

Financiamento da escola à luz do novo papel do Estado: o caso do Rio Grande do Sul

School financing in light of the new role of the State: the case of Rio Grande do Sul

Financiamiento de la escuela a la luz del nuevo papel del Estado: el caso de Rio Grande do Sul

VERA MARIA VIDAL PERONI

Resumo: Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa sobre a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o novo papel do Estado neoliberal na educação. Analisa os resultados do Programa na rede estadual do Rio Grande do Sul e em Porto Alegre. Ao descentralizar recursos diretamente para as escolas, mas centralizando as definições políticas sobre sua gestão, incluindo a criação de unidades executoras de direito privado, o Programa se pauta por novas relações intergovernamentais e entre o Estado e a sociedade.

Palavras-chave: Programa Dinheiro Direto na Escola; centralização e descentralização; financiamento da educação; redefinição do papel do Estado na gestão escolar.

Abstract: This article presents research findings on the relationship between the Brazilian Program of Direct School Financing and the role of the State in education. It analyses the results of the Program in the school system of the state of Rio Grande do Sul and the capital city of Porto Alegre. By decentralizing financial resources directly to the school, but centralizing policymaking on their administration, including the creation of private executing agencies, the Program conducts itself by new inter-governmental relations and new relations between the State and society.

Keywords: direct school finance; centralization and decentralization; educational finance; the new role of the State in school management.

Resumen: Este artículo presenta resultados de una investigación sobre la relación entre el Programa Dinero en la Escuela (PDDE) y el nuevo rol del Estado neoliberal en la educación. Analisa los resultados del Programa en la red escolar de Rio Grande do Sul y en Porto Alegre. Al descentralizar recursos directamente para las escuelas, pero centralizando las definiciones políticas sobre su gestión, incluyendo la creación de unidades ejecutoras de derecho privado, el Programa se pauta por nuevas relaciones intergubernamentales y entre el Estado y la sociedad.

Palabras clave: Programa Dinero en la Escuela; centralización y descentralización; financiamiento de la educación; redefinición del papel del Estado en la gestión escolar.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma discussão sobre as relações intergovernamentais e a centralização *versus* descentralização a partir da avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação (MEC/FNDE). O Programa descentraliza recursos diretamente para as escolas, mas por outro lado centraliza as definições da política, já que todas as escolas estaduais e municipais necessitam obrigatoriamente criar unidades executoras, de direito privado, para receberem os recursos.

A análise se fundamenta nos resultados da pesquisa intitulada “PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?” (PERONI et al, 2005). Essa pesquisa teve por objetivo analisar esse Programa do governo federal e as implicações para a organização e o funcionamento da escola pública decorrentes da constituição de unidades executoras como entidades de direito privado nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Piauí, Pará e Mato Grosso do Sul. Para fazer a discussão proposta para este artigo apresentaremos os dados do estudo de caso do Rio Grande do Sul.

Verificamos que, de certa forma, o Programa é a materialização, na política educacional brasileira, de redefinições do papel do Estado, mais especificamente as redefinições ocorridas nas propostas de financiamento e gestão escolar, frisando que temos como pressuposto o fato de que a política educacional não é, simplesmente, determinada pelas mudanças que estão ocorrendo na redefinição do papel do Estado, mas é parte constitutiva dessas mudanças (Peroni, 2003).

No caso brasileiro, a atual política educacional¹ é concebida como parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como diagnóstico da crise atual a crise do Estado, e não do capitalismo, busca racionalizar recursos, diminuindo o papel da esfera estatal no que se refere às políticas sociais.²

Este artigo está dividido em três partes. Na primeira, apresentaremos dados do Programa Dinheiro Direto na Escola em nível nacional. Na segunda parte, analisaremos o Programa na rede estadual do Rio Grande do Sul, no município de Porto Alegre e em uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). Na terceira parte, trataremos da relação entre o diagnóstico neoliberal, incorporado pela Terceira Via, de que o “culpado” pela crise é o Estado, e as estratégias propostas que fundamentam o Plano de Reforma do Estado no Brasil (1995) e propõem o deslo-

¹ É importante analisar a política educacional atual no contexto da redefinição do papel do Estado, inserido em um movimento maior do capitalismo que, na tentativa de superar sua crise, estabeleceu como estratégias principais o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva.

