

Política de financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola

Policies of educational financing and community participation in school management

Política de financiamiento de la educación y participación de la comunidad en la gestión de la escuela

INALDA MARIA DOS SANTOS

Resumo: Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa desenvolvida pela autora acerca das repercussões do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no município de Camaragibe, em Pernambuco. Os dados indicaram que o Programa teve boa aceitação, apesar das suas limitações, e foi constatada a presença de mecanismos locais que vêm possibilitando uma ampliação da participação da comunidade na gestão da escola.

Palavras-chave: Programa Dinheiro Direto na Escola; descentralização; gestão da escola; financiamento da educação.

Abstract: This article presents results of a research project conducted by the author on the repercussions of the Program of Direct School Financing in the municipality of Camaragibe, in Pernambuco, Brazil. The data indicate that the Program has been well accepted, in spite of its limitations. The study also reveals the presence of local mechanisms that enhance the expansion of community participation in school management.

Keywords: direct school financing; decentralization; school management; educational finance.

Resumen: Este artículo presenta resultados de una investigación emprendida por la autora sobre las repercusiones del Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) en la municipalidad de Camaragibe, en Pernambuco, Brasil. Los datos han indicado que el Programa ha obtenido buena cabida, en que pesen sus limitaciones, y ha sido constatada la presencia de mecanismos locales que están permitiendo una ampliación de la participación de la comunidad en la gestión de la escuela.

Palabras clave: Programa Dinero Directo en la Escuela; descentralización; gestión de la escuela; financiamiento de la educación.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No contexto das reformas educacionais recentes empreendidas no Brasil, situaram-se medidas de política educacional que visaram promover a autonomia e a democratização da gestão escolar, como um caminho para se atingir a qualidade do ensino. É este o contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE,¹ criado e implantado durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no quadro do processo de descentralização das políticas públicas, em articulação direta com a reforma administrativa do Estado. Em termos da gestão isto pode ser identificado com o princípio da descentralização, com os propósitos de promover a autonomia dos serviços públicos (no caso a autonomia da escola) e com a criação de condições para a participação da sociedade nas decisões e no acompanhamento das políticas, o que se traduziu na obrigatoriedade de criação de canais de participação da comunidade nas decisões escolares.

Em certa medida, o PDDE veio a concretizar o discurso governamental que passou a defender a escola como principal espaço das políticas educativas, de acordo com um modo próprio de compreender o processo de “descentralização”.² Essa compreensão tem por base a “[...] idéia de que são os diretores, professores, alunos, pais e funcionários, a comunidade que, enfim, vive o dia-a-dia da escola quem sabe a melhor maneira de utilizar os recursos” (MEC/FNDE, s/d). Essa percepção, por sua vez, guardou coerência com a prioridade do governo em considerar que “é na escola que estão os problemas, é na escola que estão as soluções” (CARDOSO, 1995, *apud* VIEIRA, 1998).³ Essa mesma idéia vem sendo recorrentemente reforçada, como podemos apreender no conteúdo da explicação, abaixo transcrita, sobre o próprio PDDE:

[O PDDE] é um programa que [...] privilegia a ponta, privilegia a escola, a administração da escola, no sentido de garantir a certa hora recursos mínimos, não só para fazer frente à necessidade imediata, mas permitir que cada escola possa construir um paralelo e dentro da sua linha pedagógica, dar alternativas e complementar essa atividade educacional propriamente dita (MESSEMBERG, 1999).⁴

¹ Tratou-se de pesquisa que resultou em uma dissertação de Mestrado, defendida no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (SANTOS, 2001).

² Estudos teóricos e empíricos acerca da descentralização (ver CASSASUS, 1995; MELO, 1997; ARRETCHE, 2000).

³ São palavras de Fernando Henrique Cardoso tiradas de trecho do Programa “Acorda Brasil: está na hora da escola”, lançado em 1995.

⁴ Trecho do pronunciamento feito por Mônica Messemberg, então Secretária Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em Seminário/Reunião Extraordinária da Comissão de Educação e Cultura da Assembléia Legislativa de Pernambuco, sobre o Financiamento da Educação no Brasil.

