



Educação & Sociedade

ISSN: 0101-7330

revista@cedes.unicamp.br

Centro de Estudos Educação e Sociedade
Brasil

Adrião, Theresa; Peroni, Vera

Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública

Educação & Sociedade, vol. 28, núm. 98, enero-abril, 2007, pp. 253-267

Centro de Estudos Educação e Sociedade

Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313707013>

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

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

IMPLICAÇÕES DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA

THERESA ADRIÃO*

VERA PERONI**

RESUMO: Este artigo apresenta as conseqüências do Programa Dinheiro Direto na Escola para a esfera da gestão das escolas públicas, especialmente aquelas relativas às conexões entre a constituição e gestão da esfera pública e da esfera privada. De certa forma, acreditamos que o PDDE materializa mudanças ocorridas no papel do Estado. Os resultados encontrados, com destaque para aqueles que envolveram a indução à criação de unidades de direito privado para o recebimento e gestão dos recursos descentralizados, organizam-se a efeito deste artigo, tendo em vista três aspectos constitutivos da gestão educacional: a democratização da gestão da escola, a relação público e privado e a relação entre descentralização e centralização.

Palavras-chave: Política educacional. Gestão da educação. Financiamento da educação.

IMPLICATIONS OF THE SCHOOL DIRECT FUNDING PROGRAM ON THE PUBLIC SCHOOL MANAGEMENT

ABSTRACT: This paper presents some implications of the alterations entailed by the implementation of the School Direct Funding Program on public school management. It is the result of an investigation into the consequences of this Program through case studies in five States – São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Pará and Piauí. These were selected to show, albeit relatively, the different situations generated by the implementation of this Program

* Doutora em Educação e professora assistente do Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista (UNESP, Rio Claro). *E-mail:* theadriao@yahoo.com.br

** Doutora em História e Filosofia da Educação e professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail:* veraperoni@yahoo.com.br

in such diversified educational scenery. Although the induction to create private law entities to receive and manage these decentralized resources is being paid a special attention, these results are organized according to the three aspects that constitute the educational management: the democratization of school management, the relationship between public and private spheres, and the relationship between centralization and decentralization.

Key words: The State and educational policy. Education management. Education funding.

Introdução

Este artigo apresenta as implicações, para a gestão da escola pública, das alterações introduzidas pela implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Resulta de investigação a respeito das conseqüências desse Programa desenvolvida por meio de estudos de caso em cinco estados – São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Pará e Piauí –, selecionados com o objetivo de evidenciar, ainda que relativamente, a diversidade das situações geradas pela implantação do Programa, tendo em vista a sua adoção em um também diverso cenário educacional.

Em cada um dos cinco estados pesquisados,¹ buscou-se inventariar e analisar o processo de implantação do PDDE e suas conseqüências para a gestão de dois sistemas ou redes de ensino, conforme o caso: um estadual e outro municipal, este preferencialmente composto pela capital do estado. Os dados empíricos coletados referem-se ao processo de implantação do PDDE e a sua execução no ano de 2004. Complementarmente, com o objetivo de levantar informações sobre as conseqüências do Programa para o chão da escola e mais especificamente para a sua gestão, procedeu-se ao levantamento de informações junto a uma escola de cada um dos sistemas/redes. Sugeria-se, também, a coleta de informações nas APAES locais, condição não satisfeita em todos os estados.

Na região Sul, a pesquisa contemplou a rede estadual do Rio Grande do Sul e municipal de Porto Alegre, englobando a observação em duas escolas de ensino fundamental de cada uma dessas esferas administrativas, além de uma escola da APAE. Também compuseram a amostra intencional dos casos aqui analisados as redes estaduais de São Paulo, Piauí, Pará e Mato Grosso do Sul; as redes municipais das capi-

tais desses mesmos estados, com exceção de São Paulo, onde se optou por acompanhar a implantação do Programa na cidade de Pirassununga, por ter sido este viabilizado mediante a constituição de um consórcio interescolas. O PDDE exige para o repasse de recursos o número mínimo de 50 matriculados, condição satisfeita em Pirassununga isoladamente por apenas uma escola municipal, o que a fez constituir-se como escola-sede do consórcio, nela se instituindo a Unidades Executoras (UEX) à qual as outras se submetiam para o recebimento dos recursos proporcionalmente aos alunos matriculados. Acredita-se que esta situação deva se reproduzir em municípios de pequeno porte.