² Para aprofundamento ver Peroni (2003).

camamento da execução das políticas sociais do Estado para a sociedade, enfatizando as relações intergovernamentais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PDDE

O atual Programa Dinheiro Direto na Escola iniciou-se em 1995 como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A Resolução FNDE n. 12, de 10 de maio de 1995, propõe agilizar a assistência financeira do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) aos sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, em consonância com a política e diretrizes para a educação, através do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Os recursos para financiar esse Programa são provenientes do Salário-Educação-cota federal e são distribuídos pelo FNDE. O critério de distribuição é a matrícula no ensino fundamental. As regiões norte, nordeste e centro-oeste recebem um valor maior do que as regiões sul, sudeste e o Distrito Federal, atendendo assim aos princípios redistributivo e de equalização das oportunidades educacionais na assistência financeira da União às redes públicas estaduais e municipais.

Inicialmente os recursos eram destinados apenas ao custeio das despesas das escolas e poderiam ser usados na manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Em 1995, já estava colocada a possibilidade de repasse para uma unidade executora, mas não era obrigatório. O dinheiro poderia ser repassado para a secretaria estadual ou municipal de educação ou para a unidade executora (UEX) das escolas (BRASIL, 1995b).

Em 1997, iniciou a obrigatoriedade de repasse diretamente para as unidades executoras e o Programa ainda se chamava PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. O Programa visava a repassar diretamente às escolas públicas de ensino fundamental e organizações não-governamentais sem fins lucrativos, que atuem com educação especial, “dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades” (BRASIL, 1997a).

Para terem acesso ao Programa, as escolas deveriam criar, obrigatoriamente, uma unidade executora, a qual, segundo a Resolução FNDE n. 03/97, é uma “[...] entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE [...]”. Conforme o art. 7º da Resolução acima citada, os recursos seriam liberados diretamente às unidades executoras. De acordo com o manual de orientação:

A Unidade executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997b, p. 11) [grifos da autora].

Portanto, a unidade executora deve arrecadar outros recursos além daqueles repassados pelo Programa, guardando proximidade com a lógica do “público não estatal”, apresentado no documento “Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado” (BRASIL, 1995).

A Medida Provisória n. 1.590, de 09 de outubro de 1997, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização. O artigo 1 define que cabe ao poder executivo qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Portanto, as unidades executoras das escolas públicas passam a ser organizações sociais.

Em 1997, a verba do Programa já se dividia em recursos para despesas de capital e recursos para despesas de custeio. Com esse dinheiro, a escola pode adquirir material permanente, fazer sua manutenção e conservação, capacitar e aperfeiçoar os profissionais da educação, contratar setores para elaborar processos e indicadores de avaliação da aprendizagem, implementar seu projeto pedagógico e desenvolver atividades pedagógicas diversas (RESOLUÇÃO FNDE n. 03/97, art. 2º).

Em 1998, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) passa a se chamar Programa Dinheiro Direto na Escola. Aparece pela primeira vez com esta denominação na Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998.

A legislação que regulamentava o Programa quando terminamos a pesquisa era a Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e a Resolução FNDE/CD n. 017 de 09 de maio de 2005.

Na Resolução n. 17/05, entre outras modificações, encontramos os aspectos a seguir pontuados.

- A especificação dos estabelecimentos aptos a receberem recursos do Programa: escolas públicas e privadas de educação especial.
- Foi retirado o item “capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação” do artigo que define em que serão empregados os recursos.
- Diminui de 90 para 50 o número de alunos que estabelece a obrigatoriedade da criação da unidade executora (UEX) nas escolas.
- As escolas com menos de 20 alunos não recebiam o dinheiro do Programa e passam a receber.
- As escolas com até 99 alunos podiam se organizar em consórcios de até 20 escolas para fins de recebimento dos recursos; agora, os antigos consórcios podem permanecer, porém, os constituídos a partir de 2004 deverão ter apenas cinco escolas.

- A tabela de valores de repasse foi mantida, mas foi instituído um fator de correção entre os intervalos de classe de número de alunos.
- Foi estabelecido que, ao aderir ao Programa, a escola pode definir o percentual de verba que quer receber na rubrica custeio ou permanente.
- As escolas de educação especial privadas filantrópicas passam a ter uma tabela específica, com valores mais altos do que as demais escolas.