Lembramos que, no ano do pronunciamento acima, o PDDE estava no seu quinto ano de funcionamento e nas avaliações do governo seus êxitos foram significativos, tal como continua a acontecer, segundo argumento que exemplificamos abaixo:

Nós chegamos à conclusão que a melhor poupança que se poderia fazer era passar o recurso para a diretora da escola; esse recurso rende absurdamente. É impressionante como se consegue multiplicar esse recurso que é repassado para a escola, quando bem administrado pela diretora junto com o Conselho de Pais e Mestres; e mais do que isso: o número de desvios e denúncias nesse programa é mínimo; é realmente irrisório; é impressionante como o controle social e o atendimento na ponta minimiza o desvio e aumenta a rentabilidade do recurso (MESSEMBERG, 1999).

O PDDE foi criado tendo por objetivo principal o envio de recursos federais, provenientes do Salário Educação – cota federal, diretamente para as escolas públicas do ensino fundamental, como uma das medidas proclamadas para promover a melhoria da qualidade desta etapa da educação. O suposto é justamente de que:

[...] a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-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 (MEC/FNDE, 1995).

Na sistemática implantada, os recursos passaram a ser transferidos uma vez a cada ano, tendo a eles direito as escolas públicas e as de educação especial mantidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos. Entretanto, para que a escola pudesse participar do Programa recebendo recursos diretamente, tornou-se obrigatória a criação de uma unidade executora (UEX) própria, a quem cabe receber e gerir os recursos transferidos. A UEX é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, e foi considerada um instrumento primordial para que se efetivasse a gestão democrática e para se garantir o êxito da política de descentralização:

A Unidade Executora é uma associação, sem fins lucrativos (também chamada de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, Círculo 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. Constitui-se, sobretudo, no mecanismo que foi capaz de possibilitar a efetivação da política governamental de descentralização de recursos públicos e do exercício do controle social das ações implementadas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (MEC/FNDE, 2000).

A exigência de criação de unidades executoras constituiu-se em questão polêmica em relação ao Programa. A literatura que analisa essa questão alerta, dentre outros aspectos, para os riscos que representa a presença de uma entidade privada num espaço público. Isto, de uma parte, por ferir o próprio caráter público do serviço prestado pelas escolas, por ensejar a privatização ao fornecer mecanismos legais para a captação de recursos, à medida que aumenta a desresponsabilização do Estado com o ensino público; de outra parte, por difundir no imaginário da população os elementos de uma cultura que venha a legitimar essa desresponsabilização (WEBER, 1998; PERONI, 2000).

Tendo em vista a breve exposição feita acima, o trabalho aqui apresentado traz para o debate parte dos resultados de uma pesquisa que teve por objetivo apreender, justamente, as repercussões do PDDE em três unidades escolares do município de Camaragibe, situado no estado de Pernambuco. Na pesquisa, procuramos identificar em que medida as diretrizes formuladas pelo poder central estavam ou não sendo redirecionadas localmente, tendo em vista, por um lado, uma possível margem de autonomia entre o local e o central e, por outro lado, o projeto de governo popular democrático do município a que pertenciam as escolas investigadas.

ORIGEM DO PDDE E O DISCURSO GOVERNAMENTAL

As raízes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) podem ser encontradas nas formulações contidas no Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003 (PDET), cuja construção resultou do compromisso assumido pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos,⁵ em Jontiem, na Tailândia, em 1990. Fruto de um amplo processo de discussão sobre os nossos problemas educacionais, o PDET, por ter sido um fator de mobilização de amplos segmentos organizados da sociedade brasileira, incorporou propostas e diretrizes de variados grupos. Entretanto, as diretrizes que predominaram foram aquelas que passaram a marcar as reformas educacionais em vários países do mundo, como uma consequência do papel que a educação passou a assumir no contexto da crise do capitalismo, das transformações produtivas e do movimento da globalização dos mercados (AZEVEDO et al., 1999; VIEIRA, 1998; AGUIAR, 2000).

No documento citado, é justificada a necessidade de se reconstruir o Sistema Nacional de Educação Básica devido às transformações mundiais. Nesse contexto, a escola foi definida como o foco principal de atuação das políticas educativas, afirmando-se que fortalecer a gestão escolar e ampliar a autonomia da escola, tornaram-se “direção prioritária da política educacional” (MEC, 1993, p. 46).