Em todas essas localidades, selecionou-se escolas contempladas pelo Programa para complementar a realização das observações de campo, com destaque para a percepção do funcionamento das UEX por meio da participação em reuniões e da análise de registros sobre o seu processo de implantação.

O trabalho de campo consistiu, também, do levantamento e análise de documentação referente à implantação e execução do PDDE. Complementarmente, buscou-se entender a qualidade das exigências e alterações trazidas pelo Programa a partir da realização de entrevistas semi-estruturadas, concedidas por representantes dos diferentes segmentos diretamente envolvidos na realização do programa: técnicos das secretarias/departamentos de educação; diretores, pais e professores, além de responsáveis pelo PDDE no próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A opção pela análise do PDDE justificou-se, desde a proposição da pesquisa, pela sua aproximação com formatos de gestão da esfera pública comprometidos com as alterações na organização e funcionamento do aparato estatal, tendo em vista a adequação deste às exigências propagadas ou às estratégias adotadas para a manutenção do capitalismo, dentre as quais se encontra a delegação, por parte do Estado, da responsabilidade pela oferta de políticas sociais a uma genérica sociedade civil (Montaño, 2002).

Suficientemente debatidas, mas não o bastante para minimizar sua tônica, as referidas exigências identificavam a crise do capitalismo do final do século passado com a crise fiscal de um Estado considerado pelos setores hegemônicos, exageradamente, provedor. Por essa razão e, em linhas gerais, a superação da crise do capital subordinava-se a trans-

formações no papel do Estado, situação que incluía a adoção de novos limites entre a esfera pública e a esfera privada.

O ideário conservador propunha a adoção da lógica mercantil como mecanismo para enfrentar as falhas do Estado, identificadas pela presença da política nos processos decisórios. O objetivo seria, na medida do possível, neutralizar esta característica por meio do incentivo à adoção de mecanismos de mercado, inclusive no âmbito da gestão estatal, de forma que o Estado lograsse atuar mais racionalmente, porque menos sujeito às pressões de grupos de interesses, tornando-se mais eficiente e produtivo² (Buchaman, 1984).

Defensores da Terceira Via,³ como o ex-ministro Bresser Pereira, também incidiram sobre a reformulação do padrão de oferta existente para as políticas sociais. Por não as considerar compondo o núcleo estratégico do aparelho do Estado e tampouco como atividade exclusiva desse Estado, por um lado apregoavam sua oferta mediante a adoção de quase-mercados, como alternativa para o aumento de sua eficiência e, por outro, repassaram para a sociedade a execução das políticas sociais por meio das parcerias público-privadas, denominadas de público não-estatal. Em síntese: um choque de mercado no interior do Estado, ajuste necessário àquelas esferas da ação estatal que, por sua natureza, não poderiam ser diretamente privatizadas.

Didaticamente, o texto está organizado em quatro itens. O primeiro busca apresentar e contextualizar as principais características do Programa. Os três últimos itens indicam os resultados da pesquisa no que se refere à democratização da gestão, à relação público-privado e à relação entre descentralização-centralização.

O PDDE e o marco das reformas no Estado brasileiro

No Brasil, com as devidas adequações e peculiaridades, a identificação do Estado como o “responsável” pela crise econômica obteve resposta político-institucional nas estratégias propostas pelo Plano de Reforma do Estado no Brasil (Brasil, MARE, 1995), das quais destacamos a transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal. (Bresser Pereira, 1997, p. 7).