O PDDE NO RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul (RS), a pesquisa iniciou em 2002 e foi desenvolvida no Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. Numa primeira fase da pesquisa, levantamos os dados referentes ao processo de implantação/implementação na rede estadual e na rede municipal de ensino de Porto Alegre, tentando apreender os principais embates e sujeitos envolvidos, através principalmente de entrevistas e documentos, tanto da Secretaria de Estado da Educação quanto do sindicato dos professores, no caso da rede estadual, e documentos jurídicos, no caso de Porto Alegre.

Na rede municipal de Porto Alegre, pesquisamos duas escolas de ensino fundamental, sendo que uma tinha a especificidade de atender jovens e adultos. Verificamos muitas diferenças entre as escolas, na gestão e, principalmente, na definição mais ou menos democrática de uso dos recursos, o que é muito interessante, pois apesar de fazerem parte da mesma rede, no nosso entendimento uma avançou mais do que a outra no cotidiano da gestão democrática.

Na rede estadual, pesquisamos apenas uma escola desde o início, já que nos envolvemos muito com as entrevistas e análise de documentos dos diversos sujeitos implicados no processo de implantação do Programa.

O grupo nacional de pesquisa definiu que seria investigada uma escola de cada rede e uma APAE. Definimos a inclusão de uma APAE já na última fase da pesquisa, o que se mostrou uma decisão acertada. Observamos peculiaridades interessantes nessa instituição, pois, mesmo sendo uma entidade filantrópica, trata-se, no caso de sua inserção no PDDE, do recebimento de recursos públicos destinados a uma instituição privada, e neste caso recebendo valores maiores que os repassados para a rede pública.

Passamos a destacar alguns aspectos das principais questões levantadas pela pesquisa, após quatro anos de trabalho.

Em Porto Alegre, há o embate jurídico acerca dos conselhos escolares podem ser ou não unidades executoras de direito privado. Lembramos, ainda, o debate acerca da autonomia dos entes federados, já que a centralização das decisões sobre o formato da política na União não respeitou a proposta feita por Porto Alegre e a sua trajetória de gestão democrática. Na rede estadual, a principal questão na implantação da política foi o dilema vivido entre avançar na gestão democrática e escolher como unidade executora o conselho escolar e não correr o risco de ter uma instituição de

direito privado no interior da escola ou, por outro lado, fortalecer o CPM (Círculo de Pais e Mestres). No caso da APAE, ressaltamos a quantidade de verbas públicas que recebe, das mais variadas fontes e a sua forma de gestão centralizada, apesar de ser não-estatal.

Porto Alegre viveu 16 anos de administração de uma frente de esquerda que tinha na democratização da gestão pública uma de suas maiores bandeiras. Mesmo com todos os impasses vividos no cotidiano das instituições escolares, o objetivo estava bem definido e as principais estratégias eram o fortalecimento do conselho escolar, a autonomia financeira e a eleição para diretores, além de toda a discussão da democratização do acesso e do conhecimento. Sem esquecer que as questões estão intimamente interligadas, para fins deste trabalho vamos nos deter mais no conselho escolar e na autonomia financeira.

O ente federado município, desde o final dos anos 1980, em um processo de correlação de forças, tinha construído suas políticas, inclusive, muitas vezes, em contraposição às políticas do governo federal. Essas últimas tinham outros objetivos políticos, entre eles a diminuição do papel do Estado para com as políticas sociais; mesmo o que ficava sob a propriedade do Estado deveria ter a lógica do mercado, para fins de eficiência e produtividade.

O Programa Dinheiro Direto na Escola foi concebido dentro desta lógica: repassar para o privado a administração do dinheiro público, e, ainda, enfraquecer as instituições públicas, tanto os sistemas estaduais e municipais quanto a própria escola, entendida como instituição estatal.

Neste sentido, a União não respeitou a autonomia dos entes federados, impondo políticas em um período democrático, não mais através da força física, mas econômica, já que os municípios que não se ajustassem à sua lógica não receberiam o recurso.