Foi definida, também, como meta a implantação de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, de modo a conceder-lhes “autonomia financeira,

⁵ Essa Conferência foi convocada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o BANCO MUNDIAL.

administrativa e pedagógica” (MEC, 1993, p. 42). Mais ainda, na parte em que o PDET enuncia os objetivos gerais, encontramos o que trata do fortalecimento da gestão democrática da escola, que deveria concretizar-se através da “constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar que participem ativamente da definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados” (MEC, 1993, p. 40).

Para dar consecução a essas definições, o Ministério da Educação se propôs a redirecionar sua atuação com base em um conjunto de orientações, entre as quais estavam aquelas que privilegiaram a descentralização:

[...] O MEC deverá executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios.

[...] Todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento da sua gestão (MEC, 1993, p. 23).

Há que observar que essas definições não foram imediatamente colocadas em prática. Como demonstra Vieira (1998), o Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado no período do governo de Itamar Franco, teve as características da política educacional daquele momento, quando ocorreram tentativas de retomada, pelo poder central, da condução de uma política educacional mais integrada, ficando, contudo, muito do que foi decidido, apenas no plano das intenções. A adoção de estratégias que iriam privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações das agências internacionais, e das quais o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um dos exemplos, passou a ocorrer no governo seguinte, o primeiro do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado no ano de 1995.

Nesse sentido, logo em fevereiro daquele ano (1995), ao fazer um pronunciamento em cadeia nacional, FHC afirmaria que a educação de qualidade era a prioridade número um do seu governo e que, para isso,

[...] a primeira providência é garantir que o dinheiro do Governo Federal para o Ensino Básico chegue diretamente, sem desperdícios nem desvios, a cada uma das 200 mil escolas da rede oficial. Assim, sobrarão mais recursos dos estados e municípios para melhorar o salário dos professores (CARDOSO, 1995a).

Do mesmo modo, quando da sua primeira mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos, ao apresentar ao Poder Legislativo as diretrizes de ação do seu governo para a área social, a descentralização das políticas apareceu como uma prioridade:

Descentralizar as ações do Governo Federal nas áreas da educação, da saúde, da alimentação e nutrição, da previdência e assistência social, do trabalho e da cultura importa em fornecer a estados e municípios informações que lhes confirmam maior capacidade de alocar recursos públicos e gerir os problemas e realidades locais (CARDOSO, 1995b).

Com base nesse argumento, acenou para as reformas administrativas que iriam ser feitas, visando a uma redefinição do papel do MEC, ao mesmo tempo em que enfatizou o novo papel que a escola deveria assumir em relação à gestão:

O Ministério da Educação e do Desporto deverá passar por reformas em sua estrutura interna para deixar de ser um executor e gestor de escolas, e atuar efetivamente como regulador das políticas de educação com vistas à qualidade do ensino; como financiador das prioridades educacionais; e como avaliador do desempenho escolar dos alunos, de modo a propiciar à sociedade e ao Governo informações úteis e confiáveis [...] A política do Ministério em todos os níveis de ensino deverá primar pelo objetivo de valorizar a escola como unidade de decisão e de utilização de recursos, para que o controle exercido pelo Poder Público sobre a educação dependa cada vez menos da multiplicação de exigências burocráticas e, cada vez mais, da avaliação objetiva do desempenho das diferentes instâncias e unidades da Federação (CARDOSO, 1995b).

Ao mesmo tempo em que o discurso governamental incorporava as diretrizes traçadas no Plano Decenal de Educação para Todos, renunciava a criação do PDDE. Criado logo no primeiro ano do governo, com o nome “Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE”, também ficou conhecido como *Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental*. No ano de 1998 assumiu o nome atual, e foi sendo apresentado, recorrentemente, como uma das iniciativas mais exitosas do Governo FHC na educação.