Essa última alternativa tem logrado justificar-se teórica e ideologicamente pela disseminação da chamada Terceira Via (Giddens, 2001)

e pela atuação de seu operador nas práticas sociais o Terceiro Setor (Montaño, 2002) ou por sua variação institucionalizada, as Organizações Sociais. Nesse caso, o Estado, mesmo se retirando da execução das políticas sociais, mantém-se como seu financiador ou co-financiador.

Desde então, está na pauta dos governantes a adoção de mecanismos que deleguem a responsabilidade pela oferta e/ou execução das políticas sociais, consideradas como finalidades não exclusivas do poder público, à sociedade por meio da privatização ou da constituição dessa esfera híbrida “pública não-estatal”.

A viabilidade dessas mudanças, por sua vez, tem exigido uma forte atuação daquele mesmo criticado Estado, mediante políticas e medidas governamentais capazes de redefinir a lógica de regulação estatal até então existente, razão pela qual sua total implantação ainda não se configurou. No entanto, com maior ou menor ênfase, medidas nessa direção têm sido sistematicamente tomadas, a exemplo das iniciativas às parcerias entre instâncias públicas e setor privado, regulamentadas pela Lei Federal n. 9790, de 23/03/99, e no Decreto n. 3.100, de 30/06/99, que cria as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Se analisarmos o indicado para a consolidação das OSCIP, tem-se que a configuração do setor público não-estatal se dá por meio da transformação de instâncias constitutivas da estrutura estatal em entidades juridicamente privadas.

No campo da educação, acreditamos que o PDDE tem induzido os sistemas de ensino a atuarem nessa mesma direção, tendo em vista as estratégias propostas pelo Programa para atender aos objetivos de descentralização financeira, historicamente reivindicada pelas escolas públicas.

De acordo com a Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995, que lhe deu origem, seu objetivo seria agilizar a assistência financeira da Autarquia – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados. Até 1998, denominou-se Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), aparecendo pela primeira vez com a atual denominação no texto da Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (Bra-

sil, 1998). O agora Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) passou também a incorporar escolas de ensino fundamental que atendessem alunos com necessidades educacionais especiais e comunidades indígenas. Em 2003, foi novamente atualizado pela Resolução n. 3 de 27/02/03, do FNDE, com base na Medida Provisória n. 2.178-36, de 24/08/2001.

Desde 1997, o Programa exige, como condição para o recebimento dos recursos diretamente pelas escolas, a existência de Unidades Executoras (UEX): entidades de direito privado, sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar. “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, 1997, p. 11).

Declaradamente, o Programa opta pela criação de UEX de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão.

Distribuídos pelo FNDE, os recursos do Programa advêm majoritariamente do salário-educação. Os repasses levam em conta as desigualdades regionais, de tal forma que os estados das regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO) recebem valores ligeiramente maiores que os das regiões Sul (S) e Sudeste (SE) e Distrito Federal (DF), tendo em vista a quantidade informada no censo escolar de alunos matriculados em escolas públicas de ensino fundamental (inclusive nas modalidades especial e indígena) ou em privadas de educação especial, mantidas por Organizações Não-Governamentais ou similares, sem fins lucrativos e inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Ainda assim, durante o período analisado os valores repassados às UEX não sofreram qualquer reajuste, a não ser a inclusão, em 2004, de um fator de correção em relação ao número de alunos matriculados por escola, de sorte que as escolas com maior número de alunos recebessem um certo “subsídio” adicional (Cruz et al., 2005; Peroni & Adrião, 2004).

De maneira a visualizar tais valores, tem-se que uma escola com até 50 alunos recebeu R\$ 500,00, ao ano, nas regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal, e nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste,

R\$ 600,00 (em valores da época). Escolas consideradas de médio a grande porte (de 751 a 1000 alunos) receberam, nas regiões consideradas mais ricas, R\$ 6.300,00, enquanto para aquelas com o mesmo número de alunos e localizadas nos estados do N, NE e CO o repasse foi de R\$ 8.900,00.

