

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JOÃO INÁCIO CAMPELO

**DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E PÚBLICO
NÃO-ESTATAL: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento
do Ensino de Fortaleza**

FORTALEZA

2011

JOÃO INÁCIO CAMPELO

**DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E PÚBLICO
NÃO-ESTATAL: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento
do Ensino de Fortaleza**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará para a obtenção do título de Mestre em avaliação de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite
Moreira

FORTALEZA

2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S000p

Campelo, João Inácio

Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza/João Inácio Campelo – Fortaleza, 2011.

152 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Curso Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, 2011.

Orientadora: Prof^o. Dr. Carlos Américo Leite Moreira

1. avaliação, descentralização, gestão democrática, público não-estatal, autonomia escolar.

CDD 000

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

JOÃO INÁCIO CAMPELO

**DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E PÚBLICO
NÃO-ESTATAL: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento
do Ensino de Fortaleza**

Dissertação apresentada à banca examinadora
como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela
Universidade Federal do Ceará.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite
Moreira

Aprovação em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará
Orientador

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi
Universidade Federal do Ceará
Presidente

Prof^a. Dr^a. Isaíde Bandeira da Silva
Universidade Estadual do Ceará
Membro Efetivo

Prof^a. Dr^a. Virna do Carmo Camarão
Universidade Federal do Ceará
Membro Suplente

AGRADECIMENTOS

Devo um reconhecimento e agradecimento a todos os que, de uma forma ou de outra, com estímulos afetivos e com desafios políticos e acadêmicos, participaram nesse processo. À minha mãe (*in memoriam*) e ao meu pai que me conceberam na tortuosa trilha da vida. À minha esposa, Emiran e meus filhos Isabelle, Mariana e João Filho pelo estímulo e paciência.

Àqueles professores do MAPP-UFC que de forma direta ou indiretamente estiveram sempre apoiando, Alcides Gussi, Fernando Pires, Lea Carvalho, Carlos Américo, Paulo César. E tantos outros que me brindaram a oportunidade e o privilégio de debater estas questões ao longo de muitas aulas acadêmicas.

Aos alunos, que fazem desta atividade acadêmica algo grandioso e apaixonante.

À professora Isaíde Bandeira que gentilmente se dispôs a compor a Comissão Examinadora e dar sua valiosa contribuição para este trabalho.

À professora Lia Matos, grande amiga, que tem me apoiado e me incentivado desde o período da minha graduação em Pedagogia.

Ao meu amigo e colega de mestrado, Paulo Gurgel Mota, por caminharmos juntos nesse grande desafio acadêmico.

À Quininha e Joana, gestores da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, pelo apoio e dedicação ao trabalho de campo realizado nesta secretaria.

A Carlos Américo Leite Moreira, orientador, referência permanente. Grande mestre e responsável pela melhor parte de um caminho com rumo fixo, mas sem estrada definida.

RESUMO

Esta pesquisa avaliativa apresenta os resultados do trabalho intitulado “Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE em Fortaleza”, cujo objetivo central foi avaliar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), no contexto da reforma educacional brasileira, assim como suas implicações para a gestão da escola pública. A defesa da política pública para a criação do Programa repousa em categorias como: descentralização, transparência, participação, autonomia e gestão democrática. Nosso objetivo geral, portanto, foi analisar a implantação e implementação do PMDE enquanto fio condutor para possíveis evoluções no processo de gestão democrática do ensino, autonomia da unidade escolar e as implicações para a organização e o funcionamento da escola pública municipal de Fortaleza, decorrentes da constituição do Conselho Escolar (CE) em Unidades Executoras (UEX) como entidades de direito privado sem fins lucrativos vinculada à escola. A concepção metodológica que norteou o desenvolvimento da pesquisa levou em consideração a importância das peculiaridades das escolas da amostra, as relações de força manifestas e as especificidades presentes na materialização de uma política governamental. Atendendo a essa exigência metodológica, a pesquisa realizou-se em duas unidades escolares, sendo uma pertencente à Secretaria Executiva Regional (SER) I e outra à SER VI. Concluindo, é importante ressaltar que o PMDE tem aspectos muito positivos, entre eles, a possibilidade real de participação coletiva dos diversos segmentos que compõem o CE, assim como a autonomia financeira da escola, que é uma bandeira de luta histórica dos educadores. No entanto, a reflexão prossegue no sentido de que a descentralização do financiamento da educação pública municipal, desdobrada em programas de dinheiro direto na escola como o PMDE, não pode se constituir em porta aberta à privatização do ensino. A luta da sociedade civil deve prosseguir no sentido de garantir à escola pública o caráter estatal quanto ao seu financiamento; o caráter comunitário quanto à sua gestão; e o caráter público quanto à sua destinação.

Palavras-chave: avaliação, descentralização, gestão democrática, público não-estatal, autonomia escolar.

ABSTRACT

This evaluative study presents the results of the work entitled "Money in the school direct, democratic management and non-state public: an evaluation of the Programme for the Development of Education - PMDE in Fortaleza," whose main objective was to evaluate the Program Development and Maintenance Education (PMDE) in the context of the Brazilian educational reform, as well as its implications for the management of public schools. The defense of public policy for the creation of the program lies in categories such as decentralization, transparency, participation, autonomy and democratic management. Our overall objective therefore was to analyze the deployment and implementation of PMDE while thread for possible developments in the process of democratic management of education, autonomy of schools and in the implications for the organization and operation of public school in Fortaleza, of the formation School Council (EC) in Executing Units (UEX) as private entities linked to the nonprofit school. The design methodology that guided the development of the research took into account the peculiarities of the importance of schools in the sample, the power relations manifest and the specific embodiment of the present government policy. Given this methodological demand, the study was conducted in two school units, with one belonging to the Regional Secretariat (SER) and another being I VI. In conclusion, it is important that the PMDE has many positive aspects, including the real possibility of collective participation of the various segments that make up the EC and the financial autonomy of the school, which is a historic battle flag of the educators. However, continuing reflection in the sense that the decentralization of education financing municipal public money split into direct programs in school as PMDE, can not be opened to door to privatization of education. The struggle of civil society must continue to ensure the public school the character state in funding, the community character as to its management, and public character as to its destination.

Keywords: evaluation, decentralization, democratic, non-state public, school autonomy.

Sumário

Relação de Siglas e Abreviaturas	8
Lista de Quadros e Tabelas.....	10
Introdução	11
1 Marco referencial para análise	17
1.1 Democracia e as mudanças na configuração do Estado brasileiro	17
1.2 Terceiro Setor e público não-estatal: implicações para a escola pública brasileira.....	29
1.3 gestão democrática da escola e as orientações das políticas públicas em educação: descentralização, participação e autonomia:	43
2 Trajetória e marcos legais do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE)	63
2.1 Implicações do PMDE para a gestão escolar	79
3 Estudo de caso.....	86
3.1 O sistema municipal de ensino	87
3.2 O sistema municipal de ensino e a implantação do PMDE.....	91
3.3 A escola municipal de educação infantil e ensino fundamental “A”	94
3.4 A implantação e a gestão do PMDE na escola “A”	95
3.5 A escola municipal de educação infantil e ensino fundamental “B”	98
3.6 A implantação e a gestão do PMDE na escola “B”	100
4 Análise dos casos	104
4.1 Considerações preliminares	104
4.2 Caracterização das Unidades Executoras - UEx.....	108
4.3 O impacto financeiro do PMDE nas escolas da amostra	112
4.4 Democratização da gestão	114
4.5 Execução do Programa	115
4.6 Principais problemas, vantagens e sugestão.....	117
5 Considerações finais	121
6 Referências bibliográficas.....	129
7 Apêndices.....	136
7 Anexos.....	142

Relação de siglas e abreviaturas

APMC – Associação de Pais, Mestres e Comunitários
BM – Banco Mundial
CE – Conselho Escolar
CEF – Conselho de Educação de Fortaleza
CNPJ – Cartão Nacional de Pessoa Jurídica
DDS – Declaração Digital de Serviços
DEPP – Departamento de Estudos de Programas e Projetos
DF – Distrito Federal
DIPJ – Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
DIRF – Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física
DOE – Diário Oficial do Estado
DOM – Diário Oficial do Município
DOU – Diário Oficial da União
DPC – Departamento de Prestação de Contas
FEFS – Funcionamento da Escola aos Finais de Semana
FME – Fundo Municipal de Educação
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
ISS – Imposto Sobre Serviços
ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não-Governamental
OS – Organizações Sociais
PAF – Plano de Aplicação Financeira
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
Pdrae – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado

PGM – Procuradoria Geral do Município
PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNE – Plano Nacional de Educação
PT – Partido dos Trabalhadores
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RFB – Receita Federal do Brasil
SAG – Secretaria de Ação Governamental
SAM – Secretaria de Administração do Município
SEDAS – Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social
SEFIN – secretaria de Finanças
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SER – Secretaria Executiva Regional
SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMDT – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial
SME – Secretaria Municipal de Educação
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
UEx – Unidade Executora

Lista de quadros e tabelas

Quadro 1	
características básicas da social democracia e neoliberalismo.....	32
Quadro 2	
Setores de Estado e as formas de propriedade.....	60
Tabela 1	
Valor do repasse anual do PMDE por categoria de despesa.....	76
Tabela 2	
Valores repassados pelos programas de dinheiro direto na escola por SER.....	78
Quadro 3	
Divisão dos bairros por Secretaria Executiva regional (SER).....	87
Quadro 4	
Demonstrativo do número de escolas e matrículas por SER.....	90
Tabela 3	
Recursos do PMDE transferidos à escola (A) no período de 2001 a 2010.....	95
Tabela 4	
Outros recursos públicos geridos pelo Conselho Escolar da escola (A).....	96
Tabela 5	
Recursos do PMDE transferidos à escola (B) no período de 2001 a 2010.....	100
Tabela 6	
Outros recursos públicos geridos pelo Conselho Escolar da escola (B).....	101
Tabela 7	
Montante dos recursos financeiros repassados no período de 2001 a 2010.....	112
Quadro 5	
Repasses diretos auferidos pela escola (A) no ano de 2009.....	113

Introdução

É na medida em que avaliados e avaliadores dialoguem, instituições e sistemas se sintonizam e inteligências múltiplas se complementem que a avaliação irá emergindo com suas características mais notáveis de propulsora das necessárias transformações educacionais e sociais e de advogada dos direitos humanos. (Penna Firme)

No Brasil, embora a gestão democrática da educação figure como norma jurídica desde a Constituição Federal de 1988, sua regulamentação tem sugerido uma diversidade de interpretações que variam segundo o lugar e os agentes envolvidos. A década de 90 apresentou-se como um momento ímpar nas formulações de propostas no campo educacional, mais especificamente, da gestão da educação.

Inúmeras são as transformações na produção da vida material objetiva e subjetiva, neste particular período do capitalismo. Peroni (2006) destaca que tais mudanças ocorrem na esfera do Estado, da produção, do mercado e também no âmbito ideológico-político-cultural, em consequência dos processos de Reestruturação Produtiva, da Globalização, do Neoliberalismo e da Terceira Via. De acordo com a autora, estas, são estratégias do capitalismo para a superação de sua crise.

Esta dissertação apresenta os resultados da pesquisa avaliativa intitulada “Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza”, cujo objetivo central foi analisar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), no contexto da reforma educacional brasileira, assim como suas implicações para a gestão da escola pública do município de Fortaleza. A defesa da política pública para a criação do Programa repousa em categorias como: descentralização, transparência, participação, autonomia e gestão democrática. Assim, nossa intenção inicial foi trazer à tona possíveis elementos indicativos dessas categorias, presentes na execução do Programa e no cotidiano das escolas públicas municipais.

Minayo (2005) assevera que avaliação, como técnica e estratégia investigativa, é um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de

determinado assunto, proposta ou programa. Para a autora, um processo de avaliação de programas e projetos sociais geralmente tem, como sentido mais nobre, fortalecer o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos.

De acordo com essas premissas a avaliação surge como sistemática para medir um fenômeno ou o desempenho de um processo, comparar o resultado obtido com os critérios estabelecidos e fazer uma análise crítica. Assim, a avaliação de programas pode ser definida como a “utilização de metodologias de pesquisa social para investigar, de forma sistemática, e efetividade de programas de intervenção social, que foi adaptada ao seu ambiente político organizacional e planejada para conformar a ação social, de maneira que contribua para a melhoria das condições sociais.” (MINAYO, 2005, p. 23)

Para Ala-Harja e Helgason (2000) a avaliação pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, o objetivo principal é fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. Assim, considerando que o Programa objeto da nossa avaliação foi implementado em 2001 e continua em execução desde então, nosso critério de avaliação para essa política pública foi realizar uma avaliação somativa. Como considera Ala-Harja e Helgason (2000), esse modelo de avaliação é conduzido frequentemente, quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação *ex post*) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral.

Nestas perspectivas, destacamos a avaliação como um possível instrumento que pode ser utilizado por segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado no sentido de conquista de direitos sociais, haja vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais.

Considerando o entendimento de Aguilar e Ander-Egg (1994) que entendem por eficiência a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; eficácia é o grau em que os objetivos e metas foram alcançados na população beneficiária; e efetividade é a relação entre os resultados e objetivos (medida de impacto), a intenção inicial deste trabalho avaliativo é aferir impactos que caracterizem mudanças sociais de longo prazo.

Tendo como base a avaliação de resultados, a investigação visou identificar até que ponto os objetivos do Programa estão sendo alcançados. Afinal, no contexto

político brasileiro, os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão se decidindo por uma determinada intervenção pública, mas nem sempre estarão interessados em estudar seus efeitos. Por trás da relutância em solicitar avaliações e em discutir seus resultados pode estar o receio de que algumas deficiências venham a ser expostas.

O período priorizado para o enquadramento desse estudo corresponde, em linhas gerais, aos anos de 2001-2010. Evidentemente, procuramos não ignorar as prévias condições históricas que certamente influenciaram essas tendências. Desta forma, este estudo situa-se no contexto das políticas públicas educacionais contemporâneas, voltadas para o financiamento da educação que injetam dinheiro direto na escola, sob o discurso legal da descentralização financeira e administrativa e da promoção da gestão democrática e autonomia da escola pública.

O Programa foi avaliado tendo em vista que as estratégias do capitalismo, na tentativa de superação de sua crise estrutural (globalização, reestruturação produtiva e neoliberalismo), têm redefinido as formulações das políticas públicas sociais, principalmente em relação às políticas educacionais. No caso brasileiro, essas redefinições foram contempladas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, no qual as políticas sociais deixam de serem consideradas atividades exclusivas do Estado e passam para a esfera “pública não-estatal” (Bresser Pereira, 1997, p. 7), instituída por meio da criação das Organizações Sociais (OS) em suas diversas formas de instituição legal.

Na estratégia do Plano, o projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços “não-exclusivos”, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal.

Nessa direção, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (Pedrae) propõe mudanças na estrutura organizacional do aparelho estatal a partir da criação de mecanismos de descentralização, de redução da estrutura hierárquica e da introdução da avaliação de resultados. Trata-se de uma nova concepção de administração pública centrada nos resultados, que o Pedrae denomina de “gerencial”, nos moldes empresariais, por considerar que grande parte dos males sociais advém de problemas de mau gerenciamento das instituições do Estado.

Portanto, a pesquisa avaliativa procura investigar o PMDE como parte desse movimento, principalmente, se considerarmos postulados teóricos como o de Peroni (2007), que considera as políticas de descentralização financeira da educação, desdobradas em programas de dinheiro direto na escola como a materialização de como estão ocorrendo, na política educacional brasileira, as redefinições do papel do Estado, mais especificamente, as redefinições ocorridas nas propostas de financiamento e gestão escolar. Afinal, partimos do pressuposto de que a política educacional não é simplesmente determinada pelas mudanças que estão ocorrendo na redefinição do papel do Estado, mas parte constitutiva dessas mudanças.

Entende-se ainda, que as políticas públicas, especificamente as sociais, sempre surgiram a partir de demandas sociais, mas se solidificam na prática, através de interesses político-partidários, de movimentos de lutas, entre outros, em cenário de tensões, lutas, conflitos e negociações, próprio de uma sociedade democrática. No caso particular da pesquisa que é objeto desta avaliação, buscou-se investigar se as ações de implantação e implementação do PMDE, tanto por parte do sistema quanto da escola, promovem ações que possibilitam a gestão democrática e autonomia da escola ou pactuam com o fortalecimento do público não-estatal ou “terceiro setor”.

Nosso objetivo geral, portanto, foi avaliar a implantação e implementação do PMDE enquanto fio condutor para possíveis evoluções no processo de gestão democrática do ensino, autonomia da unidade escolar e as implicações para a organização e o funcionamento da escola pública municipal de Fortaleza, decorrentes da constituição do Conselho Escolar (CE) em Unidades Executoras (UEX) como entidades de direito privado sem fins lucrativos vinculada à escola.

Nossos objetivos específicos foram:

1. Compreender e analisar a natureza técnica e o contexto político do PMDE;
2. Analisar possíveis alterações administrativas e de gestão escolar nas práticas e dinâmicas dos processos decisórios no cotidiano da escola a partir da execução do PMDE que evidenciem aspectos positivos ou negativos no processo de democratização da gestão e autonomia da unidade escolar;
3. Averiguar o envolvimento dos diferentes segmentos escolares nos processos decisórios e possíveis alterações nas dinâmicas de participação relacionadas à execução do Programa.

4. Analisar as implicações para a organização e funcionamento da escola pública municipal, decorrentes da constituição dos Conselhos Escolares em Unidades Executoras, constituídas legalmente como entidades de direito privado sem fins lucrativos e com autorização legislativa para executar os recursos financeiros da educação;

A concepção metodológica que norteou o desenvolvimento da pesquisa levou em consideração a importância das peculiaridades das escolas da amostra, as relações de força manifestas e as especificidades presentes na materialização de uma política governamental. Atendendo a essa exigência metodológica, a pesquisa realizou-se em duas unidades escolares, sendo uma pertencente à Secretaria Executiva Regional (SER) I e outra à SER VI, adotando os seguintes procedimentos:

- ✓ Seleção e leitura de bibliografia relacionada ao objeto de estudo;
- ✓ Levantamento, organização e análise de documentos oficiais relativos à criação e regulamentação do PMDE;
- ✓ Entrevistas com gestores e corpo técnico da Secretaria Municipal de Educação (SME) que participaram da elaboração e implantação do Programa;
- ✓ Entrevistas a partir de roteiro elaborado a fim de que se mantivessem parâmetros mínimos para proceder à análise do conjunto de casos. Foram entrevistados representantes de todos os segmentos integrantes das Unidades Executoras/Conselho Escolar e da gestão da escola;
- ✓ Participação em reuniões do Conselho Escolar e gestão da escola; e
- ✓ Análise de atas e outros documentos relacionados à gestão da unidade escolar e à execução do PMDE.

Desse modo, por meio do estudo dos dois casos escolhidos intencionalmente, tendo em vista o propósito da pesquisa de apropriar-se das características do Programa, buscamos, ao mesmo tempo em que analisávamos cada situação, ainda que sem intenções de generalizações, relacionar os casos estudados com o contexto em que se apresentaram. Isso porque, como em Rockwell (1986), se entende, neste trabalho, que o fenômeno eleito para a investigação deva ser percebido

a partir de suas relações com o contexto social mais amplo e não apenas em função de suas relações internas (Luckács, 1967).

Metodologicamente, isto implica, por um lado, complementar a informação de campo com informações relativas a outras ordens sociais (por exemplo, a estrutura e política educacional do país) e , por outro lado, buscar interpretações e explicações a partir de elementos externos à situação particular. Desse modo, não se realizam estudos de caso, mas estudos sobre casos (Rockwell, 1986, p. 47).

Observe-se que a ética na coleta das informações foi contemplada, entre outros procedimentos, pela realização de entrevistas somente mediante o consentimento prévio dos entrevistados e pelo respeito às opções de anonimato, quando foi o caso. A utilização de áudio somente ocorreu com a autorização específica dos participantes. A adesão à pesquisa foi voluntária.

Por fim, vale ressaltar que os dados empíricos sobre a execução do PMDE utilizados para compor as comparações e sustentar as reflexões presentes neste Relatório sobre as diferentes escolas são relativos ao ano de 2009 e 2010, ainda que se complementem com dados e informações anteriores na medida em que se quer relacionar aspectos da implantação, execução e gestão do Programa.