Com efeito, nos pronunciamentos governamentais do Governo FHC, o PDDE apareceu como um Programa que, desde a sua implantação, passou a promover a autonomia financeira das escolas e contribuir para a melhoria da qualidade do ensino. Nesse sentido, foi farta a utilização da mídia para divulgá-lo, e seus resultados foram destacados nas diversas “prestações de conta” que o Ministério da Educação e o próprio Presidente fizeram à sociedade, conforme o exemplo a seguir:

A prioridade do Governo na área da Educação é o fortalecimento do ensino fundamental, através da valorização da escola, da ampliação da sua autonomia, da descentralização das ações e da redistribuição das responsabilidades entre as diferentes esferas de governo. Atuando no sentido de eliminar a intermediação e oferecer qualidade e equidade, o repasse de recursos diretamente às escolas configurou uma revolução nas práticas anteriormente adotadas, tendo sido beneficiados 25 milhões de alunos de 107 mil escolas em todos os municípios brasileiros (CARDOSO, 1996).

Colocadas os aspectos acima, com as quais tentamos situar como o Programa teve origem e qual o espaço ocupado no discurso governamental, cabe, agora, situá-lo na configuração mais ampla da política de financiamento da educação fundamental.

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Por se tratar de um direito público subjetivo, constitucionalmente regulado, o acesso ao ensino fundamental e ao seu usufruto é um direito social universal e, como tal, tem também reguladas as suas fontes de financiamento.

A principal delas decorre do que é estabelecido pela Constituição Federal, quando esta determina a obrigatoriedade de vinculação de percentuais dos recursos públicos de cada ente federativo com gastos em educação. No seu artigo 212 está estabelecido que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, das suas receitas de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE (BRASIL, 1988).

No que se refere especificamente ao ensino fundamental, a Emenda Constitucional n.º 14/96 possibilitou as bases legais para que se operasse uma priorização acentuada. Foi fixada uma subvinculação de parte dos percentuais vinculados à MDE dos estados e municípios para garantir o financiamento exclusivo desta etapa da educação básica.

Com efeito, essa Emenda determinou que, por um período de dez anos, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam destinar pelo menos 60% dos 25% vinculados à educação (o que corresponde a 15% da receita de impostos) para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, visando sua universalização e a remuneração condigna do magistério; preceituou, ainda, que a União deveria destinar o equivalente a 30% da sua receita de impostos vinculada à educação (18%) para a erradicação do analfabetismo e a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

No âmbito da subvinculação de recursos dos estados e municípios para o ensino fundamental, a Emenda Constitucional n. 14/96 determinou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, a vigorar por um período de dez anos (1997-2006). O Fundef deveria reunir 15% das seguintes receitas estaduais e municipais: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), recursos do Fundo IPI-Exportação,⁶ Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios

⁶ Fundo compensatório, formado por 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e distribuído entre os estados brasileiros com base nas proporções de suas exportações; do valor destinado a cada estado, 25% deve ser transferido aos municípios.

(FPM) e, ainda, os repasses da União para compensar as perdas financeiras das unidades federadas decorrentes da desoneração das exportações conforme previsto na Lei Complementar 87/96 – Lei Kandir (conforme LEI n. 9.424, art. 1º).

O Fundo funciona no âmbito de cada estado, sendo contribuintes e rebedores de recursos o governo estadual e as municipalidades; o critério para divisão dos recursos é a proporção de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental “regular”. O Poder Executivo Federal fixa, a cada ano, um valor mínimo nacional por aluno, com base no qual a União complementa os recursos dos fundos dos estados cujos recursos próprios não forem suficientes para garantir o financiamento de acordo com o valor mínimo nacional fixado.

De maneira geral, a priorização do ensino fundamental, com mecanismos e critérios mais concretos, foi legalmente instituída a partir de 1996. Instrumentos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96, a Emenda Constitucional 14/96, a Lei regulamentadora do Fundef – Lei n. 9.424/96 e o Decreto n. 2.264/97 expressam os pontos fundamentais da reforma educacional do Governo FHC no âmbito da educação básica.

O FNDE e o Salário-Educação

Como sabemos, o principal recurso adicional utilizado para o financiamento da educação fundamental no Brasil é o proveniente do Salário-Educação, que é uma contribuição social que as empresas recolhem aos cofres da União, de acordo com um percentual de suas folhas de pagamento. As empresas comerciais e industriais recolhem uma alíquota correspondente a 2,5% da folha de contribuição à previdência social. As empresas agrícolas, o produtor e o empregador rural recolhem a alíquota de 0,8% sobre o valor comercial dos seus produtos.

