela liderança formal da escola (ou grupo de sistematização). Na etapa de execução, as ações são de responsabilidades de toda a escola, enquanto que o acompanhamento e o controle das ações ficam sob a responsabilidade do coordenador do PDE e a divulgação do plano, do diretor da escola.

Quando analisamos, porém, o “novo” padrão de gestão escolar adotado pelo governo federal, torna-se evidente que a política de gestão escolar autônoma e descentralizada não traz grandes inovações no que tange à metodologia de planejamento adotada.

A diferença, em relação aos governos precedentes aos anos de 1995, é que a centralização que tem orientado as políticas do MEC para a gestão escolar tem sido mascarada pela introdução dos princípios da flexibilização e da descentralização da gestão que, muito longe de garantirem as condições para a construção de espaços e para o aperfeiçoamento de mecanismos de participação política da comunidade escolar na gestão da escola e da qualidade anunciadas, tem re-centralizado o papel da União no setor quando, ao descentralizar a execução dos recursos para o nível da escola, diminui sua função executora e, ao mesmo tempo, fortalece a sua função de regulação e controle nas políticas de gestão escolar.

Por tratar-se de uma política que foi imposta de cima para baixo, sem que o processo de sua implementação tenha sido construído a partir de um debate nacional sobre as suas implicações e contribuições para uma efetiva melhoria da qualidade do ensino e no papel do Estado no financiamento das ações da escola, a autonomia das unidades de ensino implementada pelo governo brasileiro, em consonância às recomendações internacionais, está muito longe, ao nosso ver, de atingir os objetivos nacionais de garantir a autonomia às escolas exatamente por ter sido implementada sem a participação dos sujeitos que, em tese, irão torná-la uma ação concreta: os membros das comunidades escolar e local.

3.3- O Financiamento do Ensino Fundamental nos Anos 1990: Impactos da Descentralização dos Recursos Federais na Gestão da Escola Pública Brasileira

[...] argumenta-se a necessidade de efetuar mudanças no processo de gasto ligado ao ensino fundamental visando melhorias no processo de gestão, à definição clara de responsabilidades das unidades federadas e à priorização do ensino fundamental, como condições indispensáveis para a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência do sistema educacional (SANTOS, M. R. S., 2001).

No sistema educacional brasileiro, as recomendações internacionais de “priorização do Ensino Fundamental” ganham terreno (através da implementação de políticas, projetos e programas governamentais) a partir de 1995, quando da introdução do princípio da descentralização na educação fundamental e da conseqüente redistribuição de responsabilidades e competências entre União, Estados, Municípios e Escolas, com grandes impactos no seu **financiamento**.

O diagnóstico de crise da educação realizado pelo MEC no Plano Decenal de Educação (VIEIRA, 2000a), e que converge com o diagnóstico dos organismos internacionais que vimos brevemente no início deste capítulo, é também localizado no setor do financiamento, traduzido no **gasto inadequado dos recursos disponíveis** – que, segundo o MEC, tem, no limite,

conduzido ao não atendimento das demandas na educação básica, ou mais precisamente, no ensino fundamental (SANTOS, M., 2001).⁹³

É nessa direção que Gentili (1998a, p. 18-9), ao analisar a crise da gestão do financiamento da educação à luz do diagnóstico internacional, afirma que “[...] os governos neoliberais [seguindo as recomendações encaminhadas para a educação no Consenso de Washington] esforçam-se em enfatizar que a questão central não está em aumentar o orçamento educacional, mas em ‘gastar melhor [...].’”

Pinto (2002), analisando as medidas do governo de FHC para o financiamento da educação no PNE, afirma que foi exatamente esta diretriz que orientou o governo brasileiro na elaboração do Plano. Nele, o governo, ao justificar a sua decisão de não aumentar o percentual do PIB em educação, afirmava com veemência que os recursos já existentes eram suficientes, bastando apenas a otimização da sua utilização.

É partindo desta crise “na gestão” dos recursos que o MEC já anunciava, em 1993, mudanças no processo de gasto dos recursos financeiros da educação, com grandes implicações na participação financeira tanto dos Estados e Municípios quanto da União no ensino fundamental, objetivando a melhoria do seu processo de gestão, como condição para a garantia de melhoria e eficiência no sistema educacional brasileiro (VIEIRA, 2000a).

Dentre as estratégias definidas no Plano Decenal para a garantia da “eficiência e equalização” no financiamento da educação, previa-se

⁹³ Ainda que não neguemos os problemas de quantidade e qualidade na oferta da educação pública, em todos os níveis de ensino, é importante que notemos a fragilidade dos argumentos de crise de qualidade (apenas), e não de oferta, que sustentam a reforma educacional do governo brasileiro. Ao que parece, em alguns momentos é conveniente afirmar que a causa da crise da educação está no modelo centralizado e burocrático de gestão dos sistemas e das unidades de ensino, como vimos há pouco. Em outros, como este, a crise, também de “gestão”, do financiamento da educação se expressa no não atendimento das demandas neste nível de ensino.

a revisão de critérios de transferência de recursos intergovernamentais [e a] implantação de mecanismos legais e institucionais que assegurem agilidade e eficiência nos financiamentos compartilhados (intergovernamentais e entre fontes governamentais e não-governamentais) e equidade em sua distribuição e programação (BRASIL apud VIEIRA, 2000a, p. 142).

Para implementar as mudanças desejadas na qualidade e na eficiência do ensino público, o governo federal adotou, a partir de 1995, e em consonância com as estratégias definidas no Plano Decenal para o financiamento da educação, duas medidas de grande impacto no financiamento do ensino fundamental: 1- a definição clara de responsabilidades entre as três esferas da administração pública; e 2- a priorização do ensino fundamental (SANTOS, M., 2001).

Ao implementar a segunda medida, o Estado brasileiro nega os direitos à educação básica assegurados no texto original da Constituição Federal de 1988 – CF/88, excluindo, das prioridades governamentais, os alunos da Educação Infantil, os da Educação de Jovens e Adultos - EJA, os do Ensino Médio e da Educação Superior. Trata-se, na verdade, do cumprimento dos compromissos firmados pelo governo brasileiro na Conferência de Jomtien, realizada em 1990, na qual o BM “recomendava” aos países com as maiores taxas de analfabetismo do mundo,⁹⁴ como o Brasil, um maior investimento nesse nível de ensino (ensino fundamental), dada a relação entre nível de escolaridade e desenvolvimento econômico (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002a).

Este compromisso teve, como expressão primeira, a aprovação da Emenda Constitucional – EC/Nº 14, de 20 de Setembro de 1996, através da qual o governo brasileiro criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Através deste fundo, o governo redefiniu tanto os percentuais de

⁹⁴ Trata-se dos chamados “E 9,” que, além do Brasil, compreendem Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Nessa conferência, estes países assumiram o compromisso de desenvolver políticas de redução dos altos índices de analfabetismo que até então apresentavam (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002a).

investimento do Estado em educação (obrigando Estados, Distrito Federal e Municípios a subvincarem não menos de 60% dos 25%, mínimos, dos recursos que destinam à educação - como determina o Artigo 212 da CF/88 - para o ensino fundamental regular), quanto as prioridades em termos educacionais (DAVIES, 1999).

Neste segundo caso, se antes as áreas a serem atendidas, com os antigos 50%, compreendiam a “eliminação do analfabetismo” e a “universalização do ensino fundamental,” ou seja, ensino fundamental regular e não-regular, com a EC/14 os investimentos da maior parte dos recursos do Estado⁹⁵ são destinados somente “à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público regular,” objetivando a sua universalização e a remuneração condigna do magistério (MONLEVADE; FERREIRA, 1998).⁹⁶

Neste sentido, a priorização do ensino fundamental conduziu o governo a uma maior alocação dos recursos financeiro nesse nível, ainda que isto não tenha representado aumento nos recursos, já que “o FUNDEF não traz recurso novo,” uma vez que a origem das suas fontes financeiras decorre de uma subvinculação dos 25% já destinados à educação (DAVIES, 1999), tampouco houve aumento do percentual do Produto Interno Bruto - PIB no setor (PINTO, 2002).