Diante do exposto, esta pesquisa de avaliação está organizada em quatro capítulos, assim configurada: o primeiro capítulo apresenta o marco teórico da pesquisa, enfatizando os eixos da democracia, as mudanças na configuração do Estado brasileiro e as implicações para a escola pública brasileira a partir da inserção do público não-estatal” (Bresser Pereira, 1997, p. 7) e das categorias de descentralização, gestão democrática e autonomia da escola, presentes no discurso e nas ações das políticas públicas em educação. O segundo capítulo descreve o Programa, desde a sua criação e implantação até o ano de 2010. O terceiro capítulo é composto pelos estudos de caso realizados nas escolas da amostra. No quarto capítulo, faz-se a análise, enfocando os principais aspectos que sistematizam os resultados da pesquisa: caracterização das Unidades Executoras; o impacto financeiro do PMDE nas escolas da amostra; democratização da gestão; execução do Programa; e principais problemas, vantagens e sugestões, de acordo com os sujeitos da pesquisa. Nas considerações finais, apresentamos uma síntese a partir do marco referencial de análise e dos pontos que se destacaram no decorrer da pesquisa, como: a relação público/privado, a gestão democrática e a descentralização/centralização.

1 – MARCO REFERENCIAL PARA ANÁLISE

“Não pretendo dizer que as democracias, no mundo de hoje, gozem de ótima saúde. Mas os Estados totalitários tombaram, um depois do outro. (Norberto Bobbio)

Neste capítulo apresentaremos conceitos e princípios necessários à construção inicial do subsídio teórico que embasará as questões, os objetivos e a análise dos dados obtidos e produzidos com o trabalho empírico desta pesquisa. A intenção é a construção de categorias, ainda que provisórias acerca da problemática que envolve temas como: mudanças na configuração do Estado brasileiro; descentralização financeira na educação; gestão democrática do ensino; autonomia da unidade escolar; e Conselho Escolar.

O período priorizado para o enquadramento da análise dos temas acima corresponde, em linhas gerais, aos anos de 2001-2010, sem que se ignorem as prévias condições históricas que certamente influíram nas tendências ressaltadas nessa produção.

1.1 Democracia e as mudanças na configuração do Estado brasileiro

Não há estudos teóricos nem empíricos que sustentem a vivência de uma sociedade perfeita, tampouco, vislumbramos essa possibilidade nas sociedades democráticas. Na democracia, encontramos o plano abstrato (expresso na legislação) e o plano real (expresso nas relações sociais) e o primeiro nem sempre anda junto com o segundo. A falta de sintonia entre o legal e o real tem reflexo direto nos dramáticos índices de miséria social que a nação brasileira apresenta, apesar dos princípios democráticos que norteiam nossa Carta Magna desde 1988.

Para Bobbio (2000), a experiência comprova que, no momento mesmo em que a democracia se expande, ela corre o risco de se corromper, já que se encontra continuamente diante de obstáculos imprevisíveis, ocasionados pelas interações humanas, e que precisam ser superados sem que se altere a sua própria natureza. O processo democrático está obrigado a se adaptar permanentemente à invenção de novos

meios de comunicação e de formação da opinião pública, que podem ser usados tanto para infundir-lhe nova vida quanto para desnortear-la e desvirtuá-la.

Esse cenário de transformação, adaptação, readaptação, dissenso e consenso fazem parte da evolução da democracia. Para Bobbio (2000, p. 19), “[...] um regime democrático, estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”.

Não é intenção desse trabalho aprofundar as contradições do regime democrático, o objetivo principal é refletir conceitos e diretrizes presentes no mesmo, para que, no decorrer desse estudo, possamos situar as políticas públicas em educação, particularmente o PMDE dentro do contexto democrático em que emerge nossa Constituição.

Democracia é o direito que os cidadãos têm de escolher as pessoas que tomarão decisões que valerá para toda a coletividade, nas palavras de Bobbio,

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. (BOBBIO, 2000, p. 30).

O autor faz referência à democracia representativa, no Brasil, a escolha desses representantes se dá através do sufrágio universal. O conjunto de procedimentos e regras que normatizam nosso regime democrático está expresso na Constituição e em legislação correlata.

Podemos dizer que ao elegermos nossos representantes para comporem o parlamento estamos garantindo a democratização da política através da democracia representativa, mas e a sociedade civil? Será que as diversas organizações e instituições públicas e privadas que compõem a sociedade também funcionam a partir de ações democráticas que garantam uma participação efetiva na elaboração e execução dessas ações?

Ao desenvolver essa reflexão Bobbio (2000), defende uma verdadeira reviravolta nas instituições democráticas que evolua da democratização do Estado à democratização da sociedade, nas palavras do autor:

Uma vez conquistada a democracia política, nos damos conta de que a esfera política está por sua vez incluída em uma esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado Democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente. (BOBBIO, 2000, p. 68).

Para Nogueira (2004), a necessidade que tem um projeto democrático de criar um sistema de decisão coletiva que permita uma ampla participação dos cidadãos nos negócios públicos entra em atrito, por exemplo, com uma dinâmica social que acirra a competição, diferencia demais os indivíduos ou os separa por desníveis brutais de renda, concentra excessivamente os poderes e transfere muita autoridade para o conhecimento técnico. Assim, é difícil pensar em uma democracia plena, inserida dentro do modo de produção capitalista, onde a corrida sem trégua e sem regras tornam os homens desiguais economicamente, politicamente e culturalmente.

O capitalismo nasceu e repousa sobre estruturas de domínios. Portanto, existe uma classe que domina e outra que é dominada. Assim, é ilusório pensarmos que a democratização do capitalismo revestida apenas no sufrágio universal e na representação política sejam suficientes para romper a imensa barreira criada e ampliada pelo próprio capitalismo que separa ricos, pobres e miseráveis. Borón (1998) ilustra uma reflexão semelhante quando critica que falamos de uma democracia sem “sobrenome” quando na realidade estamos falando de “capitalismos democráticos”, em que o substantivo é o capitalismo e o adjetivo, a democracia.

Assim, o sistema capitalista está em primeiro lugar, a democracia “se necessária” vem em segundo. Não é por menos, que a doutrina neoliberal de Friedrich Hayek (1983) tem a ousadia de afirmar que a maioria democrática só será bem vinda se não decidir interferir com os direitos incondicionais que os agentes econômicos dispõem de sua renda e propriedade. Ao travar uma guerra teórica contra o Estado intervencionista, os pressupostos teóricos de Hayek tentam provar que o Estado como garantidor da justiça social e da igualdade pode ser a concreção da “tirania da maioria” ou o “caminho da servidão”. O autor utiliza essas premissas como desculpa para justificar o mercado regulador, no lugar do Estado.

Considerando a coletividade como premissa básica para o exercício democrático, podemos afirmar que a democracia corre o risco de perder-se em si mesma, pois uma gestão autoritária inviabiliza, corrói e destrói a auto-estima dos colaboradores, minando qualquer possibilidade de participação. É evidente que o processo de sedimentação da democracia vai muito além e abrange vários outros aspectos, a participação, é apenas um deles. Com base nesses princípios, no decorrer desse trabalho faremos uma análise que tentará trazer a tona, enquanto reflexão inicial, indícios ou não de princípios da gestão democrática nas unidades escolares escolhidas para nosso trabalho de campo.

Garantir uma gestão pautada na participação efetiva constitui-se em um grande desafio. Estaremos sempre lidando com indivíduo ou grupo de indivíduos com interesses divergentes. No entanto, estabelecer o consenso, não imposto a partir do alto, nesse jogo de interesses é que irá determinar o processo de democratização. Para Bobbio (2000, p. 75), “na democracia alguma forma de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático.”

Desde a década de 80, presenciamos o regime democrático ser abraçado por uma maioria crescente de países, sobretudo, na América Latina. No entanto, Diniz (2007), enfatiza uma tendência à constituição de democracias restritivas, com baixo grau de participação política e processos decisórios fechados. Assim, é necessário analisarmos se a democracia brasileira se enquadra nas tendências citadas pelo autor e, em caso afirmativo, verificar quais as ações governamentais efetivadas para garantir a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e controle das políticas públicas.

O fato, é que apesar dos princípios e diretrizes democráticos explícitos em nossa Carta Magna e presente nos discursos de nossos representantes do governo, vivemos diante de um quadro de miséria social histórico, crescente e alarmante que abala os alicerces da democracia brasileira. Bobbio (2000) acredita que a miséria social tem seu agravamento no “poder invisível” e nas “promessas não cumpridas” da democracia moderna.

Para além da ausência de mecanismos reais que garantam uma participação efetiva da sociedade civil no nosso sistema democrático, Borón (1998) coloca como desolador o panorama de nossas democracias, mantendo-se precariamente de pé sobre sociedades estruturalmente injustas, que condenam diariamente milhares de pessoas à marginalidade e ao desamparo. O autor reconhece os avanços democráticos obtidos através das ferrenhas lutas populares que obrigaram as democracias burguesas a introduzir reformas que objetivamente beneficiaram e beneficiam às classes subordinadas. No entanto, esses desenvolvimentos sempre esbarraram nos limites inflexíveis do despotismo do capital e no terreno decisivo da produção capitalista.

Nessa realidade, Diniz (2007) destaca a falta de freios institucionais ao arbítrio do Executivo que criam, em diferentes momentos, sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade. A título de exemplo dessa ampla liberdade concedida ao executivo e por extensão ao legislativo, temos para o primeiro as medidas provisórias, que passam a vigorar antes da aprovação pelo legislativo, e, para o segundo, destaco os decretos legislativos, que têm o poder de aumentar os salários dos próprios parlamentares sem passar pela sanção do executivo. São ações como estas que não só enfraquecem a comunicação entre a classe política e a sociedade civil, como também representam verdadeiras feridas nos suportes institucionais da democracia brasileira.

Sem a intenção de sermos pessimista, é preciso observar que uma democracia que caminha de mãos dadas com as mais diversas formas de miséria social, galga constantemente um futuro ameaçador e desalentador. “As demandas geradas na sociedade civil se multiplicam, levando em contas as injustiças, as privações e os sofrimentos, provocados tanto pela crise capitalista como pelas políticas de ajuste e a recomposição global que lhe sucederam, o que origina um verdadeiro aluvião de reivindicações que o mercado nem deseja – nem pode, ainda que o quisesse – resolver.” (BORÓN, 1998, p. 111).

De qualquer forma, o cenário democrático não é tão desalentador no que tange à confiança das nações que persistem com a democracia. Lembrando as palavras de Bobbio, citadas anteriormente, a característica principal da democracia é estar sempre em transformação. Apenas para ilustrar um exemplo, podemos afirmar que no começo do século XX a democracia podia excluir a mulher do sufrágio universal, na segunda

metade do mesmo, nenhuma democracia pode reivindicar-se como tal sem plena participação da mulher na vida política. No final da primeira década do século XXI, o Brasil elege sua primeira mulher presidente da república. Todavia, o desafio é imenso

os novos governos devem também demonstrar que a democracia é uma ferramenta eficaz para garantir a transformação social e a construção de uma “boa sociedade”. A agenda da democracia na América Latina não poderia estar mais sobrecarregada: extrema pobreza, doenças, analfabetismo, desemprego, decadência regional e urbana, narcotráfico. Pode um Estado democrático virar as costas diante da fenomenal “dívida social” que este continente vem acumulando desde tempos imemoriais? (BORÓN, 1998, p. 76).

Essa sobrecarga de miséria social que se aprofunda lado a lado com o discurso democrático da nossa sociedade política deixa claro que: a “democratização” se expande no discurso e na ideologia dos regimes democráticos, mas a cidadania é negada pelas políticas econômicas neoliberais que tornam impossível o exercício dos direitos cidadãos. Quem não tem casa, nem comida, nem trabalho não pode exercer os direitos que, em princípio, a nossa Carta Magna que tem como base a democracia e a justiça social, concede a todos por igual.

Não há dúvidas de que vivemos em uma realidade, em um contexto onde a igualdade e a justiça social andam de mãos dadas com a miséria social e a degradação humana e a corrupção sempre presente nas esferas públicas e privadas. Nogueira (2004) manda um alerta para a sociedade política e civil quando afirma que o Estado ainda pode ser pensado como uma “eticidade superior”, uma força educativa e unificadora contra a fragmentação e atomização social derivada da objetivação do capitalismo. A política democrática ainda deve, portanto, procurar utilizar o poder do Estado para controlar os movimentos do capital e colocá-los sob o alcance de uma *accountability* democrática e em concordância com uma lógica social diferente da lógica da competição sem regras e do pensamento obsessivo da rentabilidade capitalista.

Nesse cenário, inúmeras e variadas são as mudanças nas áreas políticas, econômicas e sociais que caracterizaram e seguem caracterizando a configuração do Estado brasileiro. Para a contextualização inicial do PMDE no campo das alterações político-institucionais, faremos uma reflexão inicial a cerca da proposta de reforma do Estado criada no governo Fernando Henrique Cardoso através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Na tentativa de efetivar essa reforma o

governo em meados dos anos 1990 instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Pdrea), sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. (Brasil, 1995),

Para esclarecer o sentido que daremos ao longo desse trabalho ao termo Estado, tomaremos emprestado o esclarecimento que Peroni e Adrião (2007) que tomam o significado de Estado enquanto instituição formada na modernidade para gerir o modo de produção capitalista, ou seja, inserido em um projeto determinado de sociedade que nasce da decadência do modo de produção feudal. Assim, na concepção das autoras, a noção geral de Estado abrange a sociedade política, correspondendo basicamente ao núcleo governamental que exerce o domínio legal por meio dos mecanismos de coerção sobre toda a sociedade, bem como a sociedade civil, compreendendo os aparelhos privados que constituem um conjunto complexo, ou seja, trata-se efetivamente de partes da sociedade que constituem agrupamentos com interesses comuns que se organizam para a defesa e ampliação de seus interesses.

Munido de conceitos mais objetivos, o Plano Diretor estabelece diferenças entre aparelho do Estado e o próprio Estado em sua dimensão mais ampla:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL, 1995, p. 12).

Com base nessas características distintas, percebe-se que a reforma do aparelho do Estado tem uma dimensão mais restrita que o Estado: de acordo com o documento legal a intenção está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. A proposta do Plano Diretor é reforçar a capacidade de governo do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

É fundamental atentarmos para o contexto político em que surge a proposta de reforma do Estado no governo federal de 1995. No mínimo, desde o governo de Sarney, Itamar e Collor, que as ações governamentais trazem em seu bojo fortes evidências da ideologia neoliberal de fortalecimento absoluto do mercado, privatização estatal e encolhimento das ações sociais do Estado. A doutrina e ideologia neoliberal para Anderson (1998) resumem-se em um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, consideradas como uma ameaça letal e inadmissível à liberdade, não somente econômica, mas também política. Therborn (1998) sustenta a tese de que o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno.

Oliveira (2008) ao refletir sobre o que ele chamaria de “neoliberalismo à brasileira” afirma que o objetivo no campo político é destruir a capacidade de luta e de organização que uma parte importante do sindicalismo brasileiro mostrou. De acordo com o autor, a maior letalidade do programa neoliberal consiste na destruição da esperança e na destruição das organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que tiveram a capacidade de dar uma resposta à ideologia neoliberal no Brasil.

Ao refletir sobre a afirmação de Oliveira, imediatamente perguntamo-nos: se existe uma intenção clara do neoliberalismo em atacar as conquistas democráticas conseguidas a suor e sangue pelas lutas de classe no Brasil, como a proposta neoliberal, nos seus vários matizes, tem encontrado legitimação por via democrática? Não é objetivo desse trabalho buscar resposta a essa pergunta. No entanto, a reflexão torna-se imperativa no nosso cotidiano, à medida que a doutrina neoliberal ao alargar o fosso da desigualdade social coloca-se como antagônica aos princípios da democracia. “Até que ponto as propostas neoliberais podem continuar tendo passagem politicamente democrática, na medida em que deterioram a vida da massa da população?” (NETTO, 1998, p. 29). Sem ter a pretensão de dar resposta a esse questionamento, quero trazer à tona, a opinião do Emir Sader quando afirma que

O neoliberalismo sobrevive a si mesmo pela incapacidade da esquerda, até aqui, em construir formas hegemônicas alternativas para sua superação. Que articulem a crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases de legitimação do neoliberalismo, entre as quais se situa prioritamente, a passividade, a despolitização, a desagregação social. (SADER, 1998, p. 37).

Concordamos com o autor, sem sombra de dúvida, a passividade, o analfabetismo político e a ausência de integridade social, constituem terreno fértil para a proliferação da ideologia neoliberal, mesmo em contraponto com o qual consideramos o maior princípio democrático: a igualdade social. Assim, revelar a incompatibilidade do neoliberalismo com a democracia social e, finalmente, com a democracia política, é um grande desafio que surge na década de 80 e permanece necessário até hoje. Principalmente, se considerarmos que é possível vislumbrarmos produções científicas e acadêmicas que trabalham diretrizes e princípios para evoluirmos da democracia representativa para a democracia participativa, onde seriam criados e ampliados autênticos canais para a participação popular no planejamento, execução, controle e prestação de contas dos recursos públicos que integram as ações governamentais.¹

No tocante à necessidade de “denunciar” o neoliberalismo, podemos afirmar que o mesmo tem encontrado pedras em seu caminho, Borón (1998) destaca que a história econômica dos últimos duzentos anos não oferece um único exemplo de um país que tivesse saído do atraso ou do subdesenvolvimento seguindo o modelo de reformas neoliberais recomendadas pelo Banco Mundial – BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

Peroni e Adrião (2007) afirmam que para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Portanto, a estratégia adotada para a superação da crise seria a reforma do Estado por meio da diminuição de sua atuação. As autoras destacam que a perspectiva neoliberal atribui duas causas à crise do Estado: a primeira refere-se ao “excessivo” gasto governamental com o atendimento às demandas da população por políticas sociais, o que causou a crise fiscal. Além disso, a lógica neoliberal considera as políticas sociais mecanismo de distribuição de riqueza, confrontando-se com o direito à propriedade privada e provocando distorções nas sociedades de mercado. A segunda causa encontrava-se no papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalha o livre andamento do mercado.

Consoante com tais prescrições, a perspectiva neoliberal sugeria, basicamente, duas estratégias: a primeira buscava transferir a responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado, por meio da privatização de setores da estrutura estatal; a segunda, no caso do que fosse mantido no

¹ Para aprofundamento teórico dessas premissas consultar Dagnino (2006)

âmbito do Estado, a proposta era a introdução da lógica mercantil em seu funcionamento.

Giddens (2005) destaca que para o neoliberalismo a social-democracia estatal pode ser destrutiva para a ordem civil, mas os mercados não o são, porque prosperam a partir da iniciativa individual. Como a ordem civil, se deixados por si mesmos os mercados vão fornecer o maior bem para a sociedade. Os mercados são máquinas de moto perpétuo, exigindo apenas uma estrutura legal e a não interferência do governo para proporcionar crescimento ininterrupto.

Acreditando nessa prerrogativa e inserido na ideologia política e econômica do neoliberalismo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado passou a ser considerado pelo governo como o instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Dessa forma, de acordo com o Plano, seria possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

Para além das desculpas e acusações neoliberais ao Estado e pelo quadro de miséria social e fracasso da economia dos países latino-americanos, Diniz (2007) destaca que um dos fatores responsáveis pelo fraco poder infra-estrutural foi a corrosão da capacidade do Estado de realizar suas funções básicas e intransferíveis, como a garantia da ordem e da segurança públicas e ainda de assegurar condições mínimas de existência para amplas parcelas, localizadas nas faixas mais pobres. Tal fato caracteriza a inexistência ao longo da história do governo brasileiro, da presença ideológica da teoria keynesiana do Estado de Bem-Estar Social que defende a intervenção pública na economia e na redistribuição social, garantindo padrões mínimos de saúde, renda, educação e direito ao trabalho.

Como dito anteriormente, o Plano Diretor, seguindo a lógica neoliberal afirma que o Estado está em crise. Portanto, à ineficácia do Estado de bem-estar social é um dos aspectos passíveis de generalização. Reconhece-se o avanço da administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, no combate ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao nepotismo. No entanto, o Plano Diretor critica a limitação aos padrões hierárquicos rígidos e a forte concentração no controle dos processos, em detrimento dos resultados. Para o Plano Diretor, “a administração pública

burocrática revela-se lenta e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica.” (BRASIL, 1995, p. 6).

Utilizando o fenômeno da globalização como principal justificativa, o Plano Diretor traz uma mudança da administração pública burocrática para o que ele chamaria de gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. De acordo com o Plano Diretor

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (BRASIL, 1995, p. 17).

Assim, se o “culpado” é o Estado burocrático, a sua reforma seria aceita e proclamada! Se a responsável pela inoperância do Estado é a Constituição de 88, sua reforma se tornaria necessária e impostergável. Nesse cenário, é importante atentarmos que Diniz (2007) alerta que a implantação de um padrão gerencial, por si só, não elimina a possibilidade da persistência ou mesmo do reforço da herança patrimonialista. O autor sustenta que, ao contrário, os esforços recentes de modernização coexistiriam de fato com o aprofundamento do intercâmbio clientelista no relacionamento do Executivo com a estrutura parlamentar-partidária.