É o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE,⁷ autarquia vinculada ao Ministério da Educação, a instituição que gerencia o Salário-Educação, que é arrecadado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recebidos os recursos, o FNDE distribui a cota estadual e municipal ($\frac{2}{3}$) do Salário-Educação e fica com $\frac{1}{3}$ (a cota federal) para aplicação em diversos programas de educação fundamental, abrangendo também suas modalidades, quer dizer, jovens e adultos, especial, e indígena.⁸

O Salário-Educação financia o ensino fundamental público nos estados federados, através das transferências das cotas estadual e municipal. Financia, também, um conjunto de programas federais, criados ou reformulados durante o período dos

⁷ O FNDE tem por atribuição específica captar recursos para o financiamento de programas educacionais e de assistência ao estudante, sendo seus recursos, entretanto, prioritariamente provenientes do salário educação. (BRASIL, 1999).

⁸ As cotas de $\frac{2}{3}$ e $\frac{1}{3}$ são atualmente calculadas sobre 90% do recolhimento. Os outros 10% financiam programas de transporte escolar e educação de jovens e adultos.

governos de FHC, para serem executados pelos estados e municípios, que tem sido financiado, principalmente, com a cota federal. Dentre os programas que são administrados pelo FNDE encontra-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o alvo de interesse da nossa pesquisa.⁹

IMPACTOS DO PDDE NAS ESCOLAS PESQUISADAS

Embora tenha havido exceções, a percepção predominante sobre o papel do Programa entre os atores pesquisados, é de que ele vinha proporcionando melhorias nas escolas, como ilustram os conteúdos dos depoimentos abaixo:

Para mim é um grande passo que o município deu, não é? Porque dá assistência às necessidades do colégio, porque têm vezes que a prefeitura ajuda o colégio. Mas a gente aqui dentro do colégio; a gente professor junto com a diretora, a gente sabe quais são as necessidades do colégio[...]. São necessidades que a gente sabe; a gente está vivendo no dia-a-dia do colégio, não é? Ai por isso eu acho importante essa [...] a UEx. (Entrevista n.º 01, representante dos professores).
Apesar do dinheiro não ser suficiente, mesmo assim está dando para [...] Foi feita reforma no colégio, novas salas de aulas, inclusive para os surdos, crianças especiais e excepcionais também, não é? (Entrevista n. 04, com representante de pais).

As percepções positivas, entretanto, são mediadas pelas críticas aos poucos recursos e às formas de sua operacionalização. Neste sentido, a Unidade Executora/PDDE¹⁰ foi questionada pela comunidade escolar pesquisada, devido à ausência de uma verdadeira autonomia. Isso acontece porque o Programa determina a forma de operacionalização e “gerenciamento” do dinheiro, ao estabelecer o quanto deve ser aplicado nas rubricas específicas de custeio e capital. E, neste caso, passa a ser posta em xeque a própria “autonomia” proclamada pelo governo federal:

[...] Porque, como eu te falei, ela limita não é? O gasto [...] A gente precisa de uma sala de professor, a gente podia pegar oito mil reais [...] e fazer uma sala de professor, aqui para a gente. Oito mil reais, eu acredito que [...] a gente não pode fazer isso. Só tem um banheiro para mil e poucos alunos [...] a gente não pode fazer isso... cadê a autonomia da UEx? (Entrevista n. 07, com representante dos professores).

⁹ Entre os demais podemos citar os seguintes: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Saúde Escolar (PNSE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional Biblioteca Escolar (PNBE), Programa TV Escola, Programa Nacional de Renda Mínima (PNRM), etc.

¹⁰ Cabe esclarecer que Camaragibe optou por transformar as escolas em cooperativas, sendo este o formato assumido pelas suas unidades executoras (UEXs).