Segundo Mello (2000a), um maior investimento financeiro no ensino fundamental justifica-se pela necessidade de uma distribuição eqüitativa entre os níveis de ensino em países como o Brasil. Segundo ela, “[...] é preciso equilibrar o atual padrão de financiamento que leva o Estado a gastar milhares de dólares anuais com um aluno do ensino superior público, enquanto o

⁹⁵ Sobretudo do Distrito Federal, Estados e Municípios, já que a participação da União nesse nível de ensino com o referido fundo se dá em forma de complementação. Ver, a respeito da (não) participação da União no FUNDEF, Davies (1999).

⁹⁶ Para a compreensão dos impactos da priorização do ensino fundamental, com a criação do FUNDEF, na oferta pública de outros níveis e modalidades da educação básica, em nível nacional e no Pará, ver, respectivamente: DAVIES (1999) e MENESES; GEMAQUE; GUERREIRO (2000).

do ensino fundamental custa, mesmo nos Estados mais ricos, umas poucas centenas de dólares por ano.” (MELLO, 2000a, p. 95).

No sistema educacional brasileiro, esta “recomendação” gerou resultados nada promissores na educação pública. Com a EC/14, ao mesmo tempo em que o governo federal impôs aos Estados e Municípios maior investimento no ensino fundamental, vislumbrando a melhoria da sua qualidade, ele reservou para outras áreas de ensino uma grande queda em termos de oferta pública e qualidade.

Esta queda é traduzida não apenas pelo abandono dos demais níveis e modalidades de ensino pelo poder público (como é o caso da educação infantil, que mesmo sendo de responsabilidade dos municípios, segundo a LDBEN/96, não é um nível obrigatório nem prioritário em termos de investimento), mas também pela implementação de políticas e programas governamentais financiados com a participação da sociedade em geral, como ocorre com a EJA através do programa “Alfabetização Solidária,” que muito longe de se apresentar como um “esforço nacional” pela educação, constitui uma estratégia de transferência da responsabilidade pela alfabetização de milhares de brasileiros para toda a sociedade.

Na LDBEN/96, o governo federal, ao redistribuir as responsabilidades do poder público com a educação, ratifica as determinações expressas na EC/14, determinando aos Estados e Municípios que apliquem a maior parte de seus recursos financeiros (não menos de 60%) no ensino fundamental, registrado na referida lei como o único nível de ensino obrigatório e de competência, primeira, dos municípios, que deverão priorizá-lo em termos de oferta em relação aos outros níveis de sua competência (educação infantil). Os Estados, ainda que a sua prioridade deva ser o Ensino Médio, também são responsáveis pela oferta do ensino obrigatório, até sua universalização. À União, caberá a garantia de condições para que o ensino obrigatório seja

garantido, o que em termos de recursos financeiros ocorre, em tese, com sua ação complementar no FUNDEF⁹⁷ (BRASIL, 1996).

Esta discussão é trazida à tona apenas para demonstrar que, ao redistribuir as responsabilidades em termos de ensino, priorizando o nível fundamental, o governo não mediu esforços para redimensionar a sua política de gasto no ensino fundamental, não injetando novos recursos, mas racionalizando sua gestão.

Assim, entre as instâncias de governo, a redefinição das responsabilidades do Estado com o ensino público traduziu-se no reforço da função normativa, redistributiva e supletiva da União (não apenas no nível fundamental, mas em todos os níveis e modalidades de ensino), com uma clara re-centralização do seu papel na coordenação e na avaliação da política nacional (como está claramente posto na LDBEN/96), e, também, no maior compromisso financeiro de Estados e Municípios com o ensino fundamental, sobretudo deste último, já que é dele a responsabilidade primeira pela sua oferta.

A controvérsia deste processo de “descentralização” do ensino está, entretanto, exatamente na questão do financiamento e da autonomia política, pois se houve desconcentração de funções (com uma distribuição clara dos níveis de ensino para Estados e Municípios), não houve descentralização do poder de decisão e dos recursos.

No que tange à não descentralização do poder, um bom exemplo está na questão da política curricular. Ao contrário de estabelecer “diretrizes, bases e princípios” para orientar os Estados e Municípios na elaboração de suas políticas regionais e locais de currículo, o governo

⁹⁷ Segundo Davies, a participação financeira da União na oferta do ensino fundamental regular, com o FUNDEF, tem sido ínfima. Dentre as razões, está o não cumprimento, pela União, do § 1º do Art. 6º da lei do Fundo no qual o governo estabelece que o valor mínimo anual não deve nunca ser inferior “à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.” (BRASIL apud DAVIES, 1999, p. 8). Se esta determinação fosse cumprida, afirma o autor, “o valor [do custo-aluno] em 1998 teria sido de R\$ 423, 45, e não de R\$ 315.” Como consequência maior, o ensino fundamental ficou, em 1998, com um “desfalque” de R\$ 1.534.361.015,00 devidos legalmente pela União ao FUNDEF pelo não cumprimento deste artigo da lei do Fundo.

federal tratou de amarrar uma política curricular de âmbito nacional, impondo-a aos sistemas estaduais e municipais de ensino através dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN e das Referências Curriculares Nacionais – RCN, para o Ensino Médio e Fundamental, dentre outros níveis e modalidades de ensino, todas voltadas para a formação do “novo trabalhador” requerido hoje pelo mercado de trabalho.

No segundo caso (concentração dos recursos), um exemplo bastante expressivo está na (não) participação dos municípios nos recursos provenientes do salário-educação. Com o veto presidencial do § 2º do Art. 15 da Lei do FUNDEF, os municípios não foram contemplados com a aprovação da proposta de uma cota-municipal da referida contribuição, o que ainda deixa os governos locais na dependência da transferência de parte da quota Estadual e da aplicação da quota da União em programas federais para o ensino fundamental. Contraditoriamente, a instância que tem a maior “sobrecarga” de oferta, se considerarmos, por exemplo, a duração de 8 anos do ensino fundamental (em relação aos demais níveis de escolaridade), é a que menos dispõe de recursos.

Para Ramos (2003), o paradoxo é ainda maior quando se observa que ao invés dos municípios, que pela legislação são os responsáveis primeiros pelo ensino fundamental, são os Estados que recebem os recursos da contribuição social do salário-educação criada, especificamente, para ser investida no nível de sua responsabilidade prioritária: o ensino fundamental. Pinto (2000) também observa este paradoxo, revelando que, no período de 1995 a 1997, os municípios apresentavam a menor receita disponível de impostos e contribuições (16,6% do total) para investimento em educação, enquanto Estados e União dispunham, no mesmo período, de 28,9% e 54,5%, respectivamente.

Para legitimar as mudanças empreendidas no financiamento do ensino fundamental (desconcentração de funções, re-centralização do poder político e concentração de

recursos), o governo federal tem se valido de um arsenal de medidas legais, definindo claramente as atribuições de Estados e Municípios com esse nível de ensino. Foi nessa direção que a EC/14, a LDBEN/96 e a Lei do FUNDEF foram encaminhadas pelo MEC (SANTOS, M., 2001).

Mas a redefinição dos papéis no financiamento do ensino fundamental não se limitou às instâncias de governo. A política de descentralização da educação impactou diretamente as escolas, o núcleo da gestão educativa, que depois de tantas décadas de “comprovada ineficiência,” demonstrava agora o seu potencial administrativo diante dos olhos do governo brasileiro.

Entre União e Escolas, a redefinição das atribuições e responsabilidades com o financiamento do ensino fundamental é traduzida na descentralização, para a escola, da gestão financeira por meio de dois projetos e um programa federais voltados para o ensino fundamental : o Projeto de Melhoria da Escola – PME, o Projeto de Adequação de Prédios Escolares – PAPE e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, este último de maior interesse neste estudo, já que é nele que analisamos a concepção de autonomia que orienta a política do MEC de gestão autônoma da escola pública.

Antes de abordá-los, porém, é importante que destaquemos que, em se tratando de programas federais para o ensino fundamental, a revisão dos papéis no financiamento também envolveu, além das escolas públicas, os sistemas estaduais e municipais de ensino.

Argumentando a necessidade de introdução de novos padrões de gestão na escola pública em direção à melhoria da sua qualidade e eficiência, o MEC reviu o padrão de gestão de grande parte de seus programas para o ensino fundamental a partir do princípio da descentralização da sua execução, através da transferência de seus recursos financeiros de duas

formas: 1- do MEC para Estados e Municípios⁹⁸; e 2- do MEC para as escolas (CASTRO, BARRETO, CORBUCCI, 2000).