No caso da rede estadual do RS, apesar de que tenha sido editada, no mesmo período de início do Programa, a Lei n. 10.576/95, tratando da gestão democrática das escolas estaduais – muito por pressão dos profissionais da educação –, o fato é que o governo estadual da época (Governo Antônio Britto, de 1995 a 1998) era alinhado politicamente ao governo federal, e, sem nenhum tipo de resistência, aderiu ao Programa. É interessante observar, ainda, que, no RS, a representação organizada de pais de alunos (Associação de Círculos de Pais e Mestres – ACPM-Federação) é muito influente desde o período da ditadura. Com o debate acerca da gestão democrática e o fortalecimento dos conselhos escolares, essa instituição estava sem forças e praticamente acabada. Com o recebimento do dinheiro do governo federal, através do PDDE, ela sobrevive, ganha força, onde não existia foi organizada, e passa a disputar novamente os espaços de gestão na escola.

Outro aspecto a ressaltar na rede estadual foi o embate vivido, durante o Governo Olívio Dutra (1999-2002), entre duas formas de participação na democratização da rede estadual. A mais direta, através da Constituinte Escolar, e a represen-

tativa, através da Comissão Paritária, que reunia representantes de forças políticas de peso, o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS-Sindicato), a ACPM, a União Gaúcha de Estudantes Secundaristas (UGES) e o Executivo estadual. Enquanto a comunidade escolar, através da Constituinte Escolar, escolheu o conselho escolar para ser a unidade executora, o CPERS e a ACPM escolheram o CPM. O governo acolheu a decisão da Constituinte, defendendo que os conselhos escolares seriam as unidades executoras, mas sendo posição vencida na Comissão. É um interessante debate – quem tem mais legitimidade e quem fala em nome de quem –, já que duas instâncias que tinham por objetivo democratizar a elaboração das políticas estaduais no período decidiram sobre um mesmo ponto de forma diferente.

Outra face do debate que é muito importante de sublinhar é a indecisão do CPERS-Sindicato, entre fortalecer a gestão democrática através dos conselhos e o receio de transformar o conselho escolar, como instância do interior da escola pública, em entidade de direito privado. Dilema provocado pela obrigatoriedade das UEx terem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio. Mais uma vez perguntamos como ficam as relações federativas, já que o ente federado União, em um período democrático, impôs ao ente federado estado a criação da UEx e este teve que decidir entre o menos pior – tornar o conselho escolar de direito privado ou fortalecer o CPM.

A arrecadação de recursos por parte da unidade executora é uma das questões mais controversas do Programa, já que estimula a busca de recursos na comunidade, desobrigando assim o Estado de financiar totalmente a escola pública. Esta prática já existia nas escolas anteriormente, não nasce com o Programa, mas a luta dos profissionais da educação por autonomia financeira da escola, levada a cabo há anos, visava justamente acabar com essa prática; se a escola recebesse dinheiro para seus gastos cotidianos, não precisaria mais buscar meios de sustentação através de rifas, festas juninas, rainha da primavera, pedidos de contribuição aos alunos, etc. O Programa é concebido na contramão dessa luta e estimula a arrecadação de recursos pela escola, montando, inclusive, a estrutura da organização social (proposta pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE) através da unidade executora (instituição pública de direito privado).

Na pesquisa do RS, verificamos que este tema teve impactos diferentes na rede estadual e na rede municipal de Porto Alegre. Na capital gaúcha, a UEx das escolas municipais, no período da pesquisa, não estava autorizada pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) a arrecadar recursos na comunidade, dada a concepção de que a escola pública deveria ser financiada pelo poder público. Já na rede estadual, verificamos que esta é uma prática que tem tomado muito tempo, tanto dos círculos de pais e mestres quanto dos conselhos escolares; estas duas instituições podem ou não conviver bem na escola, mas de qualquer maneira foi fortalecida a prática da arrecadação, de todo modo, já praticamente naturalizada nas instituições estaduais de ensino.

Vejamos agora alguns achados da pesquisa nas duas escolas públicas pesquisadas.

Em 2004, o montante de recursos recebidos pelo PDDE e o arrecadado pela escola da rede estadual pesquisada foi praticamente o mesmo, conforme se pode observar na Tabela 1. É interessante pontuar também que o PDDE representou, em 2003, 15% do que a escola recebia da SE como repasse do “programa” de autonomia financeira e, em 2004, essa relação ficou em apenas 7%.