Em uma primeira aproximação, a tendência é minimizar a importância do PDDE, uma vez que o valor *per capita* anual é pouco significativo. No entanto, mesmo com essas limitações, observou-se um crescimento da ordem de 545% no número de escolas com UEX, no período de 1999 a 2004, com conseqüências para a gestão escolar educacional que passamos a apresentar.

Democratização da gestão da escola

Uma primeira observação refere-se à abrangência do Programa, a qual se constitui por si em indicador da capacidade de indução a mudanças que o PDDE apresenta: o número de UEX em escolas públicas e organizações não-governamentais existente no Brasil salta de 11.643, em 1995, para 75.056 em 2004 (www.fnde.gov.br. Acesso em 29 nov. 2005). Além disso, embora o PDDE focalize os gastos no ensino fundamental, outras etapas da educação básica beneficiam-se do Programa e por ele são influenciadas, uma vez que, em um mesmo estabelecimento, várias etapas de escolaridade são oferecidas e estão submetidas às decisões tomadas por uma mesma esfera coletiva de gestão agora caracterizada como Unidade Executora.

Desse quadro é possível perceber que a generalização das UEX para as diferentes redes e sistemas de ensino, de certa maneira, padronizou um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada.

No entanto, as conseqüências dessa generalização para a gestão das escolas variaram de acordo com o grau de democratização vigente nas redes antes da obrigatoriedade das UEX. Esse grau corresponde, para efeito do aqui exposto, à presença combinada ou não de três fatores: existência de colegiados escolares deliberativos e compostos por todos os segmentos da escola, recursos financeiros descentralizados e relativa autonomia de gasto por parte das escolas.

Nos sistemas em que o debate sobre o aprofundamento da democratização da gestão encontrava-se em curso, como, por exemplo, os casos da rede municipal de Porto Alegre e redes estaduais do RS e MS, a proposta de transformação dos Conselhos Escolares em unidade executora assumiu um caráter de disputa política entre diferentes segmentos da educação. O dilema vivido pelos sistemas relacionava-se à opção em alterar a natureza jurídica dos Conselhos Escolares, transformando-os em unidade executora, cuja consequência seria a instalação de uma instituição de direito privado na esfera da gestão da escola ou, de outro modo, o fortalecimento do Círculo de Pais e Mestres (CPM), estrutura análoga às Associações de Pais e Mestres (APM), tradicionalmente menos democrática e, em muitos casos, não subordinada ao controle do colegiado gestor.

Em Porto Alegre, a escolha, com muita relutância, recaiu sobre a transformação do Conselho Escolar (CE). A rede estadual gaúcha preferiu ressuscitar a APM, procedimento análogo ao ocorrido em MS, onde, apesar de amplo debate, o CPM continuou como UEX.

Nas redes de ensino menos organizadas, em que a institucionalização de mecanismos coletivos de gestão era parcial ou inexistente, o Programa parece ter contribuído para sua implantação, inclusive induzindo à incorporação, mesmo que formal, da presença de todos os segmentos escolares em seu funcionamento, como observado no Pará, no Piauí e em Pirassununga.

Os arranjos, no entanto, variaram. Enquanto em Pirassununga, tendo em vista a fragilidade da organização da educação municipal, as UEX foram constituídas tal qual o exigido pelo Programa, ou seja, via criação de APMS; nas redes estaduais do Pará e do Piauí, dado o movimento recente de generalização dos Colegiados Escolares, as UEX se consolidaram a partir destes coletivos paritários e deliberativos. Por conseguinte, com uma estrutura mais democrática e permeável à participação de todos os segmentos da escola nas decisões.

É bom que se diga que essa indução pode redundar em limites para a própria democratização da gestão. No caso em que os Conselhos, recém-criados, nascem já crivados pela lógica da UEX, erigida a partir da ambigüidade que a caracteriza (entidade de natureza privada articulada ao setor público) e da função que lhe é prioritária – captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados –, há uma

tendência no funcionamento desses colegiados de secundarizar o exercício das práticas democráticas nas decisões.