No segundo caso de descentralização de programas federais, de grande impacto na gestão das escolas públicas brasileiras, estão o PME, o PAPE e o PDDE.

O PME e o PAPE são projetos financiados integralmente pelo Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA,⁹⁹ que consiste num programa do MEC voltado para o desenvolvimento de ações para o ensino fundamental regular em zonas de atendimento prioritário, envolvendo apenas municípios pobres das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2001e). Diferentemente do PDDE, o PME e o PAPE são projetos cujas ações são voltadas exclusivamente para o processo ensino-aprendizagem, enquanto o PDDE é voltado para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

O PME, que corresponde a uma espécie de apêndice do PDE, consiste no repasse de recursos para o financiamento do “[...] conjunto de metas e ações selecionadas pelas escolas a partir do seu Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que são consideradas essenciais para a melhoria da aprendizagem dos alunos.” (Ibid., p. 7). Uma das normas deste projeto é, então, a de financiar somente ações de escolas que tenham o PDE.

⁹⁸ Deste primeiro caso de descentralização de programas, são exemplos importantes: 1- o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, implementado inicialmente a partir de processos de **estadualização**, e, posteriormente, de **municipalização**, chegando, ainda, a ser experienciado no âmbito da escola por iniciativa de alguns Estados, como Goiás e Minas Gerais; e 2- o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, implementado em 1995 sob duas modalidades: a- **descentralização total** e b- **descentralização parcial** do programa. No âmbito da escola, a descentralização do PNLD foi experienciada através da chamada “Escolarização do PNLD,” que funcionou a partir da concessão do “Cheque Livro,” através do qual as escolas adquiriam os livros didáticos (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI; 2000).

⁹⁹ Criado em 1998 a partir de um acordo de empréstimo firmado pelo governo federal com o BM e desenvolvido em parceria com 19 Secretarias Estaduais de Educação e 384 Municípios, o FUNDESCOLA tem como objetivos, dentre outros, a melhoria da qualidade da escola a partir da garantia de padrões mínimos de funcionamento e o aprimoramento da gestão das unidades de ensino e das SEC das regiões atendidas, denominadas de “Zona de Atendimento Prioritário.” O financiamento das suas ações, sob a responsabilidade do FNDE, é garantido com recursos federais e recursos provenientes de empréstimos internacionais junto ao BM (BRASIL, 2005).

Dentre as demais normas do PME, está a de que uma mesma escola pode ter mais de um projeto financiado, variando o valor de cada financiamento de R\$ 4.400,00 a R\$ 15.000,00. Segundo o MEC, entre 1998 e 2003, o FUNDESCOLA já financiou mais de 10 mil projetos através do PME¹⁰⁰ (BRASIL, 2005).

Com o objetivo de apoiar as escolas das regiões de atendimento prioritário na sua gestão, o FUNDESCOLA criou o PDE com o objetivo de melhorar a gestão das unidades de ensino através da capacitação técnica de diretores e supervisores em procedimentos de gestão, ou seja, de orientar tecnicamente as escolas no planejamento das suas ações.¹⁰¹ Segundo o MEC, apesar de esta ser uma iniciativa do governo federal limitada às três regiões mais pobres do país, o sucesso do PDE levou a ampliação da política para outras regiões, através da iniciativa de alguns sistemas de ensino.

O sucesso do PDE estimulou estados e municípios a implantar a metodologia, com recursos próprios, nas escolas das redes estaduais e municipais. Por isso, das 12 mil escolas públicas com PDE, 7 mil recebem apoio do Fundescola e 5 mil desenvolvem o PDE contando com o apoio somente do estado ou do município (Ibid., p. 5).

O PAPE consiste no projeto através do qual o FUNDESCOLA repassa recursos às unidades de ensino das regiões de atendimento para que elas realizem ações voltadas para duas áreas específicas: adequação das salas de aula e adequação dos sanitários, visando a garantia dos “[...] Padrões Construtivos Mínimos específicos para esses espaços físicos [...]” (BRASIL, 2001e, p. 7). O objetivo maior do projeto é, então, a garantia de condições mínimas dos espaços físicos da escola adequadas à aprendizagem dos alunos. Este projeto também garante às escolas, cujas salas de aulas foram reformadas, a entrega de um “[...] mobiliário escolar composto por um

¹⁰⁰ Especificamente sobre o atendimento do programa na Região Norte, nesse mesmo período, o Pará é o Estado que tem o maior número de escolas beneficiadas com recursos do PME, totalizando 678 escolas, e o Estado de Roraima com o menor atendimento, apenas 161 escolas (BRASIL, 2005).

¹⁰¹ Sobre esta orientação técnica, ver o Manual do PDE em Xavier; Amaral Sobrinho (1999).

kit de carteiras escolares, mesa e cadeira do professor, armário de aço e ventiladores, por sala de aula.” (BRASIL, 2005, p. 7).

Segundo o MEC, o projeto já beneficiou mais de 3.500 escolas das regiões de atendimento, garantindo a reforma de cerca de 30 mil salas de aulas, melhorando as condições de aprendizagem de mais de 5.800.000 alunos do ensino fundamental (Idem).

O PDDE, diferentemente do PME e do PAPE, é financiado apenas parcialmente com recursos do FUNDESCOLA.¹⁰²

A especificidade do PDDE está em ser um programa de descentralização de recursos financeiros de abrangência nacional, não se limitando a regiões específicas do país (como ocorre com os dois projetos que aqui apresentamos brevemente) e no fato de seus recursos serem destinados à MDE.

Na medida em que todos estes programas nascem do princípio da flexibilização e da descentralização administrativa, a partir dos quais o governo federal descongestiona o MEC da função de execução das ações voltadas para o ensino fundamental, transferindo a execução do financiamento destes projetos e programas para a ponta do sistema, o governo impõe às escolas públicas uma reorganização do seu trabalho pedagógico (assentado no trabalho de equipe, como vimos no capítulo anterior) e, conseqüentemente, de seus tempos e espaços coletivos.

Para além das suas preocupações com as questões pedagógicas, as escolas, a partir destes projetos e programas, se reorganizam para planejar o gasto dos recursos transferidos, dentro dos prazos e normas estabelecidos em nível central em cada programa ou projeto. Trata-se, portanto, da construção de novos momentos e espaços coletivos de decisão que, para além de

¹⁰² Na verdade, os recursos deste fundo, destinados àquele programa, só são aplicados, de forma complementar, na realização das ações de escolas públicas estaduais e municipais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal), já que se trata de um fundo criado para financiar ações do ensino fundamental nestas regiões específicas, como vimos há pouco.

representar a sistematização dos interesses do conjunto da escola em um plano de aplicação dos recursos, podem constituir-se em palco de disputa política, já que envolvem os diferentes interesses existentes nas relações internas da escola e entre a comunidade e o Estado.

A criação de todos os projetos e programas aqui apresentados é justificada pelo governo brasileiro como a saída para os graves problemas que o padrão centralizado de financiamento dos programas federais do ensino fundamental apresentava às escolas: além da demora da chegada dos recursos (dados os trâmites da burocracia), que comprometia a execução das ações prioritárias e emergentes das escolas no exato momento em que ela se fazia necessária, também se vivenciava uma grande perda de recursos, seja com gastos com a burocracia, seja com os desvios que ocorriam com grande frequência (BRASIL, 1995d).

Neste segundo caso, a centralização da execução financeira dos programas tinha como consequência maior a redução do montante dos recursos, que “se perdiam pelo meio do caminho,” trazendo grandes prejuízos às escolas, que teriam que dar conta das suas necessidades sem o devido montante à elas reservados. Por isso, o MEC adotou “[...] medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas, não se perdendo nem demorando nos trâmites da burocracia.” (Ibid., p. 9).

Se, de um lado, as mudanças no financiamento da escola pública, pela via da redefinição do padrão de gestão, apresentaram-se, para o MEC, como condição básica de eficiência na gestão educacional brasileira, como recomendara os *expeare* em planejamento educacional, para a comunidade escolar e local estas redefinições representam, por outro lado, novas possibilidades e desafios ao debate do tema da escola pública, da educação como política pública e do papel do Estado neste contexto. E, nesta perspectiva, o PDDE, ainda que com todas as suas limitações a pouco analisadas, não pode deixar de ser vislumbrado como espaço de disputa política no cenário educacional brasileiro.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A questão da autonomia da escola no PDDE foi discutida neste estudo a partir das inquietações geradas pela forma como a implementação do programa ocorria no plano da ação concreta em uma dada escola pública do país. Entretanto, pelas razões já levantadas aqui neste trabalho, optamos por analisá-la apenas no plano teórico, pois nosso objetivo maior com a pesquisa era de compreender, de forma aprofundada, a concepção de “autonomia” que orienta o referido programa e suas implicações na gestão das unidades de ensino.