Ora, embutido nos princípios da administração gerencial, em termos práticos, o Plano Diretor coloca o Estado na berlinda, tenta traçar o diagnóstico da crise e traz em seu bojo estratégias hegemônicas para sua superação. O Estado é colocado na berlinda na medida em que lhe é atribuída a culpa pela permanente crise estrutural e social do país. Enquanto estratégia principal, o Plano Diretor procura implementar a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. A

estratégia proposta no Plano Diretor caminha lado a lado com a perspectiva neoliberal, pois a intenção do governo em 1995 era não apenas a reforma do Estado, mas a redefinição do papel do Estado. “O Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (BRASIL, 1995, p. 12)

O governo passou a chamar esse processo de publicização. “o objetivo era transferir para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (Brasil, 1995, p, 13). Ao que parece, o que o governo faz é privatizar a provisão, ou seja, com a promessa de financiamento e controle, propõe a sistemática transferência da execução e gestão de serviços sociais como a educação para o setor público não-estatal.

Até o momento, não conhecemos elementos teóricos ou empíricos suficientes para julgar essas ações. No entanto, torna-se imprescindível analisarmos os resultados políticos, econômicos e sociais dessa “publicização”. É necessário ainda, verificar se esse processo contribui para a democratização e transparência da gestão pública e a efetivação da participação da sociedade no controle dos gastos governamentais. Tanto é, que Diniz (2007) defende o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os mecanismos de *accountability*, vale dizer, os procedimentos de cobrança e de prestação, os meios de controle externo, a transparência e a publicidade dos atos do governo.

Diante do quadro de exclusão social presente no Brasil, não há dúvidas de que os estragos acumulados, o aumento da miséria social e da desigualdade, a concentração de renda crescente nas mãos de poucos em detrimento de uma maioria miserável, a tragédia do desemprego, o narcotráfico e a marginalidade juvenil, deixaram evidente que os mercados, por si sós, não têm condições de levar a resultados socialmente justos e economicamente eficientes. Para Nogueira (2004) a tese atual é de que o reformismo neoliberal não oferece alternativa real aos parâmetros de exclusão social que são gerados pelo capitalismo. Nas palavras do autor

Aspiramos a incrementos nos níveis de vida incluindo melhor educação e saúde e não só a aumentos no Produto Interno Bruto PIB. Buscamos

desenvolvimento sustentável, que inclua a preservação dos recursos naturais e a manutenção de um meio ambiente saudável. Pretendemos desenvolvimento equitativo, que assegure que todos os grupos da sociedade, e não só os de cima, beneficiem-se dos frutos do desenvolvimento. E perseguimos desenvolvimento democrático, para que todos os cidadãos possam participar por múltiplas vias nas decisões que afetem suas vidas. (NOGUEIRA, 2004, p. 81).

1.2 Terceiro setor e público não-estatal: implicações para a escola pública brasileira

Após essa breve incursão nos pressupostos conceituais da democracia e a retomada das mudanças na configuração do Estado brasileiro propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado iniciadas no governo FHC, analisaremos a evolução conceitual e histórica da terceira via ou terceiro setor, também chamado por muitos autores de público não-estatal. Nesse contexto, consideraremos a importância estratégica que o governo de FHC atribuiu ao terceiro setor para a implementação das políticas de publicização propostas no Plano.

Antes de aprofundar o conceito de terceira via na teoria de Antony Giddens ou terceiro setor² como prefere chamá-la Carlos Montaña, o primeiro ponto a esclarecer refere-se à própria compreensão do que seja a “esfera do público”. Recorre-se, inicialmente, ao Novo Dicionário Aurélio e verifica-se que o adjetivo público expressa: “do ou relativo, ou procedente, ou destinado ao povo, à coletividade; que serve para o uso de todos; comum; relativo à governança de um país; manifesto; notório”. Enquanto o adjetivo privado designa: “que não é público; particular; favorito; confidente”.

As categorias público e privado, de origem grega, alteram-se ao longo dos diferentes períodos históricos, que expressam concepções de mundo distintas. Com a constituição da sociedade moderna, a categoria histórica público assume outro significado, ou seja, relacionado ao poder público, que é o Estado.

Para Peroni (2007) a terceira via começa seu fortalecimento a partir do início dos anos 90. Na concepção da autora, sem deixar de recorrer à premissa da racionalidade

² Autores como Antunes (1999), Peroni (2005), Adrião (2005) e Montaña (2010) trabalham com a perspectiva de que o Terceiro Setor é a estratégia proposta pela Terceira Via em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo

econômica liberal, a Terceira Via surge como mais uma tentativa de responder à crise do capitalismo no marco do próprio capitalismo. Assim, comungando do mesmo diagnóstico neoliberal para a crise e com o batismo de Antony Giddens, um dos grandes expoentes teóricos dessas reformas, o novo trabalhismo inglês (*new labor*) de Tony Blair adotou o que aqui se convencionou chamar de “Terceira Via”.

Não aprofundaremos, nesse trabalho, os construtos teóricos e políticos do *new labor* inglês de Tony Blair. Contudo, veremos a seguir, que sem romper com os preceitos básicos do neoliberalismo, Giddens aposta na terceira via como estratégia para se descolar da social-democracia, a proposta teórica do autor tenta associar a preservação da social-democracia e elementos básicos do neoliberalismo.

É difícil precisar a origem prática e teórica da terceira via. No entanto, os estudos de Giddens trazem alguns esclarecimentos que apontam para o início de sua origem

A expressão parece ter se originado já na virada do século, e foi popular entre os grupos de direita na década de 1920. No entanto, foi usada sobretudo por social-democratas e socialistas. No início do período pós-guerra, os social-democratas pensavam de maneira bastante explícita que estavam encontrando um caminho distinto do capitalismo de mercado americano e do comunismo soviético. Por ocasião de sua refundação, em 1951, a Internacional Socialista falou explicitamente sobre a terceira via nesses moldes. Cerca de 20 anos depois, tal como empregado pelo economista theco Ota Sik, a expressão foi usada para designar o socialismo de mercado. Os social-democratas suecos parecem ter falado com maior frequência da terceira via, sendo que a última versão, no final da década de 1980, referia-se a uma importante renovação programática. (GIDDENS, 2005, p. 35)

Não há espaço temporal o suficiente para resgatar as origens da Terceira Via nesse trabalho nem constitui nosso objetivo. Por isso, nos deteremos sobre a última versão que apregoa uma renovação programática que passou a acontecer a partir do final da década de 1980. Para os propositores da terceira via, o desejado redesenho no padrão de intervenção do Estado, tendo em vista os efeitos das reformas neoliberais, pressupunha a consolidação de novos interlocutores³, ou melhor, de novos parceiros na oferta e manutenção das políticas sociais. Para Peroni (2007) tais parceiros,

³ Apesar das definições pouco claras sobre as características desses interlocutores, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc. Em meados da década de 90, o chamado terceiro setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano (Adrião, 2007, p. 46)

identificados em segmentos da sociedade civil, comporiam o que Montañó (2010) passou a classificar e entender como terceiro setor.

Dada a imprecisão com que a literatura da área trata o termo “terceiro setor”, ora aproximando-se de uma genérica definição de sociedade civil, ora referindo-se a um formato específico juridicamente definido de instituição privada, ora, ainda, identificando-o com as tradicionais entidades de caráter assistencial ou filantrópico, Peroni (2007) opta por uma definição por exclusão: o terceiro setor refere-se à esferas da sociedade que não se encontram no mercado e tampouco no Estado.

Mais adiante, com o auxílio dos ensaios teóricos de Carlos Montañó, Peroni e Adrião, retomaremos a discussão sobre o terceiro setor e as implicações para a escola pública brasileira. Por ora, continuaremos com as reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia inseridas na proposta da terceira via de Anthony Giddens.

Giddens, em sua protelada defesa da terceira via, tenta transparecer que luta em favor da social-democracia consolidada no modelo do *welfare state* do Estado intervencionista criado e defendido por John Maynard Keynes⁴. No entanto, Giddens parece propor uma social-democracia renovada

Acredito que a social-democracia pode não só sobreviver, mas também prosperar, tanto num nível ideológico quanto num nível prático. Contudo, ela só será possível se os social-democratas estiverem dispostos a rever suas idéias preexistentes de maneira mais meticulosa do que a maioria se dispôs até agora. Eles precisam encontrar uma terceira via. (GIDDENS, 2005, p. 7)

Percebe-se que o autor defende uma reformulação da social-democracia. Contudo, autores como Montañó (2010), Peroni (2007), Adrião (2007), Dourado (2005) trazem uma crítica contundente a essa proposta. Segundo esses autores, a terceira via comunga mais com a ideologia neoliberal e menos com o Estado do Bem-Estar-Social

⁴ Assinala-se que a crítica mais acentuada dos neoliberais ao Estado tem, também, como ponto de partida o ataque ao Estado de Bem-Estar Social, ampliando-se, em seguida, para abranger toda a concepção keynesiana de intervenção pública na economia e de redistribuição social. Trata-se da teoria econômica de John Maynard Keynes (1883-1946), que, na década de 1930, época da Grande Depressão econômica mundial (1929-1933), procura analisar a conjuntura de seu tempo e apontar saídas para a crise do capital. Dos estudos do economista resulta a construção do chamado Estado do Bem-Estar, que confere direitos sociais (padrões mínimos de saúde, renda, educação e direito ao trabalho).

(*welfare state*⁵), pois a mesma, além de não questionar o modo de produção capitalista, segue com a tese de que a crise está no Estado.

Giddens (2005) reconhece e admite as diferenças absolutas entre as tendências de filosofias políticas entre a social-democracia clássica e o neoliberalismo. No quadro abaixo o autor ilustra as características principais dessas diferenças:

Quadro 1 – características básicas da social democracia e neoliberalismo

Social-democracia clássica (a velha esquerda)	Neoliberalismo (a nova direita)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica ➤ Domínio da sociedade civil pelo Estado ➤ Coletivismo ➤ Administração Keynesiana da demanda, somada ao corporativismo ➤ Papéis restritos para os mercados: a economia mista ou social ➤ Pleno emprego ➤ Forte igualitarismo ➤ <i>Welfare state</i> abrangente, protegendo os cidadãos “do berço ao túmulo” ➤ Modernização linear ➤ Baixa consciência ecológica ➤ Internacionalismo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Governo mínimo ➤ Sociedade civil autônoma ➤ Fundamentalismo de mercado ➤ Autoritarismo moral, somado a forte individualismo econômico ➤ Depuração do mercado de trabalho ➤ Aceitação da desigualdade social ➤ Nacionalismo tradicional ➤ Modernização linear ➤ Baixa consciência ecológica ➤ Teoria realista da ordem internacional

⁵ Rosar (2009) define o Estado Keynesiano, *Welfare State*, como um modelo desenvolvimento e uma nova forma de hegemonia burguesa. Solução revolucionária e passiva que politiza e integra as massas trabalhadoras e reforma as relações entre as classes nos países capitalistas avançados. A social-democracia descobre em Keynes uma política diferente de administração da economia, pois realiza a função ideal entre seu aspecto operário e seu desígnio de conjunto, concedendo um estatuto universalista aos interesses dos trabalhadores, em um enfoque redistributivista, baseado no cidadão consumidor. O Estado Keynesiano reorganiza uma hegemonia, aceitando a presença das massas.

Ao observarmos as características que alicerçam a ideologia da social-democracia destacadas pelo autor, fica fácil constatar que, na história política, social e econômica do Brasil, nunca houve um governo que abarcasse plenamente os aspectos e fundamentos dessa ideologia. Ao contrário, a ortodoxia na formulação e implementação das políticas neoliberais no campo social foi muito maior do que a maioria dos países capitalistas centrais, sobretudo os europeus. Assim, dada a fragilidade ou inexistência de um Estado de Bem-Estar Social na maioria dos países latino-americanos, o desmonte das políticas sociais foi mais fácil e também mais devastador.

Giddens (2005) destaca a social-democracia adotada pelos governos dos países nórdicos, que apesar de uma base de impostos muito elevada, são de orientação universalista, fornecem benefícios generosos e serviços estatais adequadamente mantidos, incluindo a assistência à saúde. No Brasil, ao contrário do Estado de Bem-Estar Social adotado nesses países, no Brasil, sempre tivemos ao longo dos nossos governos, desde o império até a promulgação da Constituição de 1988 que instaura o Estado Democrático de Direito, o estabelecimento de políticas que nunca demonstraram compromisso e seriedade com o desenvolvimento, a igualdade e justiça social.

Gadotti (2004) também contribui com essa visão pessimista, porém real, ao afirmar que, no Brasil, vivemos o Estado de mal-estar social, sob o patrimonialismo e populismo e com fortes traços do estigma escravocrata e servil. Para o autor, reflete-se uma sociedade de fraca democracia e cidadania mensuradas pelos perversos indicadores da pior distribuição de renda do mundo e de índices de analfabetismo, desemprego, violência e indigência.

De fato, o governo brasileiro sempre foi marcado pelo capitalismo desregulamentado e forte submissão aos ditames do sistema financeiro internacional, o que sempre resultou em péssimas condições de serviços públicos essenciais como a saúde, educação, habitação, infra-estrutura, segurança e emprego. Essa realidade tem sido perpetuada e agravada a partir dos anos 90, com a introdução plena do Estado mínimo e fundamentalismo de mercado presentes na ideologia neoliberal que ditou as regras dos governos de Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC. Nesse período, foram efetuadas reformas que terminaram por eliminar muitos dos direitos sociais duramente conquistados no passado

Ao contrário do neoliberalismo, Giddens (2005) destaca a obrigação e a necessidade do Estado de fornecer bens públicos que os mercados não podem suprir, ou só o podem fazer de maneira fragmentada, sem nenhum compromisso sistemático com a erradicação da desigualdade social. Segundo o autor, uma forte presença do governo na economia, e também em outros setores da sociedade, é normal e desejável, uma vez que, numa sociedade democrática, o poder público representa a vontade coletiva, representa as necessidades e anseios da população em desenvolver um padrão de vida digna para que possa contribuir para o desenvolvimento não apenas econômico, mas também social da nação em que vive. Nesse sentido, torna-se claro que a tomada de decisão coletiva, envolvendo governo, empresariado, sindicatos e demais organizações da sociedade civil, substitui e complementa em parte os mecanismos de mercado.

Para a social-democracia clássica, o envolvimento do governo na vida da família é necessário e digno de aplausos. Benefícios estatais são essenciais para o auxílio às famílias em necessidade, e o Estado deveria intervir onde quer que indivíduos, por diversas razões, sejam incapazes de se defender por si mesmos. Assim, o Estado deveria dar conta de dois objetivos principais: desenvolver uma política social e econômica que seja capaz de promover uma sociedade mais justa e igualitária, como também, proteger o indivíduo durante todo o ciclo da vida.

Nesse cenário, ao contrário do que afirma o neoliberalismo, o mercado sozinho dificilmente dará conta desses objetivos, pois sem regulamentação e controle do Estado, seguirá fustigado pela essência de acumulação capitalista e não terá interesse em promover justiça social e sua tendência continuará sendo a proteção dos meios de produção, do patrimônio e da renda.

Keynes, a inspiração econômica do consenso do *welfare* no pós-guerra, não era um socialista; partilhava, contudo, de algumas idéias que Marx e o socialismo enfatizavam. Como Marx, Keynes encarava o capitalismo como dotado de qualidades irracionais, mas acreditava que seria possível controlá-las para salvar o capitalismo de si mesmo (GIDDENS, 2005). O autor retoma os pensamentos de Marx e Keynes para evidenciar as irracionalidades do sistema de produção capitalista. Assim, o início do caminho seria tratar e controlar as irracionalidades do capitalismo.

É interessante observar que Giddens (2005) parece desenvolver os postulados teóricos da terceira via, defendendo os princípios da política do Estado de Bem-Estar Social, ele acredita na necessidade urgente da criação de uma perspectiva política nova e integrada. “A social-democracia sempre esteve ligada ao socialismo” (GIDDENS, 2005, p. 34). Após essa afirmação, o autor tenta esboçar sua opinião sobre o destino da social-democracia elaborando questionamentos como: “Qual deveria ser sua orientação num mundo em que não há alternativas ao capitalismo?” “É possível que manter-se na esquerda continue tendo algum sentido, agora que o comunismo desmoronou completamente no Ocidente e o socialismo de maneira mais geral foi dissolvido?” (GIDDENS, 2005, p. 34).

Observe que o autor, embora defenda e procure conservar os princípios da social-democracia, acredita que as ideologias e práticas comunistas e socialistas sucumbiram no contexto político, econômico e social da atualidade. Por isso, não faria sentido a manutenção dos partidos esquerdistas. Além disso, para o autor não há alternativas ao capitalismo. Parece-nos que, essas afirmações do autor carecem de aprofundamento teórico e empírico suficientes para avaliarmos se são válidas ou não. Contudo, com base nessas premissas o autor remete a uma clara saída para o debate sobre o futuro da social-democracia

Vou supor que a “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo. Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo – ir além daqueles da direita “que dizem que o governo é inimigo”, e daqueles da esquerda “que dizem que o governo é a resposta” (GIDDENS, 2005, p. 119)

Desse modo, o resultado da tentativa proposta pelo autor seria a constituição de um novo Estado democrático que teria como base: a) descentralização do poder, agora entendida como a relação entre Estados-Nações no contexto de economias globalizadas; b) o aumento da eficiência na ação governamental como forma de afirmar a competência do Estado através da implantação da dimensão gerencial associada às práticas administrativas; c) dupla democratização, representada, de um lado, pela ampliação de mecanismos de democracia direta e da descentralização do poder para esferas locais e, de outro, pela possibilidade de tais mecanismos interferirem de fato nas

decisões, agora globais; d) renovação da esfera pública por meio do aumento da transparência; e) o Estado disposto a atuar como administrador de riscos, o que significa expor suas opções de políticas ao debate público e submeter-se a ele.

Como dito anteriormente, no Brasil, a forma mais orgânica que as intenções de reforma no padrão de investimento e funcionamento estatal adquiriram encontra-se no Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado (Brasil, 1995), desenvolvido durante a primeira gestão de FHC, sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O Plano toma emprestado da proposta teórica da terceira via categorias como: administração gerencial, descentralização, transparência, gestão democrática e participação. A intenção do Plano é impor reformas no padrão de organização e gestão do Estado, delineando-se para os governos mudanças em seus desempenhos, voltados prioritamente para o atendimento ao cidadão, entendido como cliente das ações governamentais.

O metucioso trabalho de Peroni e Adrião (2007) alerta que na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado: é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico⁶ e por atividades exclusivas. As políticas sociais assumiriam uma nova conotação, pois seriam consideradas, pelo Plano diretor da reforma, serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal. Considerando que para o Plano cidadão-cliente é o cidadão contribuinte, a grande fração da população brasileira que vive abaixo da linha da pobreza, poderia ficar fora do conceito de “cidadão-cliente”, e, em consequência, à margem da política de publicização proposta no Plano.

Nessa reforma, o governo federal passou a financiar atividades que, de acordo com a proposta do Plano, podem ser desenvolvidas por comunidades locais (organizações públicas não-estatais)⁷, mas com frequência precisam ser licenciadas e monitoradas pelo Governo. Isto se aplica obviamente à educação, por exemplo, área em que as escolas podem receber uma gama de novos poderes, mas o modo como estes são

⁶ Nos itens posteriores trataremos detalhadamente quais os serviços e ações estatais o Plano considera e sua divisão em núcleo estratégico e atividades exclusivas.

⁷ De acordo com o Plano, essas organizações seriam regulamentadas por lei em Organizações Sociais, portanto, concebidas como entidades públicas não-estatais “de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária”. (Brasil, 1995, p. 43).

utilizados precisam ser regulamentado pelo Estado. Nas palavras de Giddens, “As *parcerias em projetos públicos* podem conferir ao empreendimento privado um papel mais amplo em atividades que anteriormente os governos proviam, assegurando ao mesmo tempo em que o interesse público permaneça dominante.” (GIDDENS, 2005, p. 135).

Servindo-se da ideologia, princípios e diretrizes da Terceira Via de Giddens, que procede com a crença absoluta no capitalismo e não rompe com a afirmação neoliberalista de que a crise está no Estado, o Plano explicita as estratégias que deveriam ser adotadas pelo governo federal para que a reforma no Estado fosse viabilizada: a privatização, a terceirização e/ou a publicização de serviços ou atividades prestados pelo Estado. Por privatização, o documento entende transferência, para a iniciativa privada, da propriedade de dado setor com vistas a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado. A terceirização corresponde ao processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado. A Publicização, por sua vez, consistiria “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (Pereira, 1997, p. 7).