[...] eles direcionam a gente; eles não dizem assim: pronto está aqui o dinheiro. Você vai usar e prestar contas. Aí você veja, vem o dinheiro e você fica limitado ao que é colocado. Você só pode usar tanto para capital e tanto para custeio. Então, você só pode gastar esse aqui, aqui e esse aqui. Mas e porque eu não posso usar de acordo com as necessidades da escola? [...] É um programa colocado de cima para baixo. Você não tem opção. Você tem que fazer o que estão te dizendo. Você só pode fazer isso aqui, entendeu? Então vão começando a limitar a gente. Você não pode agir. É uma espécie de burocracia meio esquisita, não é? (Entrevista n. 02, representante de direção).

Com efeito, no Programa em destaque, como em muitos outros do governo de FHC, foram estabelecidos mecanismos institucionais para garantir a participação da população na gestão dos mesmos. Contudo, não podemos deixar de considerar que existe uma grande distância entre uma participação outorgada por instrumentos legais e a que é conseguida em termos efetivos, na qualidade de uma conquista (DEMO, 1985; LANDER, 1999; LOBO, 1995).

Por outro lado, os riscos da presença da Unidade Executora (UEX) na escola foi uma preocupação encontrada, sobretudo, entre os diretores e muito pouco entre os professores. Trata-se da preocupação de que a UEX possa vir a ser um mecanismo de privatização, por se tratar de uma entidade privada dentro do espaço público, como mostram os trechos abaixo:

A unidade executora, não é? Essa cooperativa. Eu acho que ela é o que eu já te falei anteriormente. É um meio de privatização. É um início. É um princípio. É um pontapé inicial disfarçado (Entrevista n. 02, representante de direção). É uma instituição privada dentro da escola. A escola tem CGC, tudo isso. A gente tem que ter registro no cartório. A cooperativa é uma instituição privada dentro de um espaço público [...] tem uns pais que não aceitaram a UEX na escola, mas a gente ou fazia isso ou a gente perdia. Não tinha o dinheiro (Entrevista n. 09, representante de direção).

Um aspecto observado é o fato de que a Secretaria de Educação Municipal (SEC) não percebia a unidade executora como um espaço de privatização. A entendia, sim, como um espaço que poderia possibilitar a participação da comunidade, com vistas a buscar melhorias na escola e no ensino.

No início é que houve essa preocupação da unidade executora ser um elemento privatizante dentro da escola. Depois a gente foi engolido por outras atividades e não voltamos a rediscutir o assunto. É uma coisa realmente que nós queremos é que as escolas funcionem bem, com participação da comunidade. Então se a cooperativa vem com esse intuito, ela é bem vinda, independente dela ter um cunho privativo. Mas aí não depende só da Prefeitura de Camaragibe, a privatização está no Brasil inteiro. Mesmo a gente entendendo que tem coisas que não deviam ser privatizadas, mas se encontrássemos algum mecanismo que

não necessariamente fosse a privatização, e tivesse a participação popular dentro da escola, que até então só quem decidia era a comunidade escolar específica, dirigentes e funcionários, os pais e a comunidade não tinham penetração. Então, se esse é o canal de penetração: que seja, e seja bem vindo (Entrevista n. 10, Gestora da SEC).

No período de realização da pesquisa, o debate sobre a privatização da escola pública, via implantação das unidades executoras, vinha sendo travado através do SINTEPE (Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco), o qual argumentava que, com o discurso da descentralização dos recursos, da participação e autonomia da comunidade escolar, o que efetivamente se tinha eram sinais da materialização da privatização e desresponsabilização do Estado com a educação (SINTEPE,1999). Contudo, pouca ressonância do debate travado pelos representantes dos professores da rede estadual foi evidenciada entre os docentes entrevistados.

Por outro lado, apesar das constatações acima mencionadas, observamos que os diretores, nas brechas possibilitadas pelo PDDE, estavam tentando ampliar a participação para além dos membros integrantes das unidades executoras das escolas pesquisadas, conforme exemplificamos com o depoimento a seguir:

Os professores, os funcionários, todos estão incumbidos de aumentar a parceria. Antes, as assembléias, que havia aqui, não enchiam a vista, como se diz; não arregalava a vista de ninguém. Mas, hoje em dia, não. [...] Antes, dona Fulana, ela contava nos dedos quantas pessoas vinham, até que houve o comprovante de comparecimento: assinar o livro. Aí, foi que a maioria começou a vir e reconhecer que aquilo era importante para os filhos deles (Entrevista n. 04 – Representante da comunidade).