Naquele momento inicial do estudo, entretanto, as leituras realizadas sobre o tema e o contato com alguns dos documentos que regulamentam o PDDE nos levaram a inferir que a concepção de autonomia subjacente ao programa apontava para uma re-centralização do poder político do Estado na concepção e no controle das políticas de gestão escolar - mais precisamente no gerenciamento dos recursos financeiros da escola - na medida em que as decisões centrais referentes à **gestão** do PDDE eram tomadas pelo MEC/FNDE, enquanto que as decisões referentes à **execução** dos recursos do programa eram descentralizadas para a ponta do sistema, por meio da criação das UEx.

Neste processo, visualizávamos ainda uma redefinição do papel do Estado no financiamento da escola pública - que apontava para a desobrigação do poder público com a total manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental - pois, para além de descentralizar as decisões referentes à execução dos recursos para as unidades de ensino, o MEC atribuiu uma nova função às escolas no campo da gestão financeira: a de captação de recursos, na qual a comunidade escolar desempenharia papel determinante.

Com o PDDE, o MEC passou a regulamentar uma prática bastante comum nas escolas públicas brasileiras: a busca por recursos financeiros privados por meio das entidades representativas das unidades de ensino, pois, para além de administrar os recursos financeiros transferidos pelo governo federal, as UEx poderiam captar outros recursos, advindos de doações da comunidade, de entidades privadas ou ainda por meio de promoções e campanhas escolares (BRASIL, 1995d).

A análise dos documentos selecionados para o estudo da autonomia da escola no PDDE não apenas respondeu às hipóteses levantadas no início da pesquisa, mas também revelou um processo que ainda não visualizávamos quando iniciamos o estudo, qual seja, a introdução de uma lógica mercantil na organização do trabalho na escola, o que tem se dado por meio da adoção do modelo de “Gerenciamento Participativo”, transposto do campo empresarial para o setor de serviços públicos.

O discurso de caráter democrático, participativo, descentralizador e autônomo que reverte a política do governo brasileiro de gestão financeira da escola (o PDDE), e que vimos nos documentos analisados, tem sido decisivo para a credibilidade da política perante à sociedade brasileira e, sobretudo, às unidades de ensino, que vêem o programa como uma estratégia acertada de participação da escola na gestão dos recursos públicos da educação e de eficiência no atendimento das demandas das unidades de ensino.

É fato notório que o programa tem dado resposta a alguns problemas gerados pela burocracia na administração dos recursos públicos da escola, a exemplo da transparência no repasse das verbas, já que hoje a escola tem controle do montante de recursos transferidos e do montante disponível para o atendimento de suas necessidade.

Mas, a análise realizada neste estudo revelou que é exatamente este caráter democrático do discurso governamental que camufla a dimensão centralizadora, por vezes

assumidamente desconcentradora, da reforma empreendida na gestão financeira da escola, evidenciada nos documentos do PDDE analisados.

Como demonstram estes documentos, as contradições da política estão no caráter desconcentrador que, efetivamente, orienta a gestão do programa, contradições que são evidenciadas no processo de distribuição de responsabilidades e funções entre as três instâncias de governo e as escolas, por meio das suas UEx. Na medida em que, no PDDE, este processo é caracterizado por uma separação entre **concepção** (ao nível central) e **execução** (ao nível periférico), a reforma empreendida na gestão financeira da escola aponta não apenas para a manutenção, mas, sobretudo, para a conquista de novos poderes para o centro no controle das políticas de gestão escolar.

Portanto, as mudanças introduzidas na gestão financeira da escola pública via PDDE são, verdadeiramente, marcadas por uma **re-centralização** do poder do Estado nas decisões políticas e estratégicas e pela **desconcentração** das decisões operacionais referentes à gestão do programa, e não pela reorganização democrática do poder e da autoridade na gestão dos recursos públicos das unidades de ensino.

Nesta perspectiva, a concepção de autonomia subjacente à política não se propõe a uma reforma na gestão escolar em termos democráticos e descentralizadores, como anuncia o MEC/FNDE nos documentos do PDDE analisados neste estudo.

Os resultados de nossa pesquisa revelam que a concepção de autonomia que orienta o PDDE consiste em uma **autonomia meramente funcional e operativa**, pois que ela não tem viabilizado a participação efetiva da comunidade escolar nas decisões centrais referentes à gestão do programa, mas na execução dos recursos, o que é insuficiente para o processo de democratização da gestão escolar.

Por outro lado, ainda que a autonomia da escola no programa seja limitada a decisões operativas, ela representa avanços no campo da gestão escolar, já que por meio dela tem-se viabilizado o controle e o emprego do dinheiro público, pela comunidade escolar, no interior das unidades de ensino.

Entretanto, se esta concepção de autonomia é, do ponto de vista de um projeto democrático de gestão escolar, insuficiente para a revisão das relações de poder entre centro e periferias na administração dos recursos, para o Estado ela tem se constituído em uma estratégia eficiente no processo de controle da gestão das unidades de ensino, não apenas porque torna as escolas cada vez mais responsáveis pela execução das orientações políticas produzidas centralmente, mas também porque exime o Estado de sua função mantenedora da educação pública.

Assim é que a estratégia de concessão de autonomia às unidades de ensino, via PDDE, tem servido a um duplo movimento na política governamental de gestão financeira da escola: a partir da valorização de um discurso democrático (o “canto da sereia”), assentado na “participação” da comunidade escolar na tomada de decisões sobre o emprego dos recursos públicos da escola, o MEC tem, por meio desta autonomia funcional e operativa, re-centralizado seu poder na concepção das políticas de gestão escolar (na medida em que desconcentra funções operativas para o nível periférico) e, ao mesmo tempo, reduzido as margens de autonomia da escola na gestão de seus recursos financeiros, “orientando-a” a realizar ações em conformidade com as normativas e controlando a execução do programa.

No funcionamento do PDDE subjaz, então, a lógica do sistema produtivo, onde ainda que o MEC garanta certa flexibilidade às escolas no processo de execução dos recursos transferidos (permitindo às UEx “decidirem” onde aplicá-los), há um rígido controle do produto final, interessando ao MEC apenas que as escolas cumpram os objetivos do programa, o que o faz

aprovando apenas as prestações de contas baseadas nas normas de execução dos recursos e suspendendo os repasses às escolas irregulares.

É também com este discurso que o Estado tem, estrategicamente, cooptado os trabalhadores da escola a assumir os objetivos governamentais como se fossem seus objetivos em termos de política educativa e conduzido a sociedade a assumir o compromisso de manter a escola pública brasileira, eximindo-se da responsabilidade pelo financiamento público das suas demandas.

Nesta perspectiva, a concepção de autonomia que orienta o PDDE não se apresenta, apenas, como uma estratégia política que limita os órgãos colegiados a espaços de tomadas de decisões operacionais, anulando-os enquanto palcos de debates políticos de temas como a centralização na gestão da escola pública, já que, para o MEC, o PDDE tem contribuído sobremaneira para a democratização da gestão dos recursos financeiros da escola, pois agora todos “participam” da aplicação das verbas, decidindo onde e quando investir os recursos do programa.

A autonomia da escola no PDDE se apresenta, também, como uma técnica de gestão, imposta às unidades de ensino sob o argumento da necessidade de eficiência na administração dos recursos financeiros, mas adotada na política governamental de educação como meio para se alcançar os objetivos de redução das despesas públicas no setor.

Desta concepção de autonomia tem-se extraído, portanto, a sua dimensão democrática, pois ela não aponta para uma revisão nas relações de poder entre Estado e Sociedade no trato das políticas de gestão escolar.