Por fim, nos casos em que a APM/CPM já funcionava como UEX, como em São Paulo, o PDDE aprofundou uma política de descentralização existente no plano local que privilegiava, em nome da flexibilização administrativa para a gestão de recursos públicos, a institucionalização de uma estrutura paralela à administração pública, ainda que a ela vinculada, cuja natureza assemelha-se ao que se denominou acima de público não-estatal.

A ênfase nos aspectos procedimentais, exigida pela lógica do Programa e reforçada pela preocupação das UEX com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), tende a privilegiar a dimensão técnico-operacional e secundarizar a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. Nessa perspectiva, o Programa reforçou o tom pragmático das políticas educacionais dos anos de 1990, uma vez que a “ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é reduzida ao emprego das energias de usuários e profissionais na assunção em tarefas gerenciais” (Adrião & Garcia, 2005, p. 12) e/ou operacionais.

Como conseqüência, tem-se a fragmentação do processo decisório expressa no aprofundamento da dicotomia entre as decisões de natureza pedagógica e as de natureza financeira. Tal fragmentação pode ser percebida de duas formas: a primeira relaciona-se à valorização das UEX em detrimento dos colegiados escolares, nos casos em que se constituem como instituições distintas e em que estes últimos, aos menos formalmente, mantêm-se responsáveis pelas decisões de natureza político-pedagógica. A segunda, nos casos em que os próprios colegiados assumiram o formato de UEX, tem em seu funcionamento a minimização das questões político-pedagógicas ou sua subordinação às de ordem financeira.

A lógica e as práticas decorrentes da política institucional promovida pelo PDDE podem, também, ser apreendidas pelo estímulo, ainda que indireto, do Programa ao co-financiamento da escola pela comunidade escolar, idéia que tende a limitar a participação dos usuários à arrecadação e gestão de recursos financeiros, redesenhando a atuação

dos colegiados. Nesses termos, ainda que a captação de recursos privados pela escola não se constitua em novidade, o fato é que há incentivos e amplia-se a legitimidade da “participação financeira privada na escola pública. Por isso, para além de uma autonomia de gestão financeira, a autonomia proposta no PDDE é uma autonomia financeira” (Santos, Gutierrez & Silva, 2004, p. 12).

Por fim, percebeu-se que a articulação entre a fragmentação nas relações estabelecidas entre mecanismos colegiados de gestão de natureza diversa e a ênfase técnico-operacional acentuada pelo PDDE concentrou ainda mais as opções de política escolar nas mãos dos diretores, implicando restrições às práticas democráticas de gestão e contrariando um de seus princípios elementares: atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de decidir sobre destinação e priorização de recursos.

Um último aspecto a considerar refere-se à presença ou à ampliação do controle social sobre os recursos descentralizados, já que se considera, no âmbito de políticas relacionadas à democratização da gestão da educação, como necessária a existência de medidas que facilitem o controle social do Estado por parte da sociedade civil (Paro, 1986). Pela análise do *modus operandi* das UEX na esfera das escolas, o Programa, ao contrário do que declarava em seus objetivos, pouco contribuiu para a instalação de efetivas práticas de controle sobre os gastos, uma vez que as informações continuam restritas às equipes escolares e, em alguns casos, excetuando-se inclusive desse acesso os funcionários não-docentes.

Na esfera dos órgãos de gestão dos sistemas/redes de ensino, a preocupação com a prestação de contas, frise-se, com a correta prestação de contas, é motivada mais pelo temor das diligências movidas pelo TCU do que pelo estímulo ao controle do Estado pela sociedade civil, como se exigiria de políticas que articulassem descentralização com democratização desse mesmo Estado.

A relação entre o público e o privado

A introdução e/ou o fortalecimento, a depender do caso pesquisado, de uma nova relação entre a administração pública e uma instituição de natureza privada, como é o caso do modelo de UEX proposto para as escolas públicas, têm gerado dúvidas e questionamentos sobre sua

operacionalização que, de certa forma, evocam a necessidade de reflexão sobre uma também nova interface entre o público e o privado em educação.