A definição e as ações que consiste na publicização é o aspecto do Plano que mais diretamente nos interessa, uma vez que o processo de publicização significa a transformação de “uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (Pereira, 1997, p.8), consubstanciando uma forma “intermediária” de propriedade entre as tradicionais propriedades privada e estatal.

Para Bresser Pereira (1998), tais atividades, por contarem com razoável assistência financeira por parte do Estado e referirem-se a serviços e instituições em que a privatização pura e simples não se aplicaria – casos como os da educação escolar, das universidades, dos hospitais, da pesquisa científica, etc. Assim, esse serviços e instituições poderiam adquirir um caráter competitivo por meio da implantação da administração gerencial, do aumento do controle social sobre seus resultados e da constituição de quase-mercados. Por isso, a reforma do Estado nessa área implicaria sua publicização, ou seja, a transferência de sua gestão e controle para um setor denominado público não-estatal.

Bresser Pereira parece querer comparar a social-democracia relatada nos estudos de Antony Giddens com o que ele chama de o “Estado social-liberal”. Pereira (1996) parece contundente e seguro quando afirma que o Estado social-liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais, é que financia a fundo perdido com orçamento público. O Plano é enfático ao afirmar que referidas organizações seriam mais eficientes, por serem mais flexíveis e competitivas, e por isso, atenderiam melhor aos direitos sociais.

Ora, Giddens (2005) assegura a necessidade do controle, monitoramento e avaliação dessas organizações durante a execução dos contratos de gestão financiados com recursos públicos, principalmente quando relativos à área social. Dessa forma, ficaria assegurado que o interesse público permaneça dominante. No entanto, Peroni e Adrião (2007), ao apresentarem os resultados da pesquisa intitulada “programa dinheiro direto na escola: uma redefinição do papel do Estado na educação?”, trazem elementos empíricos evidenciadores de que embora o Estado tenha multiplicado o financiamento de programas sociais junto à essas organizações, o controle político e ideológico fica nas mãos das próprias organizações públicas não-estatais.

Hoje, mais do que nunca, é forte e clara a hegemonia burguesa no âmbito estatal, no mercado e no espaço da produção. Não é a toa, que não há receios nas palavras de Giddens ao afirmar que o comunismo e o socialismo não têm mais nenhuma expressão política, econômica e ideológica e que não há alternativas ao capitalismo. Contudo, felizmente, estudiosos como Carlos Montano (2010) e muitos outros, trabalham no sentido de desvendar as mistificações e as irrealidades presentes no discurso e na ação dessa hegemonia burguesa, que se move nos ditames do neoliberalismo.

O trabalho intitulado terceiro setor e questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social, da autoria de Montaño, constitui-se em um grande exemplo da batalha citada no parágrafo anterior. A proposta da terceira via de Giddens, seguida fielmente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado do governo FHC e seu ministro Bresser Pereira, escamoteia o verdadeiro fenômeno: “a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da questão social,

desenvolvido, a partir das lutas de classes, no *welfare state*.” (MONTAÑO, 2010, p. 16).

A incapacidade estatal, atestada por Bresser Pereira, parece colocar a sociedade brasileira em uma encruzilhada: a “responsabilidade” pela gestão de políticas públicas e programas sociais é do Estado, que, no entanto, aparece, na atualidade, como “incapaz” para enfrentar sozinho os problemas sociais. Assim, o governo define sua estratégia de combate à crise de governança⁸.

Nesse cenário, no Brasil, entre a reforma administrativa, a reforma da Previdência e as privatizações desenvolvem-se uma “publicização” fora do Estado, que exigiu a criação das “organizações sociais”, que passam a receber as atividades de que o Estado vai se desvencilhando. Para isto concebe-se um tipo de propriedade pública não estatal; surge, assim, como figura legal,⁹ o terceiro setor (Bresser Pereira, 1998).

Com tudo isto, a crítica desenvolvida pelo Montañó tenta despertar a nossa reflexão no sentido de que o conceito e o debate sobre o terceiro setor prestam um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nesta luta pela hegemonia na sociedade civil, no interior do processo de reestruturação do capital. Essa cumplicidade do terceiro setor com o modo de produção capitalista repousa na tentativa do afastamento do Estado das suas responsabilidades de resposta às seqüelas da questão social (indicativos e índices de miséria social, nos quais o Brasil sempre ocupou os primeiros lugares), sendo portanto, um conceito ideológico (como “falsa consciência”) portador da função de encobrir e desarticular o real.

Com críticas veementes às justificativas administrativas e financeiras expostas no Plano de Bresser Pereira, Montañó (2010) afirma que o objetivo de retirar o estado (e o capital/sociedade burguesa) da responsabilidade de intervenção nas questões sociais e de transferi-las para a esfera do terceiro setor não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem mais eficiente que o Estado), nem apenas para os custos necessários para sustentar esta função eminentemente estatal. O motivo é fundamentalmente político e ideológico:

⁸ Ausência de condições financeiras e administrativas para o Estado concretizar suas decisões (Peroni, 2007; Montañó, 2010)

⁹ Conforme a lei do voluntariado (nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998); das Organizações Sociais (nº 9.637, de 15 de maio de 1998); da Filantropia (nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998) e; o Marco regulatório do Terceiro Setor - Oscip (nº 9.790, de 23 de março de 1999).

retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2010, p. 29)

Dessa forma, o autor inspirado na crítica marxiana da economia política, na perspectiva de totalidade e de superação da ordem, segue com a abordagem argumentativa e com a perspectiva teórica de que o debate do terceiro setor, por escamotear e mistificar os reais processos de transformar social, por criar uma resignada cultura do “possibilismo”, desenvolve um campo fértil para o avanço da ofensiva neoliberal de retirar e esvaziar as históricas conquistas sociais e dos trabalhadores, contidas no chamado “pacto keynesiano”, gerando maior aceitação e menor resistência a este processo.

Considerando as reflexões críticas apresentadas e o ínfimo desenvolvimento social brasileiro, parece que não se tem em vista a busca da justiça social igualitária, mas o ajuste da desigualdade social, para que ela se justifique, tornando-se compatível com as novas condições de expansão do capital. Com isso, evitar-se-ia que a desigualdade e a miséria extremas desmascarassem e comprometessem o sistema.

Para além das justificativas e acusações ao Estado presentes no Plano, que utiliza a burocracia estatal e a estabilidade dos servidores públicos como bodes expiatórios para explicar a ingerência e o engessamento do aparelho estatal, Montaño deixa claro que

[...] o problema no Brasil não é a existência de um Estado social “protecionista”, mas sua *inexistência*, ou, pelo menos, seu precário desenvolvimento, não é a forte presença do Estado, mas sua privatização interna o que constitui o problema central. Não casual, porém de forma paradoxal, justamente no momento em que se tece, a partir da Constituição de 1988, um projeto que esboça certo Estado Providência, de Bem-Estar Social, os setores ligados ao grande capital, orientados pelo Consenso de Washington e apoiados pela “esquerda cooptada”, tentam liquidá-lo, mediante uma “reforma gerencial”. (MONTAÑO, 2010, p. 42)

Com tais afirmações, Montaño também concorda que o Brasil não desenvolveu uma política de proteção social nos moldes Keynesianos. Além disso, no momento em

que a Constituição de 1988 reafirma direitos conquistados duramente pela classe trabalhadora, e começa um caminho possível para a consolidação do sistema democrático, com o fortalecimento dos governos municipais e a vinculação de receitas públicas para setores sociais como a educação, os governos brasileiros, principalmente a era FHC, desenvolvem políticas neoliberais ditadas pelo Consenso de Washington que ameaçam invalidar a conjuntura democrática em nasce nossa Lei maior.

Na verdade, a necessidade de implantar uma reforma gerencial no aparelho de Estado é utilizada pelo governo FHC como desculpa para reformar a ordem institucional-legal subordinada às questões econômicas. “Trata-se de readequar a Constituição Brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da Constituição de 88 aos ditames do FMI, BM, OMC e aos postulados do Consenso de Washington”. (MONTAÑO, 2010, p. 45). Hoje, a erradicação do analfabetismo, a universalização do ensino básico e a promoção de uma educação pública de qualidade continuam nos princípios constitucionais, mas a negação de sua efetivação no cotidiano social retrata com clareza as conseqüências nefastas da adoção do governo brasileiro pelos ditames da política neoliberal.

Os embates teóricos de Montañó (2005) afirmam que a proposta política do terceiro setor não se afirma como alternativa, ao contrário, está integrada ao grande capital e aos projetos neoliberais. Dessa forma, não visa ou não pode erradicar as diversas formas de submissão, alienação e exploração. Não pensa nas lutas de classes como mecanismo de construção do processo democrático, mas o concebe como produto apenas de um suposto consenso, de diálogo, parceria, colaboração, interação ou negociação. Portanto, para o autor, o projeto do terceiro setor, refletido na descentralização administrativa e financeira e na publicização proposta no Plano de Reforma do Aparelho de Estado de Bresser Pereira, ou resulta impotente nas suas aspirações de emancipação ou se propõe apenas como uma democracia compatível com os interesses do capital.

Não há dúvidas de que o construto teórico crítico de Montañó é bem vindo e muito pertinente à análise crítica do cenário político atual. Qualquer trabalho de avaliação empírica que se proponha a investigar resultados da execução de políticas públicas sociais, não pode prescindir dessa construção crítica que nos é apresentada pelo autor. Todavia, nossa pesquisa não pretende desconsiderar categorias como gestão

democrática, participação, transparência, autonomia e controle social, presentes no discurso legal das políticas de gestão e financiamento da educação. Afinal, não podemos desconsiderar, que a descentralização e a publicização estão presentes no cenário político brasileiro desde a década de 80, tendo sido fortalecido sobremaneira, a partir de 1995 com o governo de FHC e segue firme no contexto político atual.

Assim, trata-se de compreender que o estudo do terceiro setor só pode ser entendido se enquadrado no estudo do Estado e das concepções alargadas de educação e desenvolvimento. Nesse sentido, os estudos de Cardoso (2005) apontam que

As concepções de direitos humanos, justiça, liberdade ou eficiência propostas pelas várias instituições que constituem o terceiro setor e as suas práticas são fundamentais para compreender a diferença de projetos e de concepções ético-filosóficas e políticas no interior do terceiro setor emergente em cada país, pois elas são influenciadas, ao mesmo tempo, pelas heranças históricas, pelos debates e pelo encontro de várias forças sociais e políticas nacionais e por agendas internacionais emergentes. Essas concepções revelam ou se posicionam voluntária ou involuntariamente em relação a modelos de desenvolvimento, educação e democracia baseados em projetos neoliberais conservadores dominantes em âmbito nacional e internacional, e que é importante estudar a fim de apurar suas conseqüências educacionais e social. (CARDOSO, 2005, p. 112).

Dessa forma, considerando o aumento crescente de empresas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que firmam “parcerias” com os três níveis de governo, recebendo grande volume de dinheiro público para promover e gerir programas sociais, importa refletir sobre os interesses que são promovidos e sobre o que esses interesses estão fazendo à relação Estado-mercado-sociedade civil. Afinal, a manifestação do terceiro setor revela processos de transformação da ação governamental, da gestão educacional e do exercício local da democracia e justiça social, demasiado importantes para que sejam ignorados.

Na capital cearense, a **política de descentralização** do financiamento da educação está presente no volume financeiro equivalente a onze milhões de reais anuais que o PMDE coloca não mãos dos gestores e Conselhos Escolares das escolas que compõem o sistema municipal de ensino. A **publicização** pode ser caracterizada na obrigação legal da constituição de Conselhos Escolares, como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para todas as unidades escolares, como condição

para recebimento do PMDE. Assim, considerando os princípios destacados por Giddens ao propor a terceira via e, considerando a crítica contundente de Montañó à política do terceiro setor, acredita-se que constitui interesse de todos aqueles que lutam por uma educação pública de qualidade, a verificação do sentido empírico na gestão e no cotidiano escolar das categorias de participação, gestão democrática, descentralização e autonomia administrativa e financeira firmadas no discurso da política educacional.

1.3 Gestão democrática da escola e as orientações das políticas públicas em educação: descentralização, participação e autonomia

“A escola não é o feudo da classe dominante; ela é terreno de luta entre a classe dominante e a classe explorada; ela é terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras. O que lá se passa, reflete a exploração e a luta contra a exploração. A escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação, mas possibilidade de libertação. O seu aspecto reprodutivo não a reduz a zero: pelo contrário, marca o tipo de combate a travar, a possibilidade desse combate, que ele já foi desencadeado, e que é preciso continuá-lo. É esta dualidade, característica da luta de classes, que institui a possibilidade objetiva de luta” (Snyders)

Sem perder de vista os embates teóricos e ideológicos que entremeiam a defesa da terceira via proposta por Giddens, a política de reforma estatal, proposta no Pdrae de Bresser Pereira no governo brasileiro de FHC, e os construtos teóricos-críticos postulados por Adrião, Peroni e Montañó, trabalhados no item anterior, nos debruçaremos, em seguida, sobre a contextualização das categorias de gestão democrática e participativa, descentralização e autonomia presentes tanto na teoria acadêmica, quanto no discurso legal da política educacional brasileira.

As lutas pela democratização da educação inserem-se no conjunto das lutas sociais pela redemocratização do País no final do anos 70 e 80. As produções acadêmicas na área revelam não apenas as características dos movimentos sociais e das políticas públicas, como também o esforço em sistematizar o entendimento sobre a democracia no âmbito dos sistemas educativos e das unidades escolares.

O educador, de um modo geral, ao questionar e estabelecer o termo que irá utilizar em sua prática e discurso educacional, já admite aspectos que indicam a consolidação pessoal de um novo modelo para a administração escolar. Modelo este, que pressupõe mudanças profundas nas normas, regras e princípios da administração escolar. Tais mudanças, inseridas em um contexto histórico-social e voltadas para a cosmovisão moderna, reivindicam uma administração sustentada pelos pilares da democracia e da participação.

A organização escolar no Brasil tem sido organizada e estruturada dentro dos moldes da sociedade capitalista. Esta sociedade visa à manutenção das relações sociais de produção, perpetuando as diferentes classes sociais existentes, enfatizando, assim, a manutenção do poder da classe dominante: a burguesia. No entanto, ao refletirmos as práticas, teorias e tendências pedagógicas ao longo da história da educação, percebemos que existe o outro “lado da moeda”.

Este trecho da Hora nos mostra essa outra perspectiva afirmando que:

A escola é um espaço de livre circulação de ideologias onde a classe dominante espalha suas concepções, ao mesmo tempo em que permite a ação dos intelectuais orgânicos rumo ao desenvolvimento de práticas educacionais em busca da democratização. (1999, p. 33)

Percebemos então, que embora a classe dominante procure alienar gestores, docentes e discentes com práticas burocratizadas e centralizadoras, com o intuito de transformar a escola em um elemento de reprodução do sistema social vigente, esta mesma escola produz também um espaço onde germina os elementos de sua própria contradição. Neste sentido, a escola passa a ser um *locus* em que as forças contraditórias, próprias do capitalismo se defrontam. O processo é inevitável, a educação torna-se dialética e assume formas de regulação e libertação, a escola transforma-se arena onde os grupos sociais lutam por legitimidade e democracia.

A escola é o principal ponto de apoio que a classe trabalhadora conta para se libertar da dominação e opressão da ideologia da classe dominante. Por isso, a ação da escola precisa extrapolar a sua batalha interna. Para tanto, a gestão democrática em educação precisa trabalhar dentro da possibilidade de uma ação administrativa na perspectiva de construção coletiva, criando mecanismos que viabilizem a participação de toda a comunidade escolar nas decisões do processo educativo.

Dentro deste contexto, Hora faz considerações sobre a ação do administrador-educador que julgamos indispensáveis aos anseios da gestão democrática e participativa.

Há, então, uma exigência ao administrador-educador de que ele compreenda a dimensão política de sua ação administrativa respaldada na ação participativa, rompendo com a rotina alienada do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia a dominação das organizações modernas. É a recuperação urgente do papel do diretor-educador na liderança do processo educativo. (1999, p. 42)

Considerando essa perspectiva teórica, fica evidente que a gestão escolar não pode ser regida apenas pelo administrador ou pelo pedagogo. A pessoa do diretor da escola precisa reunir competências administrativas, financeiras e pedagógicas. Uma das inúmeras dificuldades para a efetivação da gestão democrática do ensino reside no fato de que não basta garanti-la na forma da lei, é preciso criar mecanismos que garantam sua efetivação na prática, no cotidiano da escola. Uma sugestão seria os sistemas de ensino promoverem capacitações que tornassem o diretor capaz de compreender a dimensão política de sua ação administrativa, alicerçada na ação participativa.

Nessa perspectiva, Gadotti e Romão (2004) asseguram que como movimento histórico-social, a gestão democrática já vem exercendo influência positiva sobre a educação brasileira como um todo. Para tanto, os autores trazem à baila aspectos positivos:

- a) sobre a estrutura e o funcionamento dos sistemas: “colaboração” entre os sistemas e comunicação direta da administração com as escolas;
- b) sobre a organização do trabalho na escola: autonomia, projeto político-pedagógico e avaliação compartilhada (escola e sistema);
- c) sobre o órgão de gestão da educação: plano estratégico de participação, canais de participação (ampliação do acesso às informações) e, por isso, transparência administrativa;
- d) sobre a qualidade do ensino: formação para a cidadania (cria possibilidades de participar da gestão pública);
- e) sobre a definição e acompanhamento da política educacional: o aumento da capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional se não tem extinguido, pelo menos tem diminuído os *lobbies* corporativistas. (GADOTTI, ROMÃO, 2004, p.18).

Se considerarmos os resultados negativos da educação no cenário nacional, principalmente na região Nordeste, o ponto de vista dos autores parece otimista. Contudo, são características presentes no texto legal da política educacional. Por isso,

tais afirmações “otimistas” merecem e precisam de constatações empíricas que evidenciem ou não, esses aspectos destacados como positivos e inovadores pelos autores.

Hora (1999) também segue nesta perspectiva, quando afirma que o sistema de ensino e a legislação pertinente abrem espaço para que a escola busque sua autonomia na medida em que, o grupo gestor conta com a possibilidade de usar sua criatividade e colocar o processo administrativo a serviço do pedagógico, e assim facilitar a elaboração de projetos educacionais que sejam resultantes de uma construção coletiva dos componentes da escola.

Nesta perspectiva, se todas as pessoas que fazem a escola estiverem preparadas, comprometidas ético e profissionalmente e bem fundamentadas acerca das teorias que embasam a gestão democrática do ensino, e, se o sistema municipal de ensino fornecer condições técnicas e pedagógicas para este nível de amadurecimento é possível trabalhar elementos como: a Proposta Político-pedagógica, o regimento escolar, o calendário escolar, a organização curricular e Conselho Escolar. Estas organizações, que se dão no interior da escola, passariam a ser vistos como importantes elementos que favorecem a autonomia da escola, à medida que, surgissem da discussão e da participação consciente de todos os segmentos escolares. Desta forma, e sem fugir ao que está legalmente proposto, poderá se estabelecer melhores condições de ensino e aproveitamento do tempo escolar, atendendo às necessidades de sua comunidade e permitindo aos profissionais da educação a elaboração e desenvolvimento de programas de trabalho mais abrangentes.

Para que esses aspectos se concretizem no cotidiano da gestão escolar, é fundamental que os atores educacionais se apropriem das informações para poder participar, eles precisam compreender o funcionamento da administração – em particular, do orçamento público – e a leis que regem a administração pública e que podem limitar a ação transformadora.

Holanda (2008) destaca que o movimento em favor da descentralização e da democratização da gestão das escolas públicas, iniciado no princípio da década de 1980, tem encontrado apoio nas reformas legislativas. De acordo com o autor, este movimento concentra-se em três vertentes básicas da gestão escolar: a) participação da comunidade

na seleção dos diretores da escola; b) criação de órgãos colegiados¹⁰ que tenha tanto autoridade deliberativa quanto poder decisório; c) repasse de recursos financeiros às escolas e conseqüentemente aumento de sua autonomia.

Peroni e Adrião (2007) apontam que, no contexto em que o país busca a democratização de suas instituições políticas, a democratização da gestão da escola implica a combinação de três fatores: ampliação das possibilidades de participação nos processos de tomada de decisão na gestão da educação e na gestão escolar; busca de autonomia para as unidades escolares; e descentralização de gestão e financiamento. Desta forma, o pressuposto da gestão democrática da escola é a explicitação dos conteúdos políticos da administração, para que a população usuária exerça democraticamente o controle sobre o Estado em relação à qualidade dos serviços prestados.