Na medida em que esta autonomia não tem sido objeto de debate enquanto uma política pública, mas imposta de cima para baixo, ela não se revela enquanto prática social, conquistada e vivenciada a partir da ação concreta dos atores da escola nos momentos de decisão

coletiva, construída a partir da necessidade da comunidade escolar de debater determinados temas, de aprender a decidir, decidindo, determinadas questões de interesse da escola e, assim, alcançando sua autonomia.

Com ela tem-se introduzido uma lógica perversa nas políticas de financiamento da escola pública, pois não apenas tem reforçado a relação autoritária e centralizadora que o MEC tem, historicamente, mantido com as unidades de ensino na construção, implementação e controle das políticas públicas educacionais, mas também tem-se materializado, com mais transparência, a lógica mercantil que os organismos internacionais pretendem, em nome do capital, introduzir na educação na América Latina.

Nesta perspectiva, os resultados do estudo são extremamente preocupantes, pois, diferentemente de uma centralização declarada, como a que orientou as políticas governamentais de educação durante o período da ditadura militar, a autonomia concedida às unidades de ensino em meados dos anos 1990 com o PDDE constitui uma nova e melhor forma de controle, pelo MEC, da educação pública brasileira, mais precisamente das políticas de gestão escolar.

Para atingir seus objetivos de garantia de eficiência na gestão dos recursos públicos da escola e, conseqüentemente, de otimização das despesas públicas com educação, o Estado tem introduzido, com a concepção de autonomia subjacente ao PDDE, uma lógica mercantil na organização do trabalho pedagógico das unidades de ensino, adotando o modelo de “Gestão Participativa” como estratégia de envolvimento da comunidade escolar nas decisões sobre o emprego dos recursos públicos.

Trata-se de uma estratégia eficaz de se convencer a comunidade escolar de que sua participação no processo de tomada de decisões é determinante para o bom funcionamento da escola, de que o sucesso da aprendizagem dos alunos depende de seu engajamento nas ações a serem realizadas, de que só um trabalho realizado sob o “espírito de equipe” pode levar a escola a

alcançar níveis mais elevados de eficiência e qualidade no atendimento dos serviços educacionais. Daí a importância de se garantir “satisfações” na gestão dos recursos da escola.

Não menos preocupante foi constatar que a concepção de autonomia que o orienta o PDDE aponta para uma progressiva desobrigação do Estado com o financiamento da escola. Na medida em que o MEC/FNDE não garante, de maneira incondicional, a transferência dos recursos financeiros às escolas beneficiárias do programa, e que os valores transferidos são irrisórios diante das demandas das unidades de ensino, o Estado incentiva a sociedade a assumir determinados compromissos financeiros na manutenção dos serviços da escola. E, para isto, lhe foi concedida autonomia financeira, bastando, apenas, criatividade para se angariar novos recursos e, assim, alcançar os objetivos propostos pelo coletivo da escola em seu PPP.

Se o MEC/FNDE seguir as recomendações da CEPAL, de transferir recursos públicos de forma desproporcional aos montados privados captados pelas unidades de ensino, ele tende a consolidar a lógica privatista que o processo de captação de recursos, via UEx, anuncia nas políticas de gestão financeira da escola, como ocorre no PDDE.

Ao estabelecer, nos documentos do PDDE analisados, que os membros da UEx têm o dever de contribuir para a constituição de um fundo financeiro de reserva para situações emergenciais, o MEC/FNDE deixa explícito que a colaboração que se pretende da comunidade escolar na gestão das unidades de ensino é uma colaboração de ordem financeira. Nessa perspectiva, o processo de captação de recursos e a colaboração financeira da comunidade escolar, em particular, e da sociedade, em geral, no atendimento das demandas da escola têm sido decisivos para a política de concessão de autonomia financeira às unidades de ensino.

Sob a lógica da parceria e da co-responsabilidade pela educação pública, o MEC tende a eximir-se da responsabilidade pela manutenção da educação enquanto bem público. E isto

tem ocorrido pela transferência, de maneira simulada e, ao mesmo tempo, transparente, desta responsabilidade para a sociedade.

Assim, os resultados do estudo da autonomia da escola no PDDE apontam para a necessidade de uma reorientação das políticas educativas de gestão financeira da escola, pois que a autonomia assegurada às unidades de ensino na administração de seus recursos não se constitui em uma autonomia relativa, que permita o debate e certas tomadas de decisão entre os sujeitos da escola no processo de aplicação dos recursos, como bem revelam os documentos do programa analisados. Trata-se de uma pseudo-autonomia, de uma heteronomia que conduz as escolas à uma heterogestão de seus recursos financeiros e que, por isto, não altera a relação autoritária que o MEC tem mantido com as unidades de ensino na implementação de suas políticas.

Ao contrário do que é assegurado nos discursos do MEC, a autonomia que orienta o PDDE não apenas re-centraliza o poder do Estado no controle dos recursos públicos da escola, mas também responsabiliza as unidades de ensino pelos resultados das ações decorrentes do emprego destes recursos, o que, direta ou indiretamente, descompromete o Estado pelo sucesso ou pelo fracasso da escola na gestão de suas verbas.

Portanto, a verdadeira lógica subjacente à autonomia da escola no PDDE não está em democratizar as decisões na administração dos recursos da escola, mas em produzir um novo comportamento social: o de tornar a comunidade mais responsável pelas ações desenvolvidas no interior da escola, para o que o discurso da participação tem sido decisivo.

Uma verdadeira melhoria na qualidade da gestão dos recursos financeiros impõe, como se propôs o MEC ao implementar o PDDE, a garantia de condições políticas (de poder de decisão) para que as escolas administrem os recursos em consonância com a política nacional, coordenada pelo Estado, mas concebida a partir dos objetivos educacionais da sociedade e em conformidade com as necessidades da comunidade escolar. Logo, a primeira e grande mudança

necessária a esta revisão está na divisão do poder e da autoridade entre Estado e Sociedade na concepção das políticas de educação, com a garantia de participação efetiva da escola na tomada de decisão.

Chegar a estes resultados não foi tarefa fácil, sobretudo porque os inúmeros documentos do programa que reunimos para a análise apontavam para situações e processos que ora convergiam, ora divergiam entre si, e que era preciso distinguí-los para compreendê-los bem; que ora confirmavam nossas hipóteses, ora as negavam; que ora iam até elas, ora iam para além delas. Foi preciso um trabalho ardoroso de categorização e de análise para que não apenas enxergássemos o que estava além das nossas impressões, mas também para que compreendêssemos determinados processos que ainda não visualizávamos quando iniciamos a pesquisa.

O discurso democrático que reverte o programa, a apropriação, pelo MEC/FNDE, de toda uma linguagem própria das propostas de políticas educativas apresentadas pelos trabalhadores em educação pública também foi outra dificuldade encontrada no processo de análise de nosso objeto investigativo, pois não bastava afirmar, pela transparência com que se apresenta, que se tratava de um processo de re-semantização das bandeiras de lutas dos movimentos sociais em educação pública.

Foi necessário desvelar as contradições deste discurso, constatar em que momentos e em que situações da política estas contradições estavam presentes no conteúdo dos documentos analisados. Daí a necessidade de nos determos na análise das atribuições e competências das partes envolvidas na administração do programa.

Para além destas dificuldades, os documentos apresentavam dados que apontavam para outros debates no campo da gestão escolar, mas que, por fugirem ao objetivo maior de nossa

pesquisa (analisar a concepção de autonomia da escola no PDDE), não foram considerados no processo de análise.

Previstos ou não, o fato é que todos estes resultados são decorrentes da análise que fizemos da concepção de autonomia subjacente à política governamental de autonomia de gestão financeira da escola no PDDE.

Mas, se, no plano das orientações, a autonomia da escola no PDDE tem sido caracterizada como uma autonomia funcional e operativa, marcada pelo centralismo do Estado na gestão dos recursos financeiros, como ela tem sido vivenciada no interior das unidades de ensino? A autonomia da escola na administração do PDDE tem sido implementada pelos atores da escola tal e qual é concebida e regulamentada pelos órgãos centrais? Como as escolas têm conduzido o processo de implementação de sua autonomia financeira? Elas têm exercido a função de captação de recursos privados? Com que frequência? Quais as implicações deste processo de captação de recursos privados na transferência de recursos públicos?