Entretanto, na percepção expressa por gestores e educadores escolares em todos os casos analisados, isso não se constitui em questão relevante. Os depoimentos centravam-se em avaliar positivamente a oportunidade de receber diretamente os recursos. Essa unanimidade indica, por um lado, a relevância que políticas descentralizadoras têm para aqueles que vivenciam o cotidiano escolar, na medida em que se constituem em pré-condição para o exercício da reivindicada autonomia pedagógica. Além disso, os montantes repassados pelo Programa, contrariando a percepção inicial, desempenhavam função relevante na composição dos recursos geridos pela escola em todas as redes pesquisadas. Por outro lado, também é certo afirmar que o pragmatismo a que estão sujeitos os educadores, pela urgência de respostas que o cotidiano da escola forja e exige, tende a minimizar a preocupação com conseqüências de natureza mais geral, como as de natureza política, ou com as que apresentam impactos a longo prazo.

Em relação à dificuldade de percepção de conseqüências de maior amplitude, temos dois problemas a destacar. O primeiro aplica-se aos casos em que, sendo a UEX uma APM, geralmente cabe a um representante dos pais, em conjunto com o responsável pela escola, assinar os cheques referentes aos gastos do Programa e, portanto, co-responsabiliza-se pela gestão de recursos públicos auditados pelo TCU. Como então proceder em caso de responsabilização por eventual mau uso dos recursos públicos? Afinal, no âmbito da escola, quem responde por tais recursos: O representante da administração pública, no caso o responsável pela unidade escolar, ou o representante da sociedade civil, pai ou mãe do aluno?

O segundo problema, também resultante da superposição entre as esferas pública e privada inerente ao Programa, refere-se ao fato de que, ao se tornarem entidades de direito privado, as UEX, sejam elas APMS ou CES, passam a ter autonomia frente à administração pública, aqui representada pela escola, prescindindo de submissão às regras do sistema ou rede pública de ensino. A questão se torna mais complexa quando o Conselho Escolar é a Unidade Executora, uma vez que, em muitas redes públicas, esse colegiado compõe a estrutura administrativa da unidade escolar ao ser a instância de gestão da escola. Nesse caso,

questionamos: Em que medida está preservada a natureza pública da escola? Como garantir a subordinação por parte das UEX às normas da administração pública definidas pelos sistemas de ensino?

A relação entre descentralização e centralização

Deslocamentos na tensão entre centralização/descentralização têm sido uma das características da redefinição do papel do Estado do período, em razão dos quais, como visto, o Estado, em especial o governo central, tem exercido cada vez mais a tarefa de coordenação e avaliação das políticas sociais, repassando sua execução para a esfera da sociedade ou de outros níveis governamentais.

Também no Programa analisado percebe-se esse deslocamento, quando, ao mesmo tempo em que descentraliza recursos para as UEX, o Programa exige um único formato para sua constituição sem sequer ouvir os sistemas de ensino analisados. É provável que essa imposição tenha desrespeitado o pacto federativo, já que a União, por meio de um Programa, redefiniu o formato de gestão de todas as redes públicas de ensino, por vezes desconsiderando políticas em vigor.

O Programa foi concebido tendo em vista a desburocratização e a descentralização do repasse e da gestão financeira de recursos federais. Nesse sentido, o PDDE objetivou enfrentar uma rigidez, supostamente inerente à administração pública, para o que privilegiou a “ponta do sistema”. Isto significou o estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos. No entanto, em pelo menos um caso, a decisão sobre os recursos ficou submetida ao secretário de educação, situação que denuncia a fragilidade da anunciada descentralização financeira em decorrência de sua não articulação a medidas de estímulo à participação e democratização de toda a esfera pública.