O discurso legal caminha nesse sentido. No entanto, Praes (1996), alerta que a educação sempre foi marcada por dirigentes escolares selecionados segundo critérios de “confiança” e da “competência técnica”. Em conseqüência o exercício da administração escolar não se fundamenta no consentimento dos dirigidos, mas na coercitividade. Romão também concorda com esse aspecto negativo da gestão de sistemas educacionais quando afirma que

No caso da **nomeação**, o diretor é escolhido por vontade do agente que o indica, ou seja, pelo governador ou pelo prefeito. Dessa maneira, o diretor assume um cargo de confiança e torna-se o representante do poder executivo na escola. Por isso mesmo, pode ser substituído a qualquer momento, de acordo com os interesses políticos e com as conveniências daqueles que o escolheram. A experiência nacional mostra que nesse tipo de escolha o que mais acaba pesando na definição do diretor de escola são **critérios político-clientelistas**.

O sistema municipal de ensino de Fortaleza tem convivido politicamente com esta realidade. Diretores escolares são nomeados e exonerados ao bel prazer político, predominando o clientelismo e não a habilitação específica para o exercício deste cargo. Referida prática compromete o relacionamento interpessoal da escola e constitui uma ferida mortal ao exercício da administração colegiada. Não aprofundaremos a questão do provimento do cargo para diretores escolares. O destaque segue para a reflexão de

¹⁰ Com a Lei Nº 7.990, de 23 de dezembro de 1996, o município de Fortaleza dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas que compõem o sistema municipal de ensino

Praes (1996), quando afirma que o concurso e a eleição direta para diretores consistem em um marco precursor do processo de democratização das instituições escolares.

De acordo com Praes (1996), os princípios da ação colegiada, que nascem na década de 1975-1985, permitiriam ações globais, permanentes e efetivas de todos os membros da comunidade escolar. Nesse sentido, o colegiado constitui-se num instrumento de ação coletiva nas escolas, deve ser entendido não apenas como auxiliar de direção, mas como um órgão de tomada de decisões em todos os níveis. Neste sentido, torna-se imperativo afirmar que estes princípios nunca serão efetivados enquanto diretores de escola forem nomeados de acordo com os interesses políticos do poder executivo e legislativo e “jogados”, muitas vezes, à revelia da comunidade escolar.

Ao buscar a autonomia da escola, o primeiro questionamento que deve surgir a todos os envolvidos, no compromisso por uma ação democrática e participativa, é: como compatibilizar autonomia da unidade escolar com a possibilidade de sistemas de ensino que implementam políticas e planejamentos burocratizados e centralizados? Não quero referir-me a este ou aquele sistema de ensino, mas essa reflexão torna-se necessária a toda instituição escolar na medida em que as mesmas dependem politicamente e financeiramente do sistema de ensino que se encontra hierarquicamente em nível superior.

Se o objetivo é promover a democratização das instituições escolares, tal condição exige ruptura com estruturas burocratizadas e verticalizadas, requerendo autonomia para as unidades escolares e descentralização nos processos de tomada de decisão e utilização dos recursos. Portanto, a democratização da gestão escolar implica necessariamente a desburocratização dos sistemas de ensino e a autonomia da escola.

Para Silva (1996), os sistemas de ensino fixam as políticas e diretrizes, e as unidades escolares executam estas políticas e diretrizes. Isto implica que tanto o sistema quanto a unidade escolar têm tarefas específicas, próprias de cada dimensão, não permutáveis nem sinônimas, mas complementares. Todavia, acreditamos que as fixações destas diretrizes não conduzem a necessidade de indicação da forma de executá-las. Ficando aqui, um grande campo de liberdade para a unidade escolar exercer sua autonomia criativa. Sabemos que a unidade escolar é subordinada ao sistema de ensino ao qual pertence. Porém, não se trata de uma subordinação dentro da perspectiva

burocrática, estática, com uma visão de hierarquização fixa e imutável; trata-se, isso sim, de considerar estas instâncias do setor educacional: escola e sistema, como parceiros e colaboradores.

Buscar um relacionamento entre o sistema de ensino e a unidade escolar onde se estabeleça de forma efetiva a implantação da autonomia da unidade, significa romper definitivamente com as práticas tradicionais de formas centralizadoras, autoritárias e burocratizadas de direção. Nesta ação, é preciso contar com o comprometimento de todos os envolvidos no processo de construção e efetivação da autonomia da escola, rumo à realização da gestão democrática e participativa.

Nesse contexto de luta permanente, só será possível instituir a legítima gestão democrática da escola pública, se arruirmos primeiro os fundamentos do paradigma patrimonialista que ainda permeia o Estado brasileiro – estejam eles situados nos governantes, na burocracia ou nas instituições escolares. No lugar dele, precisamos colocar novos sentidos de cidadania, que confirmem à escola autonomia e poder que possibilite participação.

A luta pela democratização do ensino público é importante e necessária. Contudo, não podemos confundir autonomia escolar com soberania escolar. A possibilidade dessa interpretação equivocada poderá fazer com que a escola pense que é completamente independente, esquecendo de atentar para a legislação educacional e na necessidade de respeitar a hierarquia do sistema educacional ao qual está vinculada. Relacionado a esse aspecto Dourado (2001) adverte que a autonomia é vista como possibilidade e a capacidade institucional das escolas implementarem projetos pedagógicos próprios, vinculados aos anseios dos segmentos que a compõem, mas articulados ao seu sistema de ensino e às diretrizes nacionais para a educação básica.

Silva (1996) acredita que dirigentes do sistema de ensino, que busquem a implantação da autonomia da unidade escolar, devem ver-se não apenas como planejadores e fiscalizadores do cumprimento de normas, mas antes de tudo, como administradores e educadores. Isto significa dizer que gestores do sistema, técnicos em educação e demais colaboradores, precisamos descer ao chão da escola, vivenciar o cotidiano escolar, percebendo os prazeres e as dificuldades dos resultados práticos da execução do planejamento e financiamento da educação.

No contexto social e econômico de sociedades capitalistas, a escola pública é necessária para que haja mais justiça social e todos possam usufruir do bem comum produzido pela sociedade. Nesse sentido, Silva enfatiza que

Para que a escola pública atinja sua real finalidade não deve ser uma farsa nem deve ser propriedade de uma corporação de burocratas, mas sim, do público que a utiliza e nela trabalha. Para tanto, deve estar aberta a existência de sujeitos que por ela tenham interesse dado sua condição de usuário ou prestador de serviço. (1996, p. 9)

A autonomia da escola está vinculada à autonomia individual de cada membro da escola. É importante perceber que a autonomia é conquista que ocorre mediante um processo de humanização, que exige liberdade para que apareça responsabilidade. Esta liberdade precisa ser proporcionada não só pelo sistema de ensino, mas também pela gestão da escola a todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Silva (1996) torna isto muito evidente ao afirmar que uma escola autônoma será aquela que conte com sujeitos coletivos interessados em sua manutenção e que, de forma democrática e pluralista, elaborem o próprio projeto educacional que, submetido às autoridades do sistema escolar, seja aprovado.

É comum, ouvirmos críticas de que os gestores e a comunidade escolar como um todo não são convidados ou não conseguem participar da política e do planejamento escolar. Para que isso ocorra, é fundamental que a escola desenvolva sujeitos coletivos capazes de elaborar e proporem seu próprio projeto pedagógico. Este é o principal caminho para que a escola se torne interlocutora das autoridades do sistema e poder, dessa maneira, torna-se agente de mudanças na própria política educacional global. Todavia, o que constatamos em muitas escolas é a elaboração de proposta pedagógica sem construção coletiva, desprovida de um real significado, cumpridora apenas de determinações emanadas de autoridades superiores externas à escola.

A capacidade de planejar o seu futuro, definindo as suas metas, organizando sistematicamente os seus recursos e os esforços necessários para realizá-los e medindo os resultados em confronto com as expectativas, é uma estratégia que nenhuma escola pode ignorar ou desprezar, sem correr o risco de perder o rumo e não ter futuro. A falta de um projeto construído coletivamente e com reais condições de implementação sistemática e permanente dificulta e, às vezes, até impede o crescimento da escola. Uma organização sem visão de futuro perde tempo, energia e recursos financeiros.

É evidente que a gestão democrática não é um processo simples de curto prazo, mas embora se constitua em um processo complexo, não é, em hipótese nenhuma, irrealizável e de prazo interminável. Romão (2004) assevera que no cenário político atual a gestão democrática é desejada, necessária e possível. O autor insiste que ela acontecerá se associada à elaboração do projeto político-pedagógico da escola, à implantação de Conselhos Escolares que efetivamente influenciem a gestão escolar como um todo e às medidas que garantam a autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola, sem eximir o Estado de suas obrigações com o ensino público.

Reinaldo (2008) atrela a consolidação da autonomia escolar à efetivação da autonomia financeira. Os programas de dinheiro direto na escola como o PMDE aparece como política de descentralização financeira que caminha nesse sentido. Contudo, é competência dos gestores escolares garantirem o bom uso deste recurso. A construção de uma gestão verdadeiramente participativa inclui a transparência na definição e no uso dos recursos. A criação de mecanismos de controle social também contribui para a efetivação da gestão democrática.

A garantia de programas de dinheiro direto na escola e a criação de órgãos colegiados que congreguem os diversos segmentos da escola (alunos, pais, professores e funcionários) são fundamentais para que a escola fortaleça sua autonomia e seu projeto pedagógico. Assim, torna-se necessário estabelecer ações sistemáticas e efetivas que garantam

1. Compartilhamento do poder decisório com órgãos de deliberação colegiada da escola;
2. Assegurar a participação de pais, alunos, membros da comunidade, professores e funcionários nas decisões colegiadas;
3. Definir com clareza as competências dos membros da equipe de gestão e dos demais órgãos ou pessoas de apoio técnico;
4. Desenvolver as ações em equipe;
5. Garantir disponibilidade de tempo para reuniões e aperfeiçoamento do corpo docente (incluída na jornada regular de atividades as ações técnicas e administrativas da escola);
6. Cuidar para que as comunicações sejam objetivas, transparentes e cheguem a todos;
7. Reconhecer publicamente o valor das colaborações dos companheiros de trabalho;
8. Valorizar os ganhos e aceitar os erros como parte do processo de vivência democrática;
9. Definir uma agenda de trabalho disponível a todos que participam da sua elaboração. (DOURADO, 2001, p. 69)

Com o destaque dessas ações, o autor deixa claro que a autonomia administrativa e financeira representa um espaço de negociação permanente por parte dos atores diretamente e indiretamente envolvidos com o processo educacional. É pela participação, pela intervenção e pelo diálogo que a autonomia se constrói e se internaliza.

Existem diversos instrumentos legais que, se desenvolvidos de maneira participativa e coletiva, auxiliam no favorecimento da autonomia da escola, entre os quais podemos citar: o regimento escolar, a organização curricular, o Conselho Escolar e os programas de dinheiro direto na escola. Dentre estes, os Conselhos Escolares, instituídos pela Lei Municipal n.º 7.990 de 23 de dezembro de 1996, que lhe atribuiu funções de natureza consultiva, deliberativa e normativa, geraram grande expectativa entre os educadores na consolidação da gestão democrática e participativa.

Defendendo o fortalecimento do Conselho Escolar, Reinaldo (2008) afirma que a participação da comunidade escolar será mais bem efetivada através da criação e implantação dos organismos colegiados, cuja finalidade deve ser promover a prática de gestão democrática, principalmente no tocante à socialização dos problemas diagnosticados pelos membros que os compõem, bem como, participar ativamente da definição de uma proposta político-pedagógica coletiva, contribuindo, também, na fiscalização de sua execução. Nesse cenário, o Conselho Escolar e os recursos financeiros diretos na escola são grandes avanços instrumentais para o exercício da autonomia da escola. No entanto, não garantem por si só que a escola torne-se autônoma. É preciso que os sistemas de ensino promovam investimentos na formação de sujeitos coletivos que possam assumir o comando dessa autonomia.

Na defesa da criação e manutenção de órgãos colegiados, Schlesener (2006) afirma que um dos meios para instaurar a prática da gestão democrática são os conselhos escolares, que, gerando a possibilidade de participação efetiva da comunidade na elaboração do projeto político-pedagógico e na deliberação sobre os problemas mais urgentes da escola, criam as condições para a efetiva liberdade de cada um no conjunto do trabalho coletivo. No bojo desse processo, a ordem é redefinir a democracia e criar novas práticas de convivência social e política.

Na busca da democratização, descentralização e autonomia, práticas de administração escolar centralizadora, descompromissadas e muitas vezes desonestas não encontrarão espaço no seio de uma comunidade escolar permeada por sujeitos comprometidos com a construção coletiva da gestão educacional. Tais posturas evidenciam retrocessos que caminham na direção contrária da busca para a democratização da educação. Pois “a gestão democrática só o é mediante a prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político”. (CURY, 2002, p. 171). Desse modo, o exercício da gestão democrática é um ato de cidadania, trata-se, da ponte entre o indivíduo e um colegiado, entre a tomada de decisão e a participação em cuja base encontra-se o diálogo como método e como fundamento.

Todos estes avanços e retrocessos evidenciam que a luta pela autonomia da escola e a busca pela consolidação de práticas pedagógicas e administrativas que fortaleçam a gestão democrática e participativa, é árdua. Porém, estas dificuldades não podem ser vistas com empecilhos, antes disso, constituem desafios que precisam ser superados.

Após esse percurso inicial sobre os construtos legais e teóricos acerca da gestão democrática participativa e os princípios da autonomia escolar, delinearemos agora, sobre o contexto teórico e político da descentralização. Analisaremos ainda, a forma como a mesma é abordada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, proposto a partir de 1995 no governo de FHC e o ex-ministro Bresser Pereira.

De acordo com Farah (2000), as políticas públicas promovidas pelo Estado até o início dos anos 80 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios, quando estes eram envolvidos em política específica o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Como características desse desenho institucional, podemos citar a predominância da troca de favores de cunho clientelista, a falta de integração entre as políticas públicas sociais e a exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas e da ação governamental.

Nessa época, Arretche (2000) destaca que por força da recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, União, Estados e municípios passaram a ser autônomos

e independentes, pelos menos, no plano político-institucional. Infelizmente, devido a sucessivos governos que sempre relegaram a um nível secundário o desenvolvimento social, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades.

Apesar desse contexto excludente, Farah (2000) demonstra que, no Brasil, prevaleceu até os anos 80, a referência do modelo centrado na provisão estatal para a formulação das políticas públicas. O paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no país foi o do Estado do Bem-Estar, implantado nos países centrais no pós-guerra, em que cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos. Essa provisão estatal procura se justificar pela insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios na área social, onde predomina a enorme desigualdade social, reproduzindo os extensos bolsões de pobreza então existentes.

A partir da década de 70 e ganhando impulso na década de 80, no Brasil, cresce o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social. Para Farah (2000), esse processo veio se consolidar na Constituição de 88, que teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados.

As propostas enfatizadas neste momento foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Os estudos de Farah (2000) apontam que a descentralização e a participação eram vistos como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal. Assim, pelo menos no discurso teórico e legal, há uma migração de uma política de exclusão para uma política de inclusão. No entanto, é fundamental analisar se no contexto prático do cenário social, a formulação, implementação e resultados dessas políticas, predominam mecanismos que realmente promovam a descentralização administrativa e financeira e a participação da sociedade civil.

No final da década de 80 e início dos anos 90, apesar do contexto democrático que balizava a ação do Estado, a crise fiscal e a escassez de recursos predominavam no

discurso público. Por outro lado, a crescente desigualdade social provocava o agravamento da crise social. Nesse contexto, a ação do Estado era incapaz de fazer frente às demandas crescentes na área social. Assim, temos que

ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. Neste processo de redefinição da agenda de Reforma, disputou espaço internamente o ideário neoliberal, que ganhara força nos países centrais e nas ¹¹agências multilaterais de financiamento. Para a ideologia neoliberal, o Estado é essencialmente ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica e a crise do Estado resultam do próprio Estado e de sua intervenção excessiva. (FARAH, 2000, p. 16)

Com relação especificamente à área social, a agenda neoliberal propunha a privatização através da transferência da produção de serviços públicos para o setor privado lucrativo; a descentralização das políticas sociais para as esferas locais de governo, como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público; a ação estatal voltada apenas para serviços essenciais não passíveis de oferta pelo mercado e em segmentos específicos da população mais vulnerável e expostas a situações de pobreza extrema; e mudanças na gestão dos programas estatais, de forma a dotá-las da eficiência e eficácia atribuída à gestão privada (FARAH, 2000). Como já foi visto, os princípios e diretrizes dessa agenda foram formatados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, implantado a partir de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em um contexto de alterações na economia capitalista mundial em que se destacam a reestruturação produtiva e a globalização, impondo enormes desafios para a inserção do Brasil no cenário internacional, Farah (2000), vem propor uma ação estatal que diferentemente da abordagem neoliberal não promova o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma que corresponda aos novos desafios que se apresentam a uma nação em desenvolvimento. A intenção é integrar à agenda “democrática” dos anos 80 novos ingredientes voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na ação estatal.

A autora afirma que não se trata, neste caso, de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva (potencialmente segmentadora e excludente), mas de novas

¹¹ Dentre estas podemos citar o Bird, BID e o FMI.

formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos. Nesse cenário, ocorre a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores.

Nesse novo paradigma de políticas públicas Farah (2000) acredita que a descentralização não significa apenas transferir recursos financeiros e atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista, sobretudo, como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços públicos. Essa deve ser a perspectiva, a descentralização só faz sentido se favorecer o processo de democratização da gestão e das relações de poder. De todo modo, pode-se dizer que a reformulação da gestão estatal tampouco é monopólio do neoliberalismo, sendo incorporada à agenda de reforma por atores que não comungam com o neoliberalismo, mas defendem a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais.

Em um contexto de relações internacionais em constante evolução e a complexidade crescente da ordem social, Farah (2000) defende um Estado dotado de maior flexibilidade, descentralizado, mas capaz de transferir responsabilidades e alargar ao invés de restringir, o universo dos atores participantes. Para a autora, através desses princípios tende a crescer as perspectivas de sustentabilidade e continuidade das políticas públicas.

Concordamos com essa perspectiva, o enraizamento das políticas em um espaço público, que transcende a esfera estatal, pode vir a reforçar a possibilidade de políticas de longo prazo. Nesse contexto, a sociedade civil, enquanto agente de participação, pode exigir a continuidade dessas políticas, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas.

No entanto, não podemos esquecer que, historicamente, temos uma sociedade política, civil e econômica marcada pelo autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo. Nesse sentido, torna-se imprescindível o Estado criar ações institucionais que promovam o controle, monitoramento, supervisão e avaliação das políticas públicas desenvolvidas em parcerias com a iniciativa privada com ou sem fins lucrativos.

O trabalho de Diniz (2007) nos alerta que a participação espontânea da sociedade não garante por si só o sucesso da gestão movida pelos pilares da democracia participativa e descentralizada. Do ponto de vista da sociedade, é preciso considerar seu grau de organização e a disposição dos cidadãos para participar da vida social; a densidade e qualidade da representação. Do ponto de vista do governo local, o grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas, a capacidade de comando e de coordenação do Estado são alguns dos fatores que favorecem a eficácia desse padrão de gestão pública.

Nesse sentido, evoluir da democracia representativa para a democracia participativa, alicerçada pelos princípios da participação ampla da sociedade civil, descentralização, autonomia e transparência significa, nas palavras do autor,

superar as antigas polaridades *Estado x mercado*, *Estado intervencionista x Estado mínimo*, *racionalidade governativa x imperativos democráticos* em benefício de uma engenharia institucional que reconheça o papel central do Estado. Assim, a questão não é *mercado versus Estado*, mas instaurar os mecanismos institucionais específicos capazes de oferecer aos distintos atores, inclusive o Estado, os incentivos que os induzam a se comportar de modo racional em face do interesse coletivo. (DINIZ, 2007, p. 55)

Ao analisarmos as palavras do autor, percebe-se que o mesmo em nenhum momento propõe uma ruptura com a ideologia do capitalismo liberal. A crítica segue no sentido de afirmar que a confiança cega no mercado imposta pelo projeto neoliberal revelou-se falida e anacrônica. Nesse cenário, o autor conclui que a sustentabilidade da democracia relaciona-se cada vez mais a um novo projeto de capitalismo regulado. Trata-se de dar mais força à sociedade civil e as instituições representativas, tendo o cuidado de não perder de vista o poder de coordenação, acompanhamento e avaliação do Estado.

É nessa efervescência teórica e política de novos paradigmas como administração gerencial, descentralização, controle social, gestão democrática e participação, que o Plano de Reforma do Aparelho de Estado de FHC e Bresser Pereira emerge, fortalecendo e ampliando no seio da sociedade civil, o chamado terceiro setor.

Nesse sentido, o Plano, num esforço de diagnóstico da administração pública brasileira aponta uma distinção de três dimensões da reforma: a) a dimensão

institucional legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; b) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; e c) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. (BRASIL, 2005).