Para além de respostas, este estudo nos levou a outras questões sobre o tema da autonomia financeira da escola no PDDE, mas que, dados os limites de nossa pesquisa, não compreenderam o processo de análise de nosso objeto investigativo. Porém, são questões que, ao possibilitarem um aprofundamento maior acerca da autonomia da escola, a partir da ação concreta dos atores das unidades de ensino, são relevantes para os estudos científicos acerca da gestão da escola pública brasileira e que merecem ser investigadas.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J. (2002). A “revisão” da bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. In.: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. (Org.). **A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações**. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, p. 25-44.

ANDERSON, P. (1995). Balanço do Neoliberalismo. In.: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23.

ANDRÉ, M. E. D. A de. (1982). O uso da técnica de análise documental na pesquisa e na avaliação educacional. In.: **Tecnologia Educacional**, nº 46, maio/jun. de 1982. Rio de Janeiro: ABT, p. 40-45.

_____. (1983). Texto, contexto e significados: algumas questões na análise de dados qualitativos. In.: **Cadernos de Pesquisa**, nº 45, maio de 1983. São Paulo, p. 66-71.

_____. (1995). A abordagem qualitativa de pesquisa. In.: _____. **Etnografia da prática escolar**. Campinas: Papirus, p. 15-25.

ANTUNES, R. (2000a). Fordismo, toyotismo e acumulação flexível. In.: _____. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, p. 21-46.

_____. (2000b). As metamorfoses no mundo do trabalho. In.: _____. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, p. 47-63.

_____. (2002). O toyotismo e as novas formas de acumulação de capital. In.: _____. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, p. 47-59.

AQUINO, R. S. de L. de. et al (1993). A idade de ouro está à nossa frente. In.: _____. **História das Sociedades:** das sociedades modernas às sociedades atuais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, p. 229-236.

ARANHA, A. V. S. (1994). Controle da qualidade total e a intensificação do trabalho alienado. In.: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total:** uma nova pedagogia do capital. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 103-115.

ARAUJO, R. M. de L. (1996). **Tecnologias Organizacionais e Qualificação:** os aspectos atitudinais da qualificação. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/ SP. São Paulo.

ARRETCHE, M. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. In.: **Educação & Sociedade**, v.23, n. 80, set./2002. São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, p. 25-48.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. (2002a). **NBR 14724:** Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, Agosto de 2002.

_____. (2002b). **NBR 10520:** Informação e documentação - Citações em documentos - Apresentação. Rio de Janeiro, Agosto de 2002.

_____. (2002c). **NBR 6023:** Informação e documentação - Referências - Elaboração. Rio de Janeiro, Agosto de 2002.

BARDIN, L. (1994). **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70.

BARRETO, E. A. (2000a). O Estado na hegemonia capitalista. In.: _____. **Estado e políticas curriculares dos anos 90:** impactos na realidade paraense. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da PUC/SP. São Paulo: PUC, p. 30-66.

BARRETO, E. A. (2000b). A educação como elemento estratégico no processo de acumulação capitalista. In.: _____. **Estado e políticas curriculares dos anos 90: impactos na realidade paraense**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da PUC/SP. São Paulo: PUC, p. 67-115.

BARRETO, M. I. (1999). As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In.: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 107-150.

BARROSO, J. (2003). O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, p. 11-32.

BATISTA, P. N. (1994). **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Cadernos Consulta Popular, n. 7. São Paulo.

BOTTOMORE, T. (1988). (Ed.). Autogestão. In.: **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 23-24.

BRASIL. (1995). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado - MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. (1996). Ministério da Educação - MEC. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional. In.: SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, p. 163-188.

_____. (1999). **Conheça o FNDE**. Brasília: FNDE.

BRASIL. (1996). Ministério da Educação - MEC. (2005). **FUNDESCOLA**. Disponível em: <http://www.fundescola.org.br>. Acesso em: 24 mar. 2005, 15: 25: 45. Brasília: FUNDESCOLA.

BRAVERMAN, H. (1987a). A divisão do trabalho. In.: _____. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no Século XX**. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 70-81.

_____. (1987b). Gerência científica. In.: _____. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no Século XX**. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 82-111.

BRUNO, L. (1997). Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In.: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, p. 15-45.

CARVALHO, N. V. de. (1983). Autogestão. In.: _____. **Autogestão: o governo pela autonomia**. São Paulo: Brasiliense, p. 95-121.

CASTRO, J. A. (2000). **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2005, 00: 10: 17.

CASTRO, J. A.; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. (2000). **A reestruturação das políticas federais para o Ensino Fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2005, 23: 55: 21.

CASTRO, J. A. de; MENESES, R. M. (2003). **Avanços e limites na política federal de Ensino Fundamental nos anos 1990**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 27 jan. 2005, 00: 02: 15.

CATANI, A. D. (1997). Autonomia. In.: **Dicionário crítico Trabalho e Tecnologia**. Petrópolis: Vozes, p. 27-34.

CEPAL/OREALC. (1992). **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago, Chile.

CHAUÍ, M. (1999). A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDES, p. 211-222.

CHIAVENATO, I. (1987a). A administração científica. In.: _____. **Teoria geral da administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. São Paulo: McGraw-Hill, p. 64-102.

_____. (1987b). Teoria Neoclássica. In.: _____. **Teoria geral da administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. São Paulo: McGraw-Hill, p. 243-270.

_____. (1987c). Decorrências da Abordagem Neoclássica: tipos de organização. In.: _____. **Teoria geral da administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. São Paulo: McGraw-Hill, p. 357-398.

_____. (2005). **Idalberto Chiavenato**. Disponível em: <http://carreiras.empregos.com.br/comunidades/rh/colunistas/080802-cvchiavenato.shtm>. Acesso em: 10 jun. 2005, 23: 15: 24.

CORAGGIO, J. L. (2000). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In.: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, p. 75-123.

CORREA, M. L.; SARAIVA, L. (2000). Autogestão. In.: FIDALGO, F. ; MACHADO, L. **Dicionário da Educação Profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, p.29-31.

COSTA, A. de C. et al. (2004). **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Gestão Escolar**. Texto impresso. Texto objeto de discussão na II Reunião Nacional da Pesquisa Nacional do PDDE realizada em Porto Alegre – RS, no período de 26 a 28/07/2004.

COSTA, J. A. (1996). A escola como burocracia. In.: _____. **Imagens organizacionais da escola**. Porto-Portugal: Asa, p. 39-53.

COSTA, S. (1998). A Comuna assume o poder em Paris. In.: _____. **Comuna de Paris: o proletariado toma o céu de assalto**. São Paulo: Anita Garibaldi; Goiânia: UCG, p. 69-84.

CRUZ, R. (2004). **Contato FNDE II**. <http://fmail13.uol.com.br/cgi-bin/webmail.exe>

CUNHA, D. M. (1994). Intervenção estatal na gestão escolar pelo controle da qualidade total. In.: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 79- 92.

DAVIES, N. (1999). Fundo do Ensino Fundamental (FUNDEF): valorização da educação pública ou golpe publicitário? In.: _____. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, p. 3-35.

DELORS, J. et al. (2001). Opções educativas: o papel do político. In.: _____ **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, p. 168-194.

DINIZ, E. (1996). Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, out./dez. 1996. São Paulo: SEADE, p. 13-26.

DRAIBE, S. M. (1993). O Welfare State do Brasil: características e perspectivas. In.: **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, nº 8. Campinas: UNICAMP/NEPP.

_____. (2001). A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In.: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, p. 68-98.

FÁVERO, O. (2001). A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In.: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 107-112.

FERREIRA, A. B. de H. (2001). Princípio. In.: _____. **Mini Aurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 557.

FIDALGO, F. S. (1994). Gerência da qualidade total na educação: a privatização do público. In.: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 63-78.

FOLLIS, M. Autogestão. (2002). In.: BOBBIO, N. N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO (Org.). **Dicionário de Política**, vol. 1. Brasília: UNB, p. 74-81.

FONSECA, M. (2000). O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In.: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, p. 229-251.

GENTILI, P. (1998a). O Consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In.: _____. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, p. 13-39.

_____. (1998b). A complexidade do óbvio. Os significados da privatização no campo educacional. In.: _____. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, p. 72-100.

_____. (2001). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In.: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, p. 111-177.

GOMES, R. (1994). A análise de dados em pesquisa qualitativa. In.: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, p. 67-80.