Se o foco se dirigir para a esfera dos sistemas ou redes de ensino, a canalização das poucas informações sobre sua execução a funcionários e técnicos governamentais e a sua desvinculação dos Conselhos de acompanhamento e fiscalização de políticas ou programas educacionais, como os Conselhos Municipais/Estaduais de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, também contribuíram para a insuficiência do controle social sobre o Programa. Faz-se exceção ao mu-

nicípio de Belém, onde as contas do Programa foram, por decisão local, analisadas pelo Conselho Municipal de Educação.

Apontamentos finais

O fato do Programa não pressupor para sua realização a efetiva democratização da gestão da esfera pública fez com que, em muitos casos, fosse pequena a desejada participação da comunidade na operação dos recursos repassados.

É importante ressaltar que o PDDE apresenta aspectos positivos. O primeiro diz respeito à transparência na distribuição dos recursos do salário-educação, tendo em vista critérios previamente divulgados.

Também merece destaque a importância que esse repasse financeiro teve para o conjunto das escolas. Embora com impactos distintos sobre o cotidiano escolar, em todos os casos analisados os recursos repassados representavam importantes aportes no orçamento escolar. Da mesma maneira, o aumento da autonomia de gasto, permitida a partir de 1997, constitui em importante inflexão no sentido da desejada autonomia de gestão financeira para as escolas públicas.

Permanecerão, como campo futuro de investigação e avaliação, as consequências para o caráter público da escola decorrentes da instalação, em seu interior, de entidades de direito privado (UEx), nos moldes das Organizações Sociais, ainda que o pragmatismo de muitos impeça de relacionar essa opção com as formulações privatizantes da atuação estatal.

Recebido em agosto de 2006 e aprovado em fevereiro de 2007.

Notas

1. A pesquisa contou em cada estado com uma equipe de tamanho variável, composta por professores e alunos de universidades.
2. Essa orientação tem na economia neoclássica, e mais recentemente na *public choice*, seus principais propositores. A idéia-chave seria adequar a racionalidade econômica aos processos coletivos de tomada de decisão, nos quais se inscreve a gestão da esfera pública, para diminuir as externalidades da política, uma vez que elas, forçosamente, prejudicariam a maximização de resultados (Peroni & Adrião, 2004).
3. Bresser Pereira (1996), mentor da Reforma do Estado no Brasil, tem como base teórica e política a Terceira Via. Apesar de comungar do mesmo diagnóstico neoliberal para a crise do capitalismo (o formato do Estado provedor), a estratégia proposta pela

Terceira Via é a constituição de uma parceria entre a esfera pública (Estado) e a privada (sociedade) para a oferta de serviços públicos, dentre os quais a educação.

Referências bibliográficas

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. *Alterações no padrão de oferta da educação básica: algumas considerações*. São Paulo, 2005. 15p. (impresso)
- BRESSER PEREIRA, L.C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C. *A reforma do Estado dos anos 90: crise e reforma*. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br/reforma>>. Acesso em: 3 jun. 1997.
- BUCHANAN, J.; MCCORMICK, R.; TOLLISON, R. *El análisis económico de lo político: lecturas sobre la teoría de la elección pública*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- CRUZ, R.E.; GONÇALVES, F.W.A.S.; LUZ, L.X. Reflexões acerca do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Piauí. In: LUZ, L.X. (Org.). *Gestão, financiamento e controle social da educação*. Teresina: EDUFPI, 2005. p. 61-77.
- GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- PERONI, V.; ADRIÃO, T. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo, Xamã, 2005. p. 137-154.
- SANTOS, T.M.; GUTIERRES, D.A.; SILVA, L. *A relação gestão e autonomia financeira como política na escola*. Belém, 2004. 24p. (impresso)

Documentos

- BRASIL. Casa Civil. Medida Provisória n. 2.178-36, de 2001.

BRASIL. Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio 2004.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio 2004.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de orientação para constituição de unidades executoras*. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995. Brasília, DF: FNDE, 1995b.

BRASIL. Resolução n. 003, de 27 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, e dá outras providências. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/pdde>. Acesso em: 13 dez. 2005.