Nesse contexto, não podemos deixar de mencionar que, dentre as definições traçadas na política municipal de educação de Camaragibe, encontramos, justamente, o princípio da gestão democrática. Nesse sentido, foi possível identificar medidas efetivas implantadas pela Secretaria de Educação, que demonstraram a intenção de colocar em prática tal princípio. Dentre essas medidas, constatamos a promoção regular das Conferências Municipais de Educação (CMEs) cujos resultados estavam sendo incorporados ao planejamento das ações educativas. Constatamos, também, que foi institucionalizado o Fórum dos Dirigentes Escolares, como uma resposta às reivindicações dos diretores, feitas por ocasião de uma das conferências municipais. Desse modo, foi acatada mais uma instância de abertura da arena de decisões.

O funcionamento de mecanismos de gestão democrática, que vinham sendo implantados pela política educacional do município, certamente teve influência no modo como as escolas pesquisadas estavam tomando as decisões sobre a aplicação dos recursos do PDDE, ou seja, abrindo o espaço de decisões para além do exigido pelo

governo federal, tal como constatamos. A isso se somavam as conseqüências advindas do fato de o município ter escolhido criar as unidades executoras transformando as escolas em cooperativas. Mesmo que a cooperativa não pudesse ser considerada uma forma de contraposição do poder local à política do governo federal, devido ao seu regimento – que determina a realização de assembléias com todos os sócios para discutir ou para referendar decisões –, essa forma de UEx vinha permitindo que a gestão da escola contasse com uma arena mais ampliada nos processos de tomada de decisão.

Entretanto, o processo de mobilização dos sócios, segundo as informações que levantamos, ainda não era algo consolidado, como exemplifica o depoimento abaixo:

De início foi um choque pra todo mundo, principalmente para os funcionários, que sabiam que as reuniões aconteceriam em horários diferentes do horário de trabalho. E eles diziam: “mas a gente não vai ser remunerado?” E no início achavam que a responsabilidade não seria tanta e nem o trabalho também. Quando eles viram que o trabalho era pra valer, mesmo, eles ficaram meio chateados. Hoje, não estão tão avançados, mas já melhorou muito a concepção de ter que fazer o trabalho para a comunidade, sem ter muito compromisso para eles. E uma das coisas que interfere é, justamente, os funcionários, que precisam participar. A gente precisa dos funcionários participando. É que eles trabalham; a grande maioria trabalha em outros locais e isso aí dificulta, também (Entrevista n. 06 – Representante de direção).

De acordo com o que revelou a análise dos nossos dados, podemos inferir que no quesito “participação” o PDDE, de certo modo, estava conseguindo fazer com que houvesse uma maior mobilização da comunidade escolar, em termos de envolvimento na sua gestão. Mas, para isso, também deveriam estar contribuindo as próprias diretrizes que emanavam da política educacional local, como sugerem as análises acima apresentadas. Contudo, para termos uma idéia mais precisa do tipo de participação vivenciada, é preciso que ela seja qualificada. Na tentativa de dimensionarmos essa qualificação, procuramos apreender a sua articulação com um importante instrumento de gestão democrática: o projeto pedagógico das escolas.

É oportuno esclarecermos que concordamos com BARROSO (1998), quando ele toma a autonomia escolar como algo construído a partir de um espaço em que se confrontam e equilibram os interesses de distintos grupos, internos e externos à escola, tais como: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local. A autonomia, portanto, é tomada como um conceito relacional, pois os sujeitos agem dentro de uma situação de interdependência. Em conseqüência, só podemos considerá-la como legítima caso sua construção considere a autonomia dos indivíduos e o processo contemple o fornecimento de estratégias que permitam que as metas e os objetivos traçados para a escola resultem de um fazer coletivo.

Com base nesses referenciais, a análise dos nossos dados revelou que, se por um lado o Programa vem atendendo às necessidades imediatas das escolas, por outro lado a autonomia promovida está sendo considerada como uma “autonomia relativa”, pois restringe o seu campo de atuação à decisão sobre a aplicação dos recursos.

Olhe, veja! 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 [...] (Entrevista n. 02 – Representante de direção).