HARNECKER, M. (2000). Alterações na organização da produção. In.: _____. **Tornar possível o impossível: a esquerda no limiar do Século XXI**. São Paulo: Paz e Terra, p. 139-163.

HARVEY, D. (1989). Do fordismo à acumulação flexível. In.: _____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, p. 135-162.

KAUTSKY. (1979). A ditadura. In.: **A ditadura do proletariado**. São Paulo: Ciências Humanas, p. 29-37.

KOSIK, K. (1976) O mundo da pseudoconcreticidade e a sua destruição. In.: _____. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-20.

LANDER, E. (1999). Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In.: _____. (Org.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 453-490.

LESBAUPIN, I. (1999). O desmonte de um país. In.: _____. (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, p. 7-13.

LIMA, L. C. (1998a). A Escola: uma organização. In.: _____. **A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da Escola Secundária em Portugal**. Braga-Portugal: Universidade do Minho, p. 47-64.

_____. (1998b). Modelos organizacionais: da organização burocrática à anarquia organizada. In.: _____. **A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da Escola Secundária em Portugal**. Braga-Portugal: Universidade do Minho, p. 64-85.

_____. (2000a). **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire. (Guia da Escola Cidadão, v. 4).

_____. (2000b). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, A.; OLIVEIRA, R. P. de. (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 41-76.

_____. (2001). **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez.

_____. (2002) Conferência “25 anos de gestão escolar”. In: **Revista do Fórum Português de Administração Educacional**. nº 2/2002. Lisboa - Portugal: Fórum Português de Administração Educacional, p. 12-41.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. (1993). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. In.: **Educação & Sociedade**, n.44, abril/93. Campinas: Papirus; CEDES, p. 33-49.

LIMA, R. N. (1995). A política educacional no Estado do Pará. In.: _____. **De Barbalho a Gueiros: clientelismo e política educacional do Pará**. (Dissertação de Mestrado). Campinas: Faculdade de Educação, p. 136-190.

LÜCK, H. et al (2001). **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A.

LUDK, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. (1986). Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. In: _____. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, p. 25-44.

MACHADO, L. R. de S. (1994a). Prefácio. In: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 7-10.

_____. (1994b). Controle da Qualidade Total: uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 11-28.

_____. (1994c). TQC: forjando a cultura do controle pela cooptação dos trabalhadores. In: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 39-52.

MARTINS, A. M. (2002). **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez.

MELLO, G. N. de. (2000a). O que é possível fazer já: dez opções de políticas e um desafio para os educadores. In: _____. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, p. 93-115.

_____. (2000b). Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: _____. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, p. 119-165.

MELQUIOR, J. C. de A. (1997). **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados.

MENDONÇA, R. (2002). O Paradoxo da Miséria. In: **Revista Veja**, jan./2002, p. 82-93.

MENESES, J.; GEMAQUE, R.; GUERREIRO, T. (2000). Impactos do FUNDEF na composição das matrículas no Estado do Pará. In: **Revista Ver a Educação**, v. 6, n. 1, (jan./jun. 2000). Belém: UFPA/ Centro de Educação, p. 41-50.

MINAYO, M. C. de S. (1992). Fase de análise ou tratamento do material. In.: _____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, p. 197-247.

MONACO, F. R. (2002). Descentralização e centralização. In.: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de Política**, v. 1. Brasília: UNB, p. 329-335.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. (1998). Emenda Constitucional Nº 14: o texto e o contexto do pecado original do FUNDEF. In.: _____. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Brasília: Idéa, p. 19-24.

MONTAÑO, C. (2003). **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez.

MORGAN, G. (1996). A mecanização assume o comando. In.: _____. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, p. 21-43.

MOTTA, F. C. P. (1981a). Burocracia e heterogestão. In.: _____. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo: Brasiliense, p. 11-38.

_____. (1981b). Autogestão. In.: _____. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo: Brasiliense, p. 133-167.

_____. **O que é Burocracia**. (1988). São Paulo: Brasiliense.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. (1981). **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense.

OLIVEIRA, C. de, et al (1999). A municipalização do ensino brasileiro. In.: _____. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 11-36.

OLIVEIRA, D. A. (1994). Qualidade total na educação: questões relativas ao processo de trabalho e a gestão da escola. In.: _____. FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, p. 93-102.

OLIVEIRA, D. A. (1997). Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In.: _____. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, p. 64-104.

_____. (2000). Minas aponta o caminho: as reformas educacionais nos anos 90. In.: _____. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, p. 244-306.

_____. (2002). Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In.: OLIVEIRA, D. A. ; ROSAR, M. de F. F. (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 125-43.

OLIVEIRA, N. C. M. (2000). As teorias organizacionais: considerações em tensão. In.: _____. **A política educacional no cotidiano escolar**: um estudo meso-analítico da organização escolar em Belém-Pa. (Tese de Doutorado). São Paulo: PUC, p. 52-70.

OLIVEIRA, R. T. C. de. (2004). **Público não-estatal: implicações para a escola pública brasileira**. Texto impresso. Texto objeto de discussão na II Reunião Nacional da Pesquisa Nacional do PDDE realizada em Porto Alegre – RS, no período de 26 a 28/07/2004.

OLIVEIRA, R. P. (1997). A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 174-198.

_____. (2000). Reformas educativas no Brasil na década de 90. In.: CATANI, A.; OLIVEIRA, R. P. de. (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 77-84.

PAIVA, V.; WARDE, M. J. (1993). Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. In.: **Educação & Sociedade**: Revista quadrimestral de Ciência da Educação/Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), nº 44, ano XIV, abril/93, p. 11-32.

PARÁ (Estado). (1991). Lei Nº 06, de 27 de Fevereiro de 1991. Estabelece as normas regulamentares do Conselho Escolar. In.: **Conselho Escolar**: um espaço democrático. (s.d.). Belém-Pa: SINTEPP, p. 10-12.

PARO, V. H. (1995). **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã.

_____. (2001). Autonomia da escola: propostas, práticas e limites. In.: _____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, p. 113-116.

_____. (2002). A administração capitalista. In.: _____. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, p. 35-79.

_____. (2003). **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática.

PAULO N., J. (1999). FHC e a política social: um desmonte para as massas trabalhadoras. In.: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, p. 75-89.

PAZETO, A. E.; WITTMANN, L. C. (2001). Gestão da escola. In.: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coord.). **O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE; Campinas: Autores Associados, p. 257-272.

PEREIRA, L. C. B. (1997). A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In.: **Cadernos do MARE**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

_____. (1998a). **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP.

_____. (1998b). As organizações sociais. In.: _____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, p. 235-250.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In.: _____. (Org.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 15-48.

PERONI, V. M. V. (2003a). (Coord.). **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Projeto de pesquisa financiado parcialmente pelo CNPq. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS: Faculdade de Educação.

PERONI, V. M. V. (2003b). **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (2004). **Reforma da ação estatal e as estratégias para a constituição do público não- estatal na educação básica brasileira**. Texto impresso. Texto objeto de discussão na II Reunião Nacional da Pesquisa Nacional do PDDE realizada em Porto Alegre – RS, no período de 26 a 28/07/2004.

PINTO, J. M. (2000). **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano Editora.

_____. (2002). Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In.: **Educação & Sociedade**, v.23, n. 80, set./2002. São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, p.109-136.

RAMOS, A. M. P. (2003). “Mais educação” com “menos recursos” ou a pseudovalorização da escola. In.: _____. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, p. 143-199.

RIBEIRO, M. R. D. (2002). No exercício da democracia formal: 1988-2001. In.: _____. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação**. (Dissertação de Mestrado). Campinas - SP: UNICAMP, p. 93-148.

ROSAR, M. de F. F. (1997). A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In.: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, p.105-140.

SANTOS, I. M. dos. (2001). **A política de descentralização do financiamento do Ensino Fundamental e sua repercussão nas unidades de ensino**: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola. (Dissertação de Mestrado). Recife-Pe: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.

SANTOS, M. R. S. dos. (2001). A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate. In.: _____. OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, p. 211-220.

SANTOS, T. F. A. dos. (2004). **Implicações do público não-estatal para a gestão escolar democrática**. Texto impresso. Texto objeto de discussão na II Reunião Nacional da Pesquisa Nacional do PDDE realizada em Porto Alegre – RS, no período de 26 a 28/07/2004.

SAVIANI, D. (1999). A LDB e o Plano Nacional de Educação. In.: _____. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, p. 73-119.