TABELA 1

Recursos financeiros da escola X da rede estadual de ensino do RS – 2003 e 2004

Ano	PDDE	Outros recursos				Total	PDDE/ Total
		Merenda	Repasse AF*	Outros**	Total		
2003	4.500,00	15.507,20	29.812,94	2.890,60	48.210,74	52.710,74	9%
2004	2.884,60	6.079,32	44.029,08	2.800,00	52.908,40	55.793,00	5%

Fonte: Departamento Financeiro da Escola X

Nota: *Repasse AF – repasse de recursos da autonomia financeira, “programa” de repasses mensais de recursos às escolas estaduais; **outros – recursos arrecadados pela escola.

TABELA 2

Recursos financeiros públicos recebidos pela escola Y da rede municipal de educação de Porto Alegre – 2001-03

Ano	PDDE	Outros recursos públicos geridos pela Uex				Total
		Repasse bimestral	OP	Verba Extra	SIR	
2001	8.200,00	28.711,66		6.070,00	1.600,00	44.581,66
2002	8.200,00	27.307,30		18.300,00	1.600,00	55.407,30
2003	8.200,00	34.221,31	4.471,87		1.600,00	48.493,18

Fonte: Escola Y

Nota: OP – Orçamento Participativo da SMED; SIR – Sala de Integração e Recursos; são salas de acompanhamento por profissionais especializados a alunos com necessidades educativas especiais

Outro fator interessante, na escola municipal pesquisada, foi que, em função de características do financiamento da educação, principalmente FUNDEF³ e PDDE, a escola, que atende jovens e adultos, teve que se adaptar para receber o recurso do PDDE. A flexibilidade inicial, que era parte da filosofia de uma escola que procurava atender às especificidades do aluno trabalhador, tanto na metodologia quanto na organização escolar, teve que ser repensada para a escola se tornar de ensino fundamental regular e, assim, receber os recursos do Programa. Foi um embate enorme na escola, com muitos questionamentos dos professores acerca da submissão do pedagógico ao financeiro, como verificamos no depoimento da diretora da escola no período 1996-2000:

[...] continuo fazendo esta ressalva de que a escola não tenha que ser de ensino fundamental para receber a verba. Eu acho que a educação de jovens e adultos é um direito também, a escola não pode ser só das crianças e jovens ela é do adulto também. Então é um direito deles receber esta verba, não precisa ser uma escola regular de ensino fundamental. [...] Não houve alteração nenhuma, é mais uma questão de discussão pedagógica desse direito. Senão o ensino de jovens e adultos nunca será valorizado (MOREIRA, 2004).

Enfim, a escola passou pelos ajustes necessários e o Conselho Municipal de Educação (CME) acabou legalizando a escola como de ensino fundamental, através do Parecer CME n. 003/2000. Para nossa surpresa, houve uma “auditoria” na escola e a mesma foi considerada pelo poder público federal como de jovens e adultos no censo escolar; isso significou a perda de recursos do PDDE, uma vez que o Programa não contempla a EJA, mesmo que essa possa ser, do ponto de vista legal, compreendida como educação regular. Esse fato foi considerado pelas pesquisadoras como uma intervenção da União em relação ao que o município havia definido no seu Conselho Municipal de Educação, podendo-se assim questionar, mais uma vez, qual é o escopo da autonomia relativa dos entes federados.

Por fim, vale destacar o “fluxo” do dinheiro, que é público, mas que passa por uma instituição privada para ser gasto pelo poder público. E mais ainda, o fato de que os pais, no caso da UEx ser o CPM, terem que ressarcir o poder público se houver qualquer problema na prestação de contas. Levando em consideração que as escolas públicas são para filhos de trabalhadores, muitas vezes com pouca escolaridade e familiaridade com a burocracia, repassar mais esta responsabilidade para pessoas que já são expropriados pela sociedade e pagam seus impostos, parece um abuso de poder, porque se nenhum pai responsabilizar-se, o dinheiro simplesmente não vai para a escola.

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Quanto à APAE, chamou a atenção principalmente a diversidade de fontes de recursos públicos recebidos, sendo que o PDDE, mesmo repassando mais recursos para essas escolas do que para as públicas, foi responsável por apenas 4% do total de recursos públicos recebidos em 2003, conforme verificamos na Tabela 3.