Observe-se que o Plano deixa claro que para promover a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, destaca a necessidade de que seja providenciada a mudança do sistema legal, isso implica mudanças nas normas constitucionais sempre que for necessário. A título de exemplo, entre muitos outros, o Plano estabelece que

A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público – cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 – em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública. (BRASIL, 2005, p. 41)

Com essas afirmações o Plano coloca a “necessidade” e a intenção de modificar a legislação da estabilidade dos servidores públicos, a forma de ingresso no serviço público e ainda alterações na lei de licitações. Não é recorrente a esse trabalho de pesquisa aprofundar a dimensão institucional-legal proposta no Plano. A intenção inicial é trazer à tona o objetivo claro de Bresser Pereira e o governo do FHC, em ameaçar direitos históricos conquistados em duras e longas lutas travadas pela classe trabalhadora. O alerta segue ainda, no sentido de que políticas de descentralização e o público não-estatal, com ou sem alterações no sistema jurídico brasileiro, são fortalecidos a partir de 1995 com a implementação do Pdrae, e, após dez anos do atual governo do Partido dos Trabalhadores – PT, essas políticas seguem fortalecidas¹². Isso pode significar que o governo brasileiro do PT não relegou todas as propostas políticas e administrativas do Pdrae.

¹² Como exemplo é pertinente citar a política de descentralização financeira da educação, que segue fortalecida, com a abrangência do PDDE para toda a educação básica, bem como, a criação de novos programas de dinheiro direto na escola (Mais Educação e Escola Aberta). Além da aprovação, entre outras, da Lei Nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficiárias de assistência social.

O Pdrae divide o Aparelho do Estado em quatro Setores do Estado: **1) Núcleo Estratégico.** Corresponde ao governo em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. **2) Atividades Exclusivas.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que o poder extroverso do Estado exerce a ação de regulamentar, fiscalizar e fomentar. **3) Serviços Não Exclusivos.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações pública não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde. **4) Produção de Bens e Serviços para o Mercado.** Corresponde a área de atuação das empresas. É caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL, 2005).

Após estabelecer os setores do Estado, o Plano prossegue com a proposta de reforma do estado e trabalha as Formas de Propriedade. O Pdrae assegura que “ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a propriedade estatal e a propriedade privada, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL”. (Brasil, 1995, p. 43). Na concepção do Plano, esse tipo de propriedade é constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

O Plano faz a relação entre Setores de Estado e Forma de Propriedade, afirmando que o tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. Nas palavras do Plano temos que

No estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque ai não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos

conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. (BRASIL, 2005, p. 44).

O quadro abaixo demonstra claramente a relação entre setores de Estado, formas de propriedade e forma de administração que o Plano pretende adotar.

Quadro 2 – Setores de Estado e as formas de propriedade

Setores de Estado	Formas de propriedade			Formas de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Ministérios, Ministério público	●			●	
Atividades exclusivas Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social	●				●
Serviços não-exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		●			●
Produção para o Mercado Empresas Estatais			●		●

(BRASIL, 2005)

Ora, ao analisarmos apenas as relações entre os tipos de administração (burocrática e gerencial), os setores do Estado e as formas de propriedade defendidas no Plano fica evidente que a reforma do aparelho de Estado, proposta por FHC e Bresser Pereira, comunga plenamente com a ideologia política da terceira via defendida por Giddens. Essa relação evidencia-se no fato de o Plano inserir no cenário político e econômico brasileiro uma terceira forma de propriedade: a pública não-estatal, denominado pela teoria crítica de Peroni, Adrião e Montañó como terceiro setor.

Nesse contexto, a definição que constitui foco maior desse trabalho de pesquisa é aquela que o Plano define como propriedade pública não-estatal, onde se insere os serviços não-exclusivos e que abarca políticas sociais como a educação. O objetivo do Plano é transferir para o setor público não-estatal (terceiro setor) estes serviços, através de programas de publicização. Para tanto, modifica-se ou cria-se legislação específica

necessária par o surgimento e fortalecimento das organizações sociais, ou seja entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

É importante destacar que autores como Peroni e Adrião (2007) trazem argumentos teóricos que sustentam que o Conselho Escolar, empresa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, e, com autorização legislativa para executar os recursos oriundos de programas de dinheiro direto na escola como o PMDE, constituem organizações sociais inseridas no chamado terceiro setor. Portanto, fazem parte da política de fortalecimento do chamado terceiro setor.

O receio é que a obrigatoriedade da criação de uma Unidade Executora (Conselho Escolar) para recebimento de recursos pela escola possa se constituir em espaço público não-estatal na educação, conforme explicitado no Plano da Reforma do Estado (1995), uma vez que, além de receber e administrar esses recursos, o Conselho Escolar também pode firmar convênios e parcerias com a área privada e pública para captar recursos.

Neste sentido, Costa (2005) reafirma a necessidade de estarmos alerta contra a impressão de novidade das propostas de gestão descentralizada, baseadas na existência de uma suposta esfera pública não-estatal. O autor teme que em um cenário político onde não haja rompimento com as estruturas do capital e nem com a ideologia neoliberal, isto possa significar apenas a reedição de antigos esquemas clientelistas e fisiológicos.

As críticas acima são pertinentes e merecem aplausos. A sociedade civil precisa estar atenta aos resultados reais das políticas educacionais, para garantir que ocorra no cotidiano escolar as afirmações de Romão (2004), quando atesta que a gestão democrática faz parte de uma escola cidadã, que é **estatal** quanto ao financiamento, pois o Estado deve repassar os recursos diretamente à escola para que o dirigente escolar possa executar o que o coletivo escolar deliberou e aprovou em seu projeto político-pedagógico. O autor arremeta que essa escola é ainda **pública**, pois seus, objetivos, finalidades e resultados destinam-se igualmente à toda a sociedade, sem exceções, sem distinções.

De qualquer modo, considerando o que foi dito sobre gestão democrática do ensino e considerações de autores como Schlesener (2006), que apregoa que a gestão democrática é um processo contínuo, gerador de uma nova experiência de gestão política, que nasce da consciência crítica elaborada na ação e no debate, não mais enraizada no individualismo nem nos objetivos do mercado e do consumo, torna-se visível a necessidade de analisarmos se a política de descentralização do financiamento da educação, desdobrada em programas de dinheiro direto na escola, tendo o Conselho Escolar como Unidade Executora, está comprometida realmente com a democratização e autonomia da escola ou se configura em mais uma política de fortalecimento do terceiro setor com intenções de perpetuar a ideologia neoliberal e o fundamentalismo de mercado.

2 TRAJETÓRIA E MARCOS LEGAIS DO PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PMDE)

O objetivo deste item é discorrer sobre o processo de criação, implantação e implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) no município de Fortaleza, apontando as alterações expressas na legislação referente ao Programa ao longo do período de 2001 a 2010. Assinalaremos ao longo desse tópico as principais modificações ocorridas tanto no âmbito legal quanto no aspecto administrativo, financeiro e pedagógico.

Antes de iniciarmos as explicitações sobre o PMDE, é interessante destacarmos um programa no âmbito federal que inspirou a criação do mesmo no âmbito do município de Fortaleza. O governo Federal, através do Ministério da Educação e Cultura (MEC), criou, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com denominação alterada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmada pela Medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001. A justificativa do governo é a necessidade de adotar medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas, conforme resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 12, de 10 de maio de 1995 (Brasil, 1995). A cada ano é elaborada uma nova resolução que revoga a anterior. Atualmente, a Resolução em vigor é a de nº 3 de 1º de abril de 2010.

O Programa tem como objetivo repassar, diretamente às escolas públicas do ensino fundamental¹³ e organizações não-governamentais sem fins lucrativos que atuem com educação especial, dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos oriundos do Salário-Educação¹⁴, distribuídos pelo FNDE, segundo o número de alunos matriculados. Não iremos nos aprofundar na análise desse Programa do governo Federal, essa alusão sucinta serve apenas para referenciar o Programa que inspirou a criação do PMDE financiado pelo município de Fortaleza.

Na contramão do governo federal, a Secretaria Municipal de Educação – SME do governo de Fortaleza, não elaborou uma legislação específica para normatizar os

¹³ A partir do repasse do ano de 2009, o PDDE passou a contemplar toda a educação básica.

¹⁴ O salário-educação foi instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, sendo uma contribuição social correspondente a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à Previdência Social.

princípios e diretrizes do PMDE. O documento que normatiza o repasse do Programa trata-se de um convênio assinado a cada ano pelo representante da pasta da secretaria de educação e pelos gestores das unidades escolares que compõem o sistema municipal de educação. É importante esclarecer que todos os Convênios referentes aos repasses anuais do Programa foram publicados no Diário Oficial do Município – DOM, conforme estabelece o princípio da publicidade dos atos públicos.

Apesar da ausência de uma legislação nos moldes da Resolução do FNDE que regulamenta o PDDE, o convênio que normatiza o repasse do PMDE, deve ser elaborado à luz dos ditames da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional – STN Nº 01, de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências, como também, da Instrução Normativa Conjunta da Secretaria da Controladoria/Secretaria da Fazenda/Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará Nº 01 de 27 de janeiro de 2005, que disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que visem à transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências.

Extrapolando os limites desta dissertação, a análise aprofundada dos parâmetros legais que balizam o convênio do PMDE. No entanto, faremos um breve percurso sobre a fundamentação legal descrita na cláusula primeira do convênio e, sempre que necessário, nos reportaremos à mesma.

O convênio assinado no ano de 2010¹⁵ em sua cláusula primeira destaca como fundamentação legal as disposições contidas nos artigos 34, inciso VII; 70, parágrafo único; 74, parágrafo 1º; 205; 206, inciso VI; 208, VII; 212, parágrafo 3º; 213; 214, inciso III; e artigo 61, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil. Fundamenta-se ainda nos artigos 15, 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional - LDB. Destaca também os artigos 15, parágrafo 2º e 84 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Faz referência ao artigo 6º da Lei 9.533 de 10 de dezembro de 1997, que

¹⁵ Não foi possível junto à SME, o acesso à documentação referente aos convênios assinados nos anos de 2002 e 2003

autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações sócio-educativas. Traz ainda o artigo 668 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Engloba o Decreto Federal 2896/98. Alude à Lei Municipal nº 7.990 de 23 de dezembro de 1996. Referencia o Decreto Municipal nº 10.851 de 18 de agosto de 2000. Baseia-se no Parecer nº 080/00, e nos processos nº 3447 e 3429/02 da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza - PGM. E, por fim, à portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro nacional - STN, de 13 de setembro de 2002.

Em relação à nossa Carta Magna, o artigo 34, inciso VII faz referência à essencialidade do princípio constitucional da autonomia político-administrativa dos Estados, Distrito Federal e municípios, aludindo à obrigação da prestação de contas da administração pública direta e indireta. O parágrafo único do artigo 70 zela pela obrigatoriedade da prestação de contas por qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. O parágrafo 1º do artigo 74 respalda a obrigação que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão conhecimento ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. No artigo 205 temos a declaração de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O inciso VI do artigo 206 vem estabelecer a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. O atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde está assegurado no inciso VII do capítulo 208. O parágrafo 3º do artigo 212 vem assegurar a prioridade na distribuição dos recursos públicos ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório nos termos do plano nacional de educação. No artigo 213 temos o destaque claro de que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei. Finalmente, o inciso III do artigo 214 faz alusão à obrigação do poder público buscar a melhoria da qualidade do ensino.

O artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB destaca a obrigação que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de

educação básica. Desde que observadas as normas gerais de direito financeiro público, os sistemas de ensino integrarão progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às escolas. Carneiro (1998) alerta que o risco que esta abertura pode representar, é que o Poder Público utilize este mecanismo para, a pretexto de possibilitar tal autonomia, repasse recursos e, depois, deixe a escola entregue à própria sorte¹⁶. O artigo 70 contando com sete incisos define as ações que são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. E o artigo 71 lista outros seis incisos de ações que não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei 4.320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal - DF, em seu artigo 15 parágrafo 2º, estabelece a natureza econômica do orçamento público dividida em duas categorias: custeio (corrente) e capital (permanente). O artigo 84 estabelece que ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a tomada de conta dos agentes responsáveis por bens ou dinheiro público será realizada ou superintendida pelos serviços de contabilidade.

O artigo 6º da Lei Federal n.º 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações sócio-educativas, deixa claro que a autoridade responsável pela prestação de contas, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com a finalidade de alterar a verdade sobre o fato, será penalizada civil, penal e administrativamente.

O Decreto nº 2896/98 dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do PDDE e dá outras providências. A Lei municipal 7.990 dispõe sobre a criação do Conselho Escolar¹⁷ nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências. O decreto municipal nº 10.851 obriga os Conselhos Escolares aos ditames do Decreto Federal nº 2896/98, citado anteriormente, quando delega a competência aos Conselhos Escolares de Unidades Executoras na forma que indica. O Parecer nº 080/00 da PGM traz indicações fundamentadas e entende como democrática a descentralização financeira de recursos destinados às escolas municipais de forma a solidificar na comunidade envolvida com a escola e o apreço ao exercício democrático da cidadania.

¹⁶ A ocorrência ou não desse aspecto poderá ser observado durante o trabalho empírico.

¹⁷ A criação e funcionamento desse órgão colegiado será abordado de maneira ampla em tópicos posteriores.

Os processos nº 3447 e 3429/02 da PGM toma por base o Decreto Federal nº 2896/98 que afirma que os Conselhos Escolares enquanto Unidades Executoras são sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas. Com base nesse princípio, a PGM consolida a desnecessidade dos Conselhos Escolares realizarem licitação na aplicação dos recursos públicos por não pertencerem à administração municipal direta ou indireta. Notem que o Decreto Municipal nº 10.851 equipara referidos Conselhos à condição de Unidade Executora.

Encerrando a fundamentação legal, a Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF de 13 de setembro de 2002 divulga o detalhamento da natureza de despesa para material de corrente (custeio) e para material permanente (capital) respectivamente, para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios, com o objetivo de auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona. Assim, a despesa pública que constitui o repasse do PMDE é dividida em despesas de custeio e capital.

O primeiro repasse do PMDE ocorre no ano de 2002, sob o governo municipal de Juraci Vieira de Magalhães, desde então, o convênio tem passado por inúmeras modificações que serão destacadas ao longo desse tópico. Os recursos do Programa são oriundos da receita do Tesouro Municipal, e obedece a classificação orçamentária pública especificada no Convênio.

O Convênio é organizado no âmbito de cada Secretaria Executiva Regional – SER. Embora, seja elaborado um convênio para cada SER, todos são de igual teor e contém sempre a assinatura do chefe do Poder Executivo, que representa o município de Fortaleza; do secretário da pasta do sistema municipal de educação e pelos diretores e presidentes dos Conselhos Escolares das unidades de ensino da circunscrição de cada SER.

O Convênio elaborado para o repasse de 2010 tem por objeto a execução de ações do PMDE, pautado pelo princípio Constitucional que garante a todos o direito à educação. De acordo com o documento municipal o objetivo é:

fornecer o necessário suporte a todas as Unidades de Educação Básica do município de Fortaleza, com a promoção de ações pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, a serem realizadas mediante uma prática de gestão democrática e com a participação de toda a comunidade escolar, em consonância com as diretrizes do Orçamento

Participativo, no processo de identificação de necessidades, priorização de gastos/investimentos e na execução transparente dos recursos financeiros transferidos às escolas através de seus Conselhos Escolares. (FORTALEZA, 2010, p. 1).

O repasse referente ao ano de 2010 contempla toda a educação básica, mas nem sempre foi assim. Inicialmente o Programa contemplava apenas os alunos do Ensino Fundamental. A partir do ano de 2007, o PMDE passou a inserir nos parâmetros de cálculos os alunos da Educação Infantil (creches municipalizadas e pré-escola) e os alunos do Ensino Médio, embora, o sistema municipal de ensino conte apenas com uma unidade escolar que ofereça esse nível de ensino. Fato que não causa espanto, visto que, de acordo com o artigo 210 da Constituição brasileira, a prioridade do município com a oferta da educação pública é o Ensino Fundamental.

O discurso do governo inclui o caráter democrático no relato do objetivo do Programa, pois vem explícito a execução do programa pautada em uma prática de gestão democrática. Isso quer dizer que a unidade escolar ao planejar os gastos e eleger as prioridades da execução do programa, deverá fazê-lo de forma democrática, ou seja, deverá promover a democratização dos processos de tomada de decisão, baseada no diálogo e no consenso, com ações gestoras que possibilite a participação efetiva de toda a comunidade escolar, desde a identificação das necessidades, priorização de gastos e execução, até a prestação de contas e sua aprovação. Este caráter democrático e participativo presente no discurso do Programa, a constituição do Conselho Escolar como pessoa jurídica sem fins lucrativos e a autonomia da escola, constituem os aspectos principais que alicerçam nossa pesquisa avaliativa.

De acordo com a Cláusula sétima do Convênio que regulamenta o repasse de 2010, os recursos serão destinados à cobertura de despesas Correntes (material de consumo e/ou serviços) e Capital (materiais permanentes), que concorram para a manutenção e desenvolvimento do ensino. O Convênio veda a utilização do recurso em gastos com pessoal e em obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a unidade escolar. São permitidas apenas contratação de serviços para pequenos reparos de construção civil e manutenção e conservação de equipamentos.

O Sistema de Contabilidade do Orçamento Público do Município de Fortaleza demonstra várias fontes de recursos para as despesas com educação¹⁸. No entanto, o repasse do recurso do PMDE tem sua origem na Fonte 101 que resguarda os recursos para as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a Cláusula sétima procura obedecer ao disposto no artigo 70 da LDB, que deixa claro quais as ações que constituem despesas que serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, compreendendo as que se destinam a:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários;
- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996, p. 164).

Em complemento e justaposição ao artigo anterior, o artigo 71 vem estabelecer as despesas que não constituem ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, que são aquelas realizadas com:

- I. pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivadas fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológico, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V. obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

¹⁸ Fonte 100 – Recursos Ordinários; Fonte 101 – Recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Fonte 104 – Transferências do FUNDEF; Fonte 105 – Contribuição do Salário Educação; Fonte 109 – Transferências do FNDE; Fonte 146 – Operações de Crédito internas; Fonte 181 – Recursos de Convênios; e Fonte 187 – Recursos de Convênios da Educação.

VI. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, p. 166).

Estes Artigos fazem emergir uma das questões mais intrincadas da educação básica brasileira: definir o que é e o que não é manutenção e desenvolvimento do ensino. Para Carneiro (1998), a ausência de um conceito e uma definição clara e objetiva definida em lei, contribuiu para o desperdício e a irresponsabilidade de recursos importantes ao longo da história educacional do nosso País. Embora o autor não tenha apresentado dados, o mesmo afirma, que os gestores públicos, principalmente o Poder Executivo Municipal usaram os recursos da educação para as ações mais estapafúrdias possíveis, que, com a ausência de precisões legais, contaram com a cumplicidade dos Tribunais de Contas que faziam vista grossa para referidas despesas.

É necessário observar que embora a execução do Programa obedeça ao disposto no Artigo 70, nem todas as despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino previstas nesse artigo podem ser realizadas com o Programa. Dessa forma, o Convênio proíbe a realização de serviços de grande porte que caracterizem construção e/ou demolição do prédio escolar e também aquisição de materiais de custeio e/ou capital que sejam objeto de financiamento por outras programas educacionais, tais como: aquisição de livros didáticos, compra de alimentos e despesas com transporte escolar de qualquer natureza.

Em termos gerais, o Convênio delibera que as despesas permitidas com o repasse do recurso são: aquisição de materiais de capital¹⁹ necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino observadas as limitações expressas no mesmo; aquisição de material de custeio²⁰ (material pedagógico, de limpeza, de escritório, elétrico, hidráulico, etc.); e contratação de serviços de capacitação, pequenos reparos na manutenção da rede física, dos móveis e equipamentos.

¹⁹ A Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF de 13 de setembro de 2002 define no Artigo 2º que Material Permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

²⁰ A Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF de 13 de setembro de 2002, define no Artigo 2º que Material de Consumo, é aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos.