SHIROMA, E.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. (2002a). Os arautos da reforma e a consolidação do consenso: os anos de 1990. In.: _____. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, p.53-86.

_____. (2002b). A reforma como política educacional dos anos 1990. In.: _____. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 87-115.

SILVA JR., J. dos R.; SGUISSARDI, V. (2001). Estratégia e ações governamentais para a reconfiguração do Estado e da Educação Superior. In.: _____. **Novas faces da Educação Superior no Brasil**. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, p. 25-74.

SILVA JR, J. dos R. (2002). A educação superior reformada: a produção da ciência engajada ao mercado e de um novo pacto social. In.: _____. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, p. 41-71.

SINGER, P. (1999). A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In.: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, p. 25-44.

SOARES, L. T. (2000). O impacto do ajuste sobre a política social: o desmonte e as propostas de “reforma.” In.: _____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, p. 71-89.

SOARES, R. D. (1997). Marx, Gramsci e a Sociedade Civil. In.: **Caminhos**, nº 14, jun. 1997, p. 32-39.

SOUSA Jr. (s.d.). J. A crítica marxiana da educação em tempos de mundialização do capital e crise da escola. Disponível em: www.uff.br/trabalhonecessario/Justino%20artigo.htm. Acesso em 15/09/2004, 23: 05: 07.

TAYLOR, F. W. (1970). **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas S. A.

TOMMASI, L. de. (2000). Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In.: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, p. 195-227.

TORRES, R. M. (2000). Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In.: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, p. 125-193.

TRAGTENBERG, M. (1980). Co-gestão e o participacionismo ou “Alice no país das maravilhas.” In.: _____. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes, p. 19-59.

_____. (1992). Burocracia: da mediação à dominação. In.: _____. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, p. 186-219.

VALENTE, I. (2001). Financiamento e gestão. In.: _____. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP & A, p. 148-165.

VÁSQUEZ, A. S. (1977). Práxis criadora e práxis reiterativa. In.: _____. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 245-279.

_____. (2005). **Adolfo Sánchez Vasquez**. Disponível em: <http://www.redvoltage.net/autor628.html>. Acesso em: 10 jun. 2005, 00: 20: 32.

VIEIRA, E. (1997). As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In.: **Serviço Social & Sociedade**, nº 54. São Paulo, p. 67-73.

VIEIRA, L. (1996). Sociedade Civil e espaço global. In.: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, out./dez. 1996. São Paulo: SEADE, p. 107-119.

VIEIRA, S. L. (2000a). Itamar: tempos de tentativa de retomada. In.: _____. **Política educacional em tempos de transição**. (1985-1995). Brasília: Plano, p. 115-169.

_____. (2000b). FHC: tempos de definição de rumos. In.: _____. **Política educacional em tempos de transição**. (1985-1995). Brasília: Plano, p. 171-199.

_____. (2001). Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In.: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, p. 59- 89.

VIRIATO, E. O. (s.d.). **Desconstrução da Escola Pública Estatal**: a publicização enviesada. Texto apresentado na 26ª Reunião Anual da ANPED.

WANDERLEY, L. E. W. (1996). Rumos da ordem pública no Brasil. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, out./dez. 1996. São Paulo: SEADE, p. 96-106.

_____. (2000). Espaço público e educação. In. Krawczyk, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do Século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, p. 43-62.

WEBER, M. Burocracia. (1982). In.: _____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 229-282.

XAVIER, A. C. da R.; AMARAL SOBRINHO, J. (1999). **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília: Programa FUNDESCOLA.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2002c). **Como está a escola do meu filho? Avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE na Audiência Pública de Marabá/Pa**, Junho./2002. Brasília: FNDE.

_____. (1995c). **Como montar uma Unidade Executora**. Brasília: FNDE.

_____. (1999a). **Dinheiro Direto na Escola: como utilizar os recursos?** Brasília: FNDE.

_____. (1997b). **Dinheiro na Escola: procedimentos operacionais**. Brasília: FNDE.

_____. (1999b). **Dinheiro na Escola 4 Anos: Informações Técnicas**. Brasília: FNDE.

_____. (1995d). **Manual de Orientação para Constituição de Unidades Executoras**. Brasília: FNDE.

_____. (1995b). **Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental**. Brasília: FNDE.

_____. (2001c). **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Brasília: FNDE.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2002d). Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In.: _____. **Gerenciamento de custos**. Brasília: FNDE, p. 219-226.

_____. (2002a). **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**: orientações básicas sobre processos de adesão ao PDDE e de habilitação das UEx; elaboração e encaminhamento de prestação de contas. Informativo Nº 1 de 2002. Brasília: FNDE.

_____. (2003b). **Programa Dinheiro Direto na Escola**: orientações básicas sobre os processos de adesão e de habilitação ao PDDE; transferência e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento das prestações de contas. Informativo Nº 1, de 2003. Brasília: FNDE.

_____. (2004e). **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/index.html>. Acesso em: 26 out. 2004, 13: 24: 15.

_____. (1997c). **Relatório Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE Biênio 95/96**. Brasília: FNDE.

_____. (1998a). **Relatório de Execução do PMDE – 1997**. Brasília: FNDE

BRASIL. MEC. FUNDESCOLA. (1997d). Escola eficaz, escola de qualidade: novos paradigmas para a gestão da escola. In.: _____. **Guia de consulta para o PRASEM**. Brasília: Projeto Nordeste - FUNDESCOLA, p. 193-206.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2001d). Autonomia de gestão financeira da escola. In.: _____. **PRASEM III: Guia de Consulta**. Brasília: FUNDESCOLA, p. 279-93.

_____. (2001e). **Recursos Direto na Escola (PAPE, PME, PDDE): Manual para Execução**. Brasília: FUNDESCOLA.

_____. (1995a). **Resolução FNDE/CD/Nº 12**, de 10 de Maio de 1995. Brasília: FNDE.

_____. (1997a). **Resolução FNDE/CD/ Nº 03**, de 04 de Março de 1997. Brasília: FNDE.

_____. (2000a). **Resolução FNDE/CD/Nº 08**, de 08 de Março de 2000. Brasília: FNDE.

_____. (2000b). **Resolução FNDE/CD/Nº 24**, de 05 de Outubro de 2000. Brasília: FNDE.

_____. (2001a). **Resolução FNDE/CD/Nº 9**, de 20 de Março de 2001. Brasília: FNDE.

_____. (2003a). **Resolução FNDE/CD/Nº 003**, de 27 de Fevereiro de 2003. Brasília: FNDE.

_____. (2003c). **Resolução FNDE/CD/Nº 004**, de 27 de Março de 2003. Brasília: FNDE.

_____. (2004a). **Resolução FNDE/CD/Nº 10**, de 22 de Março de 2004. Brasília: FNDE.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2004b). **Resolução FNDE/CD/Nº 16**, de 19 de Abril de 2004. Brasília: FNDE.

_____. (2004c). **Resolução FNDE/CD/Nº 31**, de 22 de Junho de 2004. Brasília: FNDE.

_____. (2004d). **Resolução FNDE/CD/Nº 37**, de 28 de Julho de 2004. Brasília: FNDE.

BRASIL. (2001b). **Medida Provisória Nº 2.100-30**, de 23 de Março de 2001. In.: _____. **PRASEM: marcos legais**. Brasília: FUNDESCOLA, p. 1-9.

_____. (2001f). **Medida Provisória Nº 2.100-32**, de 24 de Maio de 2001. Brasília.

_____. (2001g). **Medida Provisória Nº 2.178-36**, de 24 de Agosto de 2001. Brasília.

_____. (1998b). **Medida Provisória Nº 1.784**, de 14 de Dezembro de 1998. Brasília.

BRASIL. MEC. FNDE. (2002b). Dinheiro Direto na Escola: onde aplicar os recursos? In.: **Jornal do MEC**, ano XV, nº 19, jun. 2002. Brasília: FNDE, p. 14.

_____. (2000b). Dinheiro na Escola deve ser fiscalizado. In.: **Jornal do MEC**, ano XIII, nº 3, maio/jun. 2000. Brasília: FNDE, p. 15.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. (1999). **Avaliação dos programas da rede de proteção social do Ministério da Educação: PDDE, PNLD, PNAE**. Cadernos Nº 43. Campinas: UNICAMP.