TABELA 3

Recursos Financeiros Públicos Recebidos pela APAE de Porto Alegre – 2003 e 2004

Ano	N nº alunos	PDDE	Outros recursos públicos				Total
			Merenda (PNAE)	PAED*	INSS**	PMPA***	
2003	188	8.400,00	2.831,20		109.729,32	90.000,00	210.960,52
2004	203	9.300,00	2.831,20	6.800,00	109.729,32		128.660,52

Fonte: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Porto Alegre/ Setor Financeiro.

Notas: *PAED – Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência; **INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social (o valor recebido pelo INSS é fixo e mensal, sendo, atualmente de 9.144,11 ao mês, assim, realiza-se a média anual); ***PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Outro aspecto a ressaltar é que, apesar de ser uma instituição proveniente da organização da sociedade, a gestão é totalmente centralizada, assim como a destinação dos recursos. Não encontramos na pesquisa nenhum vestígio de gestão democrática na instituição, além de pouca transparência na destinação dos recursos, já que a prestação de contas pública, inclusive publicada em um jornal local, é muito geral e em linguagem contábil. Percebemos, assim, na APAE, um menor controle social, tanto no que se refere à escolha de onde seria gasto o recurso quanto da prestação de contas para a comunidade educativa, quando a comparamos com as escolas das redes públicas estudadas. A Resolução FNDE n. 17 definiu que a Entidade Mantenedora (no caso das APAES) deve:

[...] fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa (RESOLUÇÃO FNDE n. 17/05, art. 7º, inciso IV, alínea c).

No entanto, esta não foi a realidade encontrada na pesquisa. No que se refere à gestão democrática, não só a APAE apresentou centralização nas decisões. Entre as escolas pesquisadas, mesmo de um mesmo sistema, como o Sistema Municipal de Porto Alegre, que tem uma longa caminhada de construção

da gestão democrática nas escolas, encontramos diferentes estágios de participação dos segmentos. Em uma das escolas, a verba do Programa, assim como os demais recursos recebidos, eram definidos com ampla participação. O Plano de Aplicação de recursos era definido em assembleias por segmentos da comunidade escolar, para definir prioridades dos gastos, seguidas de uma assembleia geral, na qual eram debatidas as propostas e as decisões tomadas de acordo com a proposta pedagógica da escola. Na outra escola pesquisada, a reunião do conselho para definir a destinação dos recursos foi “monopolizada” pela diretora que decidiu a compra de um videokê com karaokê. Alguns participantes da reunião perguntaram se não seria mais interessante investir em equipamento de som para o auditório, mas foi em vão, a diretora acabou convencendo-os. Na escola da rede estadual, o fato de haver duas instâncias que recebem recursos e definem sua destinação deixa o quadro ainda mais complexo. O diretor acaba centralizando as decisões e administrando às vezes junto, outras vezes individualmente, tanto com o CPM quanto com o Conselho.

Analisaremos, no próximo item, a relação entre o diagnóstico neoliberal de que o “responsável” pela crise é o Estado, a consequente estratégia proposta pelo Plano de Reforma do Estado no Brasil de transferência das políticas sociais para o setor público-não estatal, relacionando esses aspectos à obrigatoriedade de construção de unidades executoras (entidades públicas de direito privado) em todas as escolas públicas brasileiras para recebimento do dinheiro do PDDE.

MUDANÇAS NA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO

Compreendemos as mudanças no papel do Estado como parte de um processo maior de crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2002; ANTUNES, 1999; HARVEY, 1989); as estratégias de superação da crise, como o Neoliberalismo, a Globalização, a Reestruturação Produtiva e a Terceira Via é que estão redefinindo o papel do Estado.

Essa análise se opõe ao diagnóstico neoliberal, que afirma que o Estado entrou em crise, tanto porque gastou mais do que podia para se legitimar, já que tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. Este diagnóstico é partilhado pela Terceira Via.

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2006, p. 14).