A Cláusula terceira estabelece as obrigações da SME e do Conselho Escolar/Unidade Executora, das quais, considerando o aspecto político, pedagógico e financeiro do PMDE destaco as principais:

I. Do Município de Fortaleza/SME:

- c) Promover, continuamente, o fortalecimento dos Conselhos Escolares através dos Fóruns Institucionalizados em parceria com as SER, resguardando sempre a autonomia pedagógica e administrativa das escolas;
- d) Viabilizar canais de interação junto aos Conselhos Escolares, fornecendo apoio na elaboração de suas prioridades, no momento de dirimir dúvidas sobre a execução financeira e procedimentos de prestação de contas, através do processo de capacitação para aplicação transparente e correta dos recursos transferidos;
- e) Assegurar no orçamento a previsão de recursos financeiros necessários à consecução do objeto deste Convênio, às Unidades Executoras/escolas signatárias deste Termo, esteja as mesmas plenamente habilitadas ou ainda no processo de habilitação, situação que, nesta última hipótese, só será garantida a transferência do recurso após a devida regularização;
- h) Compor uma equipe de técnicos para acompanhar a execução dos recursos repassados diretamente às Unidades Escolares, observando o efetivo cumprimento das normas e diretrizes da Execução Financeira, bem como a qualidade dos resultados educacionais;
- j) Providenciar o tombamento dos bens permanentes adquiridos e/ou produzidos, com a afixação de plaquetas contendo a identificação do Programa, observando a necessária correspondência com a nota fiscal de aquisição dos referidos bens. (FORTALEZA, 2010, p. 2)

Observem que as diretrizes constantes nas alíneas (c) e (d) são complementares, pois ambas trazem a obrigação da SME em promover programas de capacitação permanentes, tendo como público alvo os atores educacionais integrantes da gestão escolar e do Conselho Escolar/Unidade Executora. Se considerarmos a quantidade de programas de dinheiro direto na escola que o Governo Federal injeta nas escolas municipais de Fortaleza²¹, fica fácil constatar que esse governo segue fortalecendo sua política de descentralização financeira da educação, iniciada ainda em 1995 no então governo do Fernando Henrique Cardoso. Ora, o município de Fortaleza, parece que pretende seguir a mesma característica política, pois, desde a implantação do PMDE em 2001, vem ampliando o volume financeiro e a abrangência pedagógica do Programa.²² Nesse cenário, os programas de capacitação prometidos nas alíneas acima,

²¹ O governo Federal através do MEC/FNDE repassa diretamente para as escolas municipais de Fortaleza, através de contas abertas no Banco do Brasil, os programas, a saber: PDDE Educação Básica; PDDE/PDE; PDDE Escola Aberta; e PDDE Mais Educação. Para maiores esclarecimentos consultar a Resolução do FNDE nº 3 de 1º de abril de 2010.

²² Enquanto ação para a política de financiamento da educação, o Plano Municipal de Educação (PME) prevê entre outras: a garantia do repasse de recursos financeiros para as escolas municipais por meio do

exercem um papel preponderante na formação dos agentes públicos envolvidos e responsáveis diretos e indiretamente no planejamento, execução e prestação de contas dos programas do PDDE e PMDE. Com efeito, se analisarmos a ampla fundamentação teórica do Convênio do PMDE e a instituição do Conselho Escolar como empresa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constataremos que o núcleo gestor das escolas e o Conselho Escolar irão precisar para muito além do clássico conhecimento pedagógico, de conhecimentos: jurídicos, administrativos, financeiros, contábeis e tributários. Agora, resta saber se a SME promove esses programas de capacitação e quais os resultados presentes na execução e prestação de contas dos Programas de descentralização financeira.

A alínea (e) visa assegurar a garantia do orçamento necessário ao repasse regular do Programa para as escolas que estejam plenamente habilitadas ou em fase de habilitação. Nesse sentido, as perguntas são: a SME tem garantido o repasse regular do programa? O cronograma de desembolso tem sido cumprido e está compatível com as necessidades reais das escolas? Há escolas não contempladas com o Programa, e se há por quais motivos? No caso do não recebimento do recurso, qual o outro tipo de assistência financeira e/ou pedagógica prestada a essas escolas?

Os bens permanentes adquiridos com a execução do PMDE não pertencem ao Conselho Escolar. Como são adquiridos com recursos públicos devem ser “doados” e incorporados ao Patrimônio Público Municipal. A alínea (j) destaca a obrigação do governo municipal em promover o controle desses bens através das plaquetas de tombamento, como normatiza a Lei 4.320/64. É importante frisar que a guarda, conservação e manutenção desses bens patrimoniais é de responsabilidade das unidades escolares que os adquiriram.

Em relação às obrigações previstas no Convênio para as unidades escolares/Conselho Escolar, é importante destacar:

- a) Manter junto ao Banco do Brasil conta corrente para o Convênio, em nome do Conselho Escolar, exclusivamente para o gerenciamento dos recursos do PMDE, a ser movimentada, em conjunto e solidariamente pelo Presidente do Conselho e pelo Diretor da escola;

PMDE; Democratização, transparência, desburocratização e descentralização da gestão; e assegurar progressiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares. (FORTALEZA, 2008, p. 125)

- c) Aplicar OBRIGATORIAMENTE os recursos financeiros, deste convênio, no mercado financeiro do Banco do Brasil, em Fundos de Renda Fixa de Curto Prazo ou Poupança com Resgate Automático conforme prazo de execução do recurso;
- d) Promover a democratização dos processos de tomada de decisão na unidade educacional, com a participação de toda a comunidade escolar, desde a identificação das necessidades, priorização de gastos/investimentos e execução até a prestação de contas final e sua aprovação;
- f) Elaborar o PAF (Plano de Aplicação Financeiro), com a participação da comunidade escolar, submetendo o mesmo à análise e aprovação da equipe da SME (DEPP/PMDE), obrigatoriamente para cada parcela e antes do seu recebimento, instrumento necessário para a transferência dos recursos financeiros da parcela respectiva;
- k) Encaminhar a prestação de contas a SME, bem como atender as diligências indicadas e observar os prazos previstos para a apresentação das prestações de contas e o cumprimento das diligências resultantes de sua análise;
- i) Tornar público os atos pertinentes à aplicação dos recursos do PMDE, através da afixação em quadro de aviso de fácil acesso à comunidade em geral, do demonstrativo das compras e/ou serviços realizados, por cada parcela recebida, no mínimo por 30 (trinta) dias;
- m) Manter, na unidade escolar, em boa ordem, cópia dos documentos das despesas realizadas por natureza e fonte de recursos, à disposição da concedente e demais órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 anos, contados a partir da aprovação das prestações de contas;
- s) Devolver ao Fundo Municipal de Educação (FME) os saldos dos recursos eventualmente existentes, quando do encerramento da vigência deste Convênio, inclusive os oriundos das aplicações financeiras e de uso indevido na utilização do recurso, mediante depósito na conta nº 24.202-0 do Banco do Brasil, agência 0008-6. (FORTALEZA, 2010, p. 3).

As alíneas (a) e (c) são complementares e demonstram claramente uma pequena amostra da urgência da gestão escolar e Conselho Escolar obterem conhecimentos orçamentários e financeiros aludidos anteriormente. A primeira traz a obrigatoriedade de manter conta bancária única e exclusiva para o crédito do recurso. A segunda remete à obrigação da aplicação financeira do Programa. É interessante observar que o banco adotado para crédito do recurso é somente o Banco do Brasil. Nesse caso, novamente o município de Fortaleza segue o exemplo do Governo Federal que permite apenas essa instituição financeira para o crédito do repasse de todos os seus programas de dinheiro direto na escola. O FNDE sempre adotou uma conta bancária específica para cada programa, isso quer dizer que, se determinada unidade escolar

recebe seis programas de dinheiro direto na escola²³, terá que administrar seis contas bancárias específicas acrescidas das contas de aplicação financeira. Considerando que os programas têm diretrizes diversas de acordo com as especificidades de cada um, teremos aí apenas um fragmento dos conhecimentos financeiros necessários à gestão escolar e aos Conselhos Escolares.

A gestão democrática do ensino público tem sido um dos desafios das últimas décadas. O horizonte deste conceito de gestão é o da construção da cidadania que inclui: autonomia, participação, construção compartilhada dos níveis de decisão e posicionamento crítico em contraponto à idéia de subalternidade e autoritarismo²⁴. A alínea (d) espera que o Conselho Escolar aliado ao núcleo gestor execute o PMDE de acordo com o disposto no Artigo terceiro da nossa LDB²⁵, que roga pelo princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino. Para Carneiro (1998, p. 39) “o princípio da gestão democrática é o visor que nos faz enxergar e construir a escola-cidadã, que nada tem a ver com um modelo burocrático tradicional, autoritário, tecnicista e excludente.

A obrigatoriedade prevista na alínea (f) fala de um instrumento de planejamento financeiro (PAF) que deve ser elaborado pela escola e aprovado pela equipe técnica da SME. Esse instrumento de planejamento será analisado durante o trabalho de campo. No entanto, quero destacar dois aspectos iniciais: o texto legal prevê que sua elaboração se efetive com a participação de toda a comunidade escolar; e sua elaboração e aprovação constituem condição primária para o recebimento do recurso.

As alíneas (k), (l), (m) e (n) tratam da obrigatoriedade da prestação de contas e guarda dos documentos relativos à mesma. Essas diretrizes estão expostas na Constituição Brasileira e detalhadas na Lei de Licitações. Dessa forma, O Conselho

²³ De acordo com dados da SME, tem unidades escolares que recebem até seis programas de dinheiro direto na escola (PMDE, PDDE-Educação Básica, PDDE-PDE, PDDE-Escola Aberta, PDDE-Mais Educação e Escola Nota 10).

²⁴ Esses princípios de gestão serão abordados durante o trabalho empírico.

²⁵ Note que o princípio da gestão democrática vem previsto desde a Constituição Brasileira, é adotado pela LDB, é explicitado com mais clareza e abrangência no Plano Nacional de Educação-PNE e é retomado com bastante ênfase pelo PME de Fortaleza. Toda essa fundamentação legal reforça a “intenção” da política educacional, em todos os níveis de governo, de promover o princípio da gestão democrática.

Escolar (CE) e a gestão da escola precisam: atender ao princípio da publicidade²⁶; prestar contas dos recursos recebidos e atender às diligências oriundas da análise dessa prestação de contas; manter em bom estado de conservação os documentos integrantes da prestação de contas pelo prazo de cinco anos; e garantir a qualquer tempo e lugar o livre acesso aos agentes públicos responsáveis pelo controle interno e externo dos órgãos públicos.

Ainda em relação à obrigatoriedade e dinâmica da prestação de contas, Peroni e Adrião (2007) constatam que a única e tímida forma de avaliação desses programas de dinheiro direto na escola se restringe normalmente nessa prestação de contas. Para as autoras, essa conotação da avaliação corrobora a natureza contábil dos programas e a concepção quantitativa que tem predominado nas avaliações do sistema educacional, sem a preocupação com os aspectos qualitativos de natureza pedagógica que fomentam a dinamicidade do processo educativo. A autora critica a ausência de uma avaliação de impacto defendida por Ala-Harja (2000) que avalie os resultados sociais do Programa.

A alínea (s) apresenta uma limitação imposta para a execução do Programa determinada pela legislação que regulamenta a elaboração e o repasse de recursos através de convênios²⁷. Trata-se da obrigação de devolver o saldo financeiro ao final da vigência do convênio. Esse aspecto será evidenciado com maior profundidade durante o trabalho empírico. No entanto, podemos inferir que, essa alínea obriga a escola a gastar todo o volume financeiro a qualquer custo, sob pena de ter que devolver possíveis saldos não utilizados. Ora, imagine a série de imprevistos que pode acontecer no decorrer da execução do Programa, que deve ser gasto dentro do período de vigência do Convênio. Assim, a unidade escolar para não perder o recurso, poderia gastá-lo sem o devido planejamento e racionalidade. Caso esse fato ocorra, poderá trazer sérios prejuízos financeiros, pedagógicos e administrativos para a unidade escolar.

²⁶ Princípio Constitucional que torna obrigatório a publicação de todos os atos e fatos inerentes ao Poder Público. Para tanto, utiliza-se as publicações oficiais das três esferas de governo: Diário Oficial da União (DOU); Diário Oficial do Estado (DOE); e Diário Oficial do Município (DOM).

²⁷ Para maiores esclarecimentos consultar: Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências; e Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de janeiro de 2005. Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que visem à transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências.

A seguir, teremos uma demonstração das principais mudanças quantitativas e pedagógicas evidenciadas desde a criação do PMDE em 2001 até o ano vigente. A tabela abaixo demonstra os valores relativos ao período de 2002 a 2010. Lembramos que para cada repasse anual é elaborado, assinado e publicado um Convênio específico. A partir da análise desse quadro, faremos apontamentos sobre as principais evoluções, financeiras, administrativas e pedagógicas do Programa.

Tabela 1 – Valor do repasse anual do PMDE por categoria de despesa

Ano	Valor anual por escola (R\$ 1,00)							
	Número de escolas	Número de alunos	Valor por aluno	Valor de custeio		Total de custeio	Valor de Capital	Valor total
				Consumo	Serviços			
2002	144	213.017	42,00	8.052.042,60		8.052.042,60	894.671,40	8.946.714,00
2003	152	226.485	42,00	8.553.081,60		8.561.133,00	951.237,00	9.512.370,00
2004	197	226.272	42,00	6.652.396,80		6.652.396,80	2.851.027,20	9.503.424,00
2005	222	224.482	42,00	6.593.890,80		6.593.890,80	2.825.953,20	9.419.844,00
2006	222	247.082	42,00	5.811.368,64	1.162.273,73	7.264.210,80	3.113.233,20	10.377.444,00
2007	226	220.814	42,20	5.218.319,68	1.043.663,94	6.522.899,60	2.795.528,40	9.318.428,00
2008	256	236.502	49,33	5.308.778,02	1.858.072,31	8.167.350,80	3.500.293,20	11.667.644,00
2009	261	238.531	49,97	5.424.317,08	1.898.510,98	8.345.103,20	3.576.472,80	11.921.576,00
2010	272	214.225	51,90	5.059.443,48	1.770.805,22	7.783.759,20	3.335.896,80	11.119.656,00

Fonte: Secretaria de Educação Municipal - SME

Devido a falta de acesso aos Convênios referentes aos repasses nos anos de 2002 e 2003, não foi possível saber em quantas parcelas e nem a periodicidade de desembolso. No entanto, tivemos amplo acesso aos Convênios que normatiza os repasses desde o ano de 2004. Assim, desde esse período que o desembolso ocorre em duas parcelas de valores iguais. Sendo que o repasse da primeira parcela está condicionado à entrega e aprovação do respectivo Plano de Aplicação Financeira (PAF), e o repasse da segunda parcela somente ocorrerá após a entrega e aprovação do PAF relativo à essa parcela e a entrega da prestação de contas da primeira parcela. Dessa forma, o recebimento do Programa depende, principalmente, da eficiência administrativa da escola. Assim, se a escola entregar o PAF e conseguir sua aprovação receberá a primeira parcela. Mas, se não entregar o PAF relativo a segunda parcela e não apresentar a prestação de contas da parcela anterior não receberá o repasse da segunda parcela. Nessa dinâmica, cabe a seguinte indagação: quais as ações efetivadas pela SME junto às escolas que por motivos diversos não são contempladas com o

repasso do PMDE? Esse questionamento não constitui objeto da nossa pesquisa. No entanto, se alguma das duas unidades escolares selecionadas para o trabalho de campo tiver em algum período ficado sem o repasse, esse aspecto não deixará de ser abordado.

De 2002 a 2007 o valor *per capita* por aluno permaneceu no valor de R\$ 42,00. De 2002 a 2006 o PMDE atendia apenas ao ensino fundamental. A partir de 2007 o Programa passou a contemplar toda a educação básica, sendo que, para as matrículas de creches municipalizadas²⁸ o valor *per capita* por aluno aumenta para R\$ 56,00. A partir do ano de 2008 o valor *per capita* por aluno matriculado no ensino fundamental e médio²⁹ aumenta para R\$ 48,00 e o valor *per capita* por aluno matriculado nas creches municipalizadas aumenta para R\$ 130,00. Daí a variação média do valor *per capita* por aluno alcançar o patamar médio de R\$ 51,91 em 2010.

Durante os anos de 2002 e 2003 a verba para custeio era de noventa por cento, e a de capital correspondia a dez por cento do total do repasse do Programa. A partir do ano de 2004 o valor destinado para despesas de custeio caiu para setenta por cento, e o percentual permitido para despesas de capital aumentou para trinta por cento. Até o ano de 2005 não havia um percentual definido sobre a verba de custeio para realização de serviços, isso implica, que a unidade escolar poderia gastar qualquer valor do custeio em realização de serviços, respeitadas as limitação citadas anteriormente. Em 2006 e 2007 o Convênio passou a estabelecer um percentual de até vinte por cento, calculado sobre o total de custeio para despesas com realização de serviços. A partir do ano de 2008 o percentual permitido para despesas com serviços aumentou para trinta e cinco por cento do valor destinado para despesas de custeio.

Observem que o Convênio não obriga as unidades escolares a realizarem serviços, apenas estabelece um percentual máximo para esse tipo de despesa. Assim, a depender das condições de sua estrutura física, a escola poderia até, nem realizar qualquer tipo de serviço. De acordo com depoimentos de técnicos da SME, esse percentual precisou ser estabelecido para evitar que as unidades escolares/Conselho

²⁸ No município de Fortaleza a educação infantil que abarca a faixa etária de creches (de 0 a 6 anos) é atendida de duas formas: partes das matrículas funcionam em unidades de ensino que pertencem ao sistema municipal de ensino, portanto são geridas pela SME. Outra parte é atendida através de convênios firmados com Organizações Sociais, ou seja, o município financia, mas a execução e gestão ficam por conta dessas entidades. Faltam-nos dados estatísticos que nos permitam saber se a demanda do município de Fortaleza nesse nível de ensino é completamente atendida pelo Poder Público.

²⁹ O sistema municipal de ensino conta apenas com uma escola que atende o nível médio situada no âmbito da SER IV.

Escolar viessem a gastar todo o valor de custeio em serviço, em detrimento de outras necessidades como: material de limpeza, de escritório, de apoio pedagógico, entre outros.

No início desse item, falamos em outros programas de dinheiro direto na escola, auferidos pelas unidades escolares municipais, mas financiados pelo MEC através de repasses diretos às escolas realizados pelo FNDE. Para termos uma noção dos valores desses programas, comparados aos valores repassados pelo PMDE, ilustramos a tabela abaixo:

Tabela 2 – Valores repassados pelos programas de dinheiro direto na escola por SER

SER	Valores referentes ao ano de 2009 (R\$ 1,00)					
	Programas					
	PDDE	PDE	Escola Aberta	Mais Educação	PMDE	Total geral
I	471.277,80	542.500,00	98.410,00	579.715,46	1.856.428,00	3.548.331,26
II	252.300,00	217.500,00	51.690,00	318.154,30	1.020.429,00	1.860.073,30
III	360.776,30	465.000,00	80.240,00	431.745,50	1.426.084,00	2.763.845,80
IV	240.699,40	293.000,00	51.410,00	359.217,74	961.252,00	1.905.579,14
V	854.824,00	988.000,00	185.220,00	1.535.583,96	3.136.872,00	6.700.499,96
VI	817.124,80	962.500,00	212.870,00	942.439,40	3.158.589,00	6.093.523,20
Totais	2.997.002,30	3.468.500,00	679.840,00	4.166.856,36	11.559.654,00	22.871.852,66

Fonte: Secretaria de Educação Municipal – SME

O volume financeiro do PMDE é notável se comparado aos outros programas financiados pelo Governo Federal. Observe que o valor do PMDE é maior que a soma de todos os outros programas juntos. No ano de 2009, cinco programas de dinheiro direto na escola, injetaram o valor de R\$ 22.871.852,66 repassados às unidades escolares/Conselhos Escolares integrantes do sistema municipal de ensino de Fortaleza, desse montante financeiro, o valor do PMDE sozinho soma R\$ 11.559.654,00.

Considerando esses valores, não há dúvidas que as políticas de financiamento da educação em todas as esferas de governo tem dado grande destaque à descentralização financeira da educação. Nesse cenário, o PMDE constitui-se em um dos mais importantes programas de financiamento da educação básica no município de Fortaleza com características de descentralização. Como afirma Peroni (2003) o eixo autonomia na escola é critério para a descentralização da política educacional no Brasil. Nesse contexto, essa política está sendo proposta, principalmente, por intermédio do projeto de repasse de dinheiro para a escola. Todavia, o acompanhamento e fiscalização pela sociedade civil é imprescindível.

Afinal, os resultados educacionais demonstrados até agora não fazem jus aos volumosos gastos com a educação, seja de forma descentralizada ou não. Dessa forma, considerando que o governo tenha aderido ao discurso da democratização, da participação, da descentralização, da transparência e da autonomia, torna-se imperativo avaliar se na implementação e nos resultados dos programas e projetos governamentais, se o mesmo tem propiciado condições efetivas para que referidos princípios façam parte do cotidiano da educação (escola e sistema) e não estejam presentes apenas no discurso legal.