Porque antes [...] desse dinheiro da escola, a gente dependia da Secretaria para comprar até um papel ofício que precisasse na escola. Hoje, quando ele chega, a gente já pode, já usa; já não pede mais; já tem. Mas, também, já vem impresso, para comprar papel. Se a gente precisar de outra coisa... (estou dizendo papel, estou dando um exemplo, não é?) Porque ele vem dizendo assim, ‘X’ é para isso e ‘X’ é para isso. Se estiver fora disso, a gente não pode fazer (Entrevista n. 07 – Representante dos professores).

A realidade encontrada, portanto, estava associada a princípios, como: descentralização, flexibilização, desburocratização, desregulamentação e transparência, segundo o modelo imposto pelo novo desenho que o Estado brasileiro assumia. Nesse sentido, a autonomia escolar, como um “campo de forças” que visa à construção de sujeitos autônomos, estava incorporando conotações de uma autonomia relativa, pois se distanciava da materialização do seu projeto pedagógico e prendia-se à execução de determinações do Ministério da Educação (BARROSO, 1999; NEVES, 1999; SARMENTO, 1996). Assim, observamos que a autonomia proclamada pelo PDDE é completamente distinta de um processo que viesse a colocar a gestão escolar nos rumos de um processo de democratização mais substantiva.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Márcia A. da S. *Gestão da Educação Básica no Brasil: a política do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED*. São Paulo: Faculdade de Educação da USP, 2000 (tese de doutoramento).
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AZEVEDO, Janete et al. *A Qualidade do Ensino e a Política Educacional no Nordeste*. Recife: NEPPE/ Mestrado em Educação da UFPE, 1999 (Relatório de Pesquisa).
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- BRASIL, FNDE. *Informações Institucionais*. Brasília, 1999.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Presidência da República. Brasília, 1996 (www.planalto.gov.br/publica.htm).
- _____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Presidência da República. Brasília, 1999 (www.planalto.gov.br/publica.htm).
- _____. *Pronunciamento em Cadeia Nacional*, em 07 de fevereiro de 1995a.
- CASASSUS, Juan. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da União: desvendando a caixa preta*. Niterói: Xamã, 1998.
- LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, Nuria C. (Org.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LOBO, T. Políticas Sociais no Brasil: descentralização para mais equidade. In: VELLOSO, Jaques P. et al. (Coord.). *Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. INAE/ILDES: Rio de Janeiro, 1995.
- MEC/FNDE. *Como Criar a Unidade Executora*. Brasília: Diretora de Ensino Fundamental, s/d.
- MEC/FNDE. *Resolução n. 08, de 08 de março de 2000*. Brasília, 2000.
- MEC/FNDE. *Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995*. Brasília, 1995.
- MELO, Marcus André B. C. Crise Federativa, Guerra Fiscal, Hobbesianismo Municipal: efeitos perversos da descentralização? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). *Política e Contemporaneidade no Brasil*. Recife: Bagaço, 1997.
- MESSEMBERG, Mônica. *Palestra proferida na reunião extraordinária da Comissão de Educação e Cultura*. Recife: Assembléia Legislativa de Pernambuco, 16/08/1999.
- NEVES, Carmem Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma Passos (Org.). *Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1999.
- PERONI, Vera M. Vidal. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. *Anuário. GT Estado e Política Educacional: políticas, gestão e financiamento da educação*. Caxambu: Anped, 2000.
- SANTOS, Inalda M. dos. *A Política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o programa Dinheiro Direto na Escola*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.
- SARMENTO, Manuel Jacinto. *A escola e as autonomias*. Lisboa: ASA, 1996. Coleção Cadernos Pedagógicos.
- SINTEPE. *Unidades Executoras: ameaças de privatização da escola pública*. SINTEPE/CUT/CNTE, 1999.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998 (Tese elaborada para o Concurso de Professor Titular)
- WEBER, Silke. Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 112, Fundação Carlos Chagas, 1998.

INALDA MARIA DOS SANTOS é professora da Universidade Federal de Alagoas e doutoranda em Educação na Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: inaldasantos@uol.com.br

Recebido em novembro de 2006
Aprovado em dezembro de 2006