Bresser Pereira (1996), teórico da Reforma do Estado no Brasil, tem como base teórica e política a Terceira Via. No Plano de Reforma do Estado no Brasil (1995), as políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada. As estratégias de reforma do Estado no Brasil são: a privatização, a publicização e a terceirização. Terceirização, conforme Bresser Pereira, é o processo de se transferirem para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. A publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7). O conceito de publicização significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 8). É importante ressaltar que nesse Plano as políticas sociais não são consideradas atividades exclusivas do Estado ou pertencentes ao núcleo estratégico e, portanto, não mais seriam de propriedade estatal, mas pública não-estatal. Assim, a exigência de obrigatoriedade de criação de unidades executoras, é uma forma de colocar em prática na educação a orientação do Plano.

Ainda conforme Bresser Pereira, “essas são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 8). É importante atentar que “quase mercado” quer dizer que a lógica de mercado é a que orientará a ação Estatal.

Observamos assim, uma intenção de desmonte das instituições mais “vulneráveis à correlação de forças” e um fortalecimento das instituições consideradas mais eficientes e produtivas. Mais do que racionar recursos, pois é através do dinheiro público que as instituições privadas estão agindo, a questão é a lógica de mercado. No caso analisado, a unidade executora, de direito privado, que se tornou obrigatória nas escolas públicas para o recebimento do PDDE, segue estes princípios, pois o dinheiro público chega na escola através de uma instituição de direito privado para implementar uma política pública, no caso a educação escolar.

Enfim, quando analisamos a obrigatoriedade de todas as escolas terem unidades executoras para receber os recursos da União, verificamos que, por um lado, há uma centralização por parte do ente federativo União, retirando a autonomia dos municípios e estados de construir seus processos de gestão democrática e, por outro lado, um avanço no processo de implantação de organizações sociais, que são parte da passagem das políticas públicas para o público não-estatal, entendido no Plano Diretor da Reforma do Estado como descentralização da execução de políticas sociais, do Estado para a sociedade.

Observamos ainda que a relação entre os entes federados, neste caso, é pausada por uma centralização da União, que definiu desde o princípio a política, e por uma subordinação dos estados e municípios, que, na penúria de recursos, acabaram se adaptando para não perder a verba. É um período democrático politicamente, mas o financiamento delimita fortemente as relações entre os entes federados.

Com a pesquisa, entendemos que o impacto na gestão da escola foi muito grande, embora em escalas diversas, de acordo com a caminhada que cada rede tinha em de gestão democrática. De qualquer forma, foi imposta aos estados e municípios a criação de uma unidade executora de direito privado para receber a verba que é proveniente de recursos públicos. O nosso estranhamento é que no governo atual, dito democrático e popular, e sem bases privatizas, esta obrigatoriedade continue ocorrendo.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho*: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de Procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos as escolas das redes estadual e municipal de ensino fundamental*. Brasília, 1995b.
- _____. *Resolução FNDE/CD n. 12*, de 10 de maio de 1995c.
- _____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução n. 03*, de 04 de março de 1997. Brasília: FNDE, 1997.
- _____. *Dinheiro na escola*. Procedimentos operacionais. Brasília, 1997a.
- _____. *Manual de orientação para constituição de unidades executoras*. Brasília, 1997b.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. *Medida Provisória n. 1590*, de 9 de outubro de 1997.
- _____. *Medida Provisória n. 1.784*, de 14 de dezembro de 1998.
- _____. *Medida Provisória n. 2.178-36*, de 24 de agosto de 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução n. 17*, de 09 de maio de 2005. Brasília: FNDE, 2005.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Via <<http://www.mare.gov.br/reforma>>, acessado em 3 jun. 1997.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, 1998.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 4.ed. São Paulo: Loyola, 1989.
- MÉSZAROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.
- MOREIRA, Maria Regina Taroufo. Diretora da escola municipal pesquisada, no período de 1996 a 2000. [Entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Vera Peroni e Juliana Lumertz em 2004, no CMET Paulo Freire, Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.
- PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera; BAZZO, Vera; PEGORARO, Ludimar. *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. Coleção Política e Gestão da Educação, v. 3.

PERONI, Vera et al. *Relatório de Pesquisa. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Porto Alegre, 2005. [impresso]

PORTO ALEGRE. *Parecer CME n. 003*, de 27 de janeiro de 2000.

VERA MARIA VIDAL PERONI é professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); doutora em educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). E-mail: veraperoni@yahoo.com.br.

Recebido em outubro de 2006
Aprovado em novembro de 2006