2.1 Implicações do PMDE para a gestão escolar

Não seria justo dizer que a Constituição Federal, no que se refere ao capítulo sobre a educação, não haja incorporado em seu texto os clamores dos educadores que, exigindo a democratização da sociedade e da escola pública brasileira, buscaram traduzi-los em preceitos legais.

A redemocratização e o fim do autoritarismo do Estado brasileiro foram bandeiras de luta da sociedade civil e política nos anos de regime militar, sobretudo, nos anos 1980. Lord (2006) ressalta que com a Constituição de 1988, ficou amparada a premissa da descentralização do poder. Para o autor, a gestão democrática de políticas sociais passou a fazer parte das agendas do governo federal, estadual e municipal no Brasil. Assim, vários foram os desdobramentos ocorridos nas esferas públicas que visaram, pela forma da Lei nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, a criar instrumentos e espaços de participação social.

Considerando a forma genérica que a nossa Carta Magna trata da Gestão democrática da escola pública, Romão (2004) alude sobre a necessidade de aproveitar a experiência democrática acumulada no país e, a partir daí, procurar regulamentar o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, previsto no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal. Para o autor, é urgente discutir na escola, na comunidade e em toda a sociedade, os parâmetros da gestão democrática da escola pública que, por sua vez, nortearão a construção de uma futura “Lei da Gestão Democrática”. Contudo, a lei proposta pelo autor ainda não saiu da teoria acadêmica

para o parlamento brasileiro. Dessa forma, os princípios e diretrizes da gestão democrática da escola seguem seu caminho apenas na LDB, Plano Nacional de Educação – PNE e possivelmente, nos planos estaduais e municipais de educação.

Com o intuito de regularizar a forma geral com que a Constituição trata a gestão democrática do ensino público na forma da lei a LDB estabelece que:

Art. 14 – os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes;

Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que as integrem progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1988, pag. 112).

Carneiro (1998) ressalta que estes dois princípios definidores da gestão democrática do ensino público ratificam o Inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal. A participação dos professores e especialistas na elaboração do projeto pedagógico da escola. Nesta perspectiva, as decisões centralizadas no diretor escolar devem ceder lugar a um processo de resgate da efetiva função social da escola, através de um trabalho de construção coletiva entre todos os agentes da escola e, destes, com a comunidade. O autor alerta ainda que a autonomia financeira, para ser adequadamente praticada, requer condições de reciprocidade entre as instâncias envolvidas.

Fortalecendo o discurso legal da progressiva autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das unidades escolares, o PNE estabelece em seus objetivos e metas de financiamento da educação que:

Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas. (PNE, 2001 p. 65).

É com esse discurso otimista permeando o contexto das políticas públicas em educação no nível federal, que o município de Fortaleza implanta no ano de 2001 o

PMDE³⁰, que visa a transferência de recursos financeiros de forma sistemática às escolas municipais de Fortaleza, tendo como objetivo principal, segundo princípios da política municipal, o fortalecimento da gestão democrática nas escolas, pautado na construção coletiva do planejamento e execução dos recursos financeiros recebidos.

Embora as unidades escolares alicerçadas pelos princípios da descentralização, gestão democrática, participação e autonomia, recebam e executam o PMDE desde o ano de 2001, somente em 2008, o município de Fortaleza, através da Lei 9.441, elabora e aprova seu Plano Municipal de educação. Esse importante instrumento legal traça as diretrizes, objetivos, metas e ações da política municipal de educação. Enquanto diretriz de gestão educacional estabelece transparência na gestão, execução e prestação de contas dos recursos públicos pelo sistema de ensino e unidades escolares. Promete ainda aprimorar os mecanismos de descentralização, transparência e participação democrática no planejamento, execução e acompanhamento do financiamento da educação municipal.

O Plano Municipal de Educação de Fortaleza, seguindo as diretrizes e objetivos estabelecidos no PNE para a gestão do ensino público, também visa assegurar progressiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas. Para tanto, estabelece como ação de financiamento da educação

Fortalecer a autonomia financeira das escolas mediante a garantia de repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos da rede municipal, conforme os dispositivos legais (art. 15, LDB); Garantir o repasse de recursos para as escolas municipais por meio do PMDE; e garantir o repasse se recursos de forma sistemática, no início de cada semestre letivo para as escolas municipais por meio do PMDE, de forma a atender às reais necessidades das escolas diagnosticadas pelo PPP (Projeto Político Pedagógico). (FORTALEZA, 2008, p. 123).

Anos antes da elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação, a Procuradoria Geral do Município - PGM, ao ser consultada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), através do Parecer 080/00 de 18 de julho de 2000, fundamenta e apóia o repasse do PMDE enquanto política de descentralização financeira. O parecer entende “ser democrática a descentralização financeira de recursos destinados às escolas, de forma a solidificar na comunidade envolvida com a escola – pais, filhos, professores e funcionários – o apreço ao exercício democrático da

³⁰ Esse programa foi tratado com detalhes no primeiro item desse trabalho.

cidadania. Não há como negar que o repasse às escolas dos recursos a elas destinados se constituem em gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (FORTALEZA, 2000, p.87).

Os programas de dinheiro direto na escola como forma de descentralização de recursos, e, atendendo aos princípios da gestão democrática e autonomia da unidade escolar, vêm fortalecer e ampliar as funções de um importante órgão colegiado no âmbito do cotidiano escolar: o Conselho Escolar. De acordo com o Plano Nacional de Educação (2001), com a função de Unidade Executora atribuída a esse órgão colegiado na aplicação dos recursos financeiros administrados pelas escolas, esses aumentaram de 11.643 em 1995, para 54.591 em 1998. Salientamos que a instituição legal do Conselho Escolar em cada unidade de ensino é uma das condições básicas para o recebimento dos programas de dinheiro direto na escola, inclusive o PMDE.

Conforme Oliveira (2001), ao pressupor a democracia como princípio e como método, os Conselhos Escolares devem estar atentos aos fins almejados para a educação, bem como aos conseqüentes processos que lhes são correlatos. Nesses termos, esses colegiados apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos podem ser superados, o que deve desestabilizar práticas monolíticas ou “harmoniosas” de gestão escolar. Dessa forma, devem configurar-se como espaços institucionais de articulação, de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar.

Reinaldo (2008) confirma seu apoio ao colegiado escolar e afirma que sua atribuição consiste em deliberar, nos limites de sua competência, e aconselhar os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para alcance dos fins da escola. Na versão do autor, o Conselho Escolar existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito.

Com a Lei n. ° 7.990, de 23 de dezembro de 1996, o município de Fortaleza dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais. Estabelece que o Conselho Escolar seja um órgão colegiado de natureza jurídica, organização democrática, constituição paritária e participativa dos diversos segmentos escolares. Estabelecem ainda a sua constituição, estrutura e funcionamento, atribuindo-lhe funções de natureza consultiva, deliberativa, normativa e avaliativa.

Prosseguindo com a política de fortalecimento dos Conselhos Escolares e com a política de descentralização de recursos financeiros na educação pública, tendo como uma de suas ações os programas de dinheiro direto na escola, o município de Fortaleza através do Decreto n.º 10.851 de 18 de agosto de 2000 considera que é imprescindível adotar medidas racionalizadas visando a ampliação do repasse de recursos financeiros diretamente aos Conselhos Escolares. Considera ainda, que os diversos segmentos que compõem a comunidade escolar são os que tem melhores condições para definir e priorizar nas necessidades da escola.

A partir dessas considerações, o Decreto delega mais uma competência ao Conselho Escolar: observado o limite de sua competência administrativa fica o Conselho Escolar imbuído de receber e administrar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino municipal em comum acordo com a gestão da unidade escolar. Receberá e gerenciará outros recursos financeiros transferidos pelo Poder Municipal destinados a dar suporte às atividades características da escola, prestando contas da aplicação destes recursos aos setores administrativo-financeiros da municipalidade, nos prazos estabelecidos por estes de conformidade com a legislação vigente. O Decreto deixa claro ainda que os recursos deverão ser aplicados exclusivamente nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso implica observância restrita aos ditames dos artigos 70 e 71 da LDB.

É mister observar que ao atribuir a função de unidade executora ao Conselho Escolar, o município de Fortaleza obriga este ao disposto no Decreto Federal nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998, que dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do programa dinheiro direto na escola e dá outras providências. O aludido Decreto Federal decreta entre outros aspectos que

Art 1º As Unidades Executoras, a que se refere o inciso I do parágrafo único do art. 8º, da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, das escolas instituídas e mantidas pelo poder público, participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola, **são sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos**, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Educação – FNDE. (BRASIL, 1998, grifos nosso).

Institucionalizando essa constatação, a PGM de Fortaleza oficializa a equiparação dos Conselhos Escolares, vinculados às escolas municipais ao Decreto

Federal em epígrafe, através do Parecer nº 49/2002. O Decreto municipal assegura que fez uma consulta à Lei Orçamentária Municipal e constatou que os Conselhos Escolares não são unidades orçamentárias do Poder Público municipal, o que faz presumir, em virtude disso, que referidos Conselhos não pertencem à estrutura administrativa do Município, direta ou indireta. Assim, o Decreto afirma que os Conselhos Escolares foram criados no âmbito do Município de Fortaleza, seguindo os mesmos critérios e características dispostos no exemplo da União.

Dessa forma, o Decreto Municipal reafirma a condição dos Conselhos Escolares como sociedade civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e vai mais além: afirma que por serem pessoas jurídicas de direito privado, e por não serem unidades orçamentárias à luz da legislação licitatória (Lei nº 8.666/93), os Conselhos Escolares não são obrigados a licitar a aplicação dos recursos que lhes são repassados pela Receita Pública através dos programas de dinheiro direto na escola.

Nesse cenário, outro aspecto a destacar é a obrigação do Conselho Escolar em realizar o disposto na legislação tributária. Assim, entre outras obrigações, o Conselho ao efetuar contratações para execução de serviços, obriga-se à reter e recolher a contribuição para o Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS e o Imposto sobre Serviços – ISS municipal. É obrigado ainda a declarar no âmbito municipal, mensalmente, a Declaração Digital de Serviços – DDS e no âmbito federal, anualmente, a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e a Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – DIPJ.

Assim, sob a égide de princípios democráticos, participativos, transparentes e autônomos presentes na legislação educacional, o Conselho Escolar enquanto Unidade Executora reúne atribuições como:

- ✓ Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais;
- ✓ gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas;
- ✓ controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes;

- ✓ fomentar atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e
- ✓ prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados.

Para além da função executora de recursos financeiros, os representantes do Conselho Escolar devem ficar atentos ao fato de que este colegiado deve ser um instrumento de tradução dos anseios da comunidade e nunca de legitimação da voz de dirigentes ou do sistema. Portanto, é essencial, que o Conselho congregue em si a síntese do significado social da escola, para que possa constituir-se a voz da pluralidade dos atores sociais a quem a escola pertence.

Peroni e Adrião (2005) alertam que o Conselho Escolar não deve perder-se apenas em funções executoras, sob o risco de promover um esvaziamento político da escola, uma nova forma de participação sob tutela, sob controle. Nesse caminho, poderá haver um retrocesso político em relação às lutas pela democratização da gestão escolar empreendidas a partir dos anos 1980.

Nessa linha de raciocínio, Libâneo (2001), afirma que o Conselho Escolar é um mecanismo útil para a implantação de decisões colegiadas na unidade escolar, desde que existam sujeitos coletivos interessados e envolvidos com a vida da escola. Isto significa que o Conselho Escolar não deve ser manipulado, no sentido de atender a interesses pessoais que o desviam de sua verdadeira e necessária função educacional. Assim, uma comunidade escolar, que constitua uma unidade capaz de propor seu próprio projeto financeiro pedagógico, poderá tornar-se interlocutora das autoridades do sistema e, dessa maneira, vir a ser um agente de mudanças na própria política educacional.

3 – ESTUDO DE CASO

Yin (2005) destaca que o estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de fazer pesquisa em ciências sociais. Experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações em arquivos são alguns exemplos de outras maneiras de realizar pesquisa. O autor enfatiza que cada estratégia apresenta vantagens e desvantagens próprias, tais desvantagens dependeria basicamente de três condições: a) o tipo de questão da pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos.

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. (YIN, 2005, p. 19). Nesta perspectiva, o autor assevera que como estratégia de pesquisa, utiliza-se o estudo de caso em muitas situações, para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados.

Com base nas premissas teóricas do autor, podemos afirmar que o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real. Assim, o estudo de caso realizado nesta pesquisa avaliativa utilizou principalmente: a pesquisa documental, a observação direta e entrevistas semi-estruturadas. O método de pesquisa segue no sentido de determinar os dados relevantes que devem ser coletados, a análise dos dados e a apresentação dos resultados.

Seguindo o rigor metodológico e científico do estudo de caso, nossa preocupação se centra em não cometer negligências no sentido de aceitar evidências equivocadas ou visões tendenciosas que possam influenciar o significados das constatações e conclusões. Afinal, acreditamos nas palavras de Yin (2005) quando afirma que a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta

esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, o motivo pela qual foram tomadas, com foram implementadas e com quais resultados.

3.1 O sistema municipal de Ensino

A administração da Prefeitura de Fortaleza passou por três reformas que mudaram sua distribuição e atribuições. A primeira reforma ocorreu em 1º de janeiro de 1997, com a lei nº 8.000. Nesta lei ocorreu uma mudança geral na gestão da cidade, que foi dividida em seis regiões administrativas³¹, formadas individualmente por bairros circunvizinhos que apresentam semelhanças em termos de necessidades, demandas e problemas. De acordo com o Art. 2º desta Lei, a reforma na organização administrativa tinha como finalidades garantir o acesso do cidadão aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua; e ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal. O quadro abaixo demonstra, como ficou a divisão dos bairros de Fortaleza e suas respectivas regionais na época da reforma:

Quadro 3 – Divisão dos bairros por Secretaria Executiva regional (SER)

SER	BAIRROS
I	Vila Velha; Jardim Guanabara; Jardim Iracema; Barra do Ceará; Floresta; Álvaro Weyne; e Cristo Redentor
II	Joaquim Távora; São João do Tauape; Meireles; Praia de Iracema; Dionísio Torres; e Varjota
III	Joquey Clube; Pici; Bela Vista; Presidente Kennedy; Parquelândia; Amadeu Furtado; e Rodolfo Teófilo
IV	Parangaba; Vila Pery; Montese; Itaperi; Damas; e Bom Futuro
V	Granja Portugal; Bom Jardim; Canidezinho; Genibaú; Conjunto Ceará; e Parque São José
VI	Sabiaguaba; Lagoa Redonda; Sapiranga; Coité; Alagadiço; Cambeba; e Mata Galinha

Fonte: Secretaria de Administração do Município - SAM

³¹ Secretaria Executiva Regional – SER I; SER II; SER III; SER IV; SER V; e SER VI.

A reforma da gestão propunha a descentralização e a intersetorialidade, em que o serviço público passasse a ser planejado de forma integrada e articulada, superando a fragmentação das políticas públicas entre saúde, educação, serviço social, cultura, esporte, lazer, trabalho, renda e habitação. A descentralização era proposta como um meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões, já, a proposta da intersetorialidade baseia-se no caráter mutável das necessidades do cidadão. De acordo com o discurso do governo, se o consumo do serviço público for planejado de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais. O discurso do governo assegura que

[...] com esses dois pressupostos – o da descentralização e da intersetorialidade – pretende-se configurar uma nova organização para a Prefeitura, extinguindo alguns órgãos, redefinindo alguns outros e criando novas secretarias com o fito de alcançar a descentralização das tarefas de governo, com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Territorial e Desenvolvimento Social, visando a integração intersetorial, devem promover a articulação com as seis Secretarias Executivas Regionais e com outros níveis de governo. Com essa nova organização pretende-se que os problemas do município e de sua população sejam identificados e solucionados em cada parte do território e com relação a cada grupo populacional, de maneira integral e intersetorial (FORTALEZA, 1997, p. 23).

Essas foram as justificativas do Executivo municipal para a criação das seis secretarias regionais, cuja tarefa era responsabilizar-se pela gestão regional e pelos seus resultados. Nesse cenário, além das seis Secretarias Executivas Regionais, a cidade de Fortaleza passou a ter mais cinco Secretarias: Secretaria de Administração do Município (SAM), Secretaria de Finanças (SEFIN), Secretaria de Ação Governamental (SAG), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial (SMDT) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Nesta última, agrupavam-se as políticas e ações de emprego e renda, habitação, cultura, esporte, lazer, saúde, educação e assistência social.

A segunda reforma ocorreu em 11 de janeiro de 2002, através do Decreto nº 11.108. Nesta, a SMDS, que implementava, elaborava e executava, conjuntamente, as políticas de saúde, educação e assistência social é segmentada, sendo criadas duas secretarias: a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS).

Em julho de 2007, a Lei Complementar nº 0039, cria a Secretaria Municipal de Educação (SME) por meio da reestruturação da SEDAS, separando as pastas da assistência social e da educação. Dessa forma, além da SME, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas). De acordo com o documento legal, a separação da assistência social e da educação proporcionou, um avanço e autonomia na elaboração e no desenvolvimento de projetos e ações na área educacional.

O Art. 7º desta lei estabelece que a SME é órgão gestor, vinculado ao Gabinete do Prefeito, com a finalidade de administrar o Sistema Municipal de Educação, coordenando a política municipal de educação, mediante a formulação de políticas e diretrizes gerais, visando à otimização e à garantia de padrões de qualidade do modelo educacional e ao conseqüente aumento dos índices de escolaridade.

É interessante observar que, somente a partir do ano de 2007, o poder executivo municipal de Fortaleza cria, pela primeira vez, uma secretaria de educação em sentido único e amplo. Assim as políticas educacionais passaram a ter uma pasta própria sem dividir espaços com outras políticas da área social em uma única pasta.

Embora a Lei Complementar que cria a SME seja de julho de 2007, somente em 04 de março de 2011 o Decreto nº 12.791 vem estabelecer sua estrutura. Dessa forma, as atribuições da SME que foram estabelecidas no Artigo 8º da Lei Complementar acima referida serão desempenhadas pela nova estrutura da Secretaria, estabelecida nesse decreto e terá a seguinte composição:

- ✓ Gabinete do Secretário;
- ✓ Fundo Municipal de Educação;
- ✓ Conselho Municipal de Educação;
- ✓ Assessorias Técnicas;
- ✓ Fórum dos Conselhos Escolares;
- ✓ Coordenação de Educação Infantil;
- ✓ Coordenação de Ensino Fundamental e Médio;
- ✓ Coordenação Administrativa;
- ✓ Coordenação de Planejamento;
- ✓ Coordenação de Informações e Pesquisas; e
- ✓ Coordenação de Gestão de Pessoas.

Nessa nova estrutura administrativa, surgem setores inéditos na política de educação municipal como: o Fundo Municipal de Educação – FME, Conselho Municipal de Educação e Fórum dos Conselhos Escolares. Não compete a esse trabalho analisar as atribuições de cada um destes setores. O que se espera, é que essas mudanças administrativas criem, de fato, condições efetivas para elevar a qualidade da educação do município de Fortaleza.

Também é muito recente a Lei nº 9317 de 14 de dezembro de 2007 que institui o Sistema Municipal de Ensino de Fortaleza, renomeia e reformula o Conselho de Educação de Fortaleza – CEF e cria o Fundo Municipal de Educação – FME. Nessa lei, o Artigo 1º estabelece que a estrutura do Sistema Municipal de Ensino de Fortaleza será composta das instituições públicas municipais de educação infantil, de ensino fundamental e de ensino médio; instituições privadas de educação infantil; e órgãos normativos, executivos, central e regionais de educação. Entende-se por órgão normativo o Conselho Municipal de Educação de Fortaleza, por órgão executivo central a Secretaria Municipal de Educação e por órgãos executivos regionais os Distritos Regionais de Educação situados no âmbito das SER. O quadro abaixo traz a amplitude atual do sistema municipal de educação de Fortaleza:

Quadro 4 – Demonstrativo do número de escolas e matrículas por SER

SER	Quantidade de unidades escolares	Quantidades de alunos
I	43	34.138
II	23	18.084
III	34	27.877
IV	21	17.286
V	74	61.314
VI	77	62.526
Totais	272	221.225

Fonte: arquivos da SME

O Artigo 19 da Lei acima referida cria o FME e estabelece a criação do Fundo Municipal de Educação (FME), instrumento financeiro da SME, para captação e aplicação de recursos destinados à execução da política municipal de educação. O objetivo é que a SME possa contar com um Fundo financeiro próprio e que o mesmo tenha autonomia administrativa e financeira. O presente Artigo estabelece ainda que o

Fundo tenha como ordenador de despesa³² o Secretário Municipal de Educação. O Artigo 21 apregoa que os recursos do FME serão destinados à consecução dos programas e projetos relativos à educação, a serem estabelecidos no Plano Municipal de Educação³³. O Fundo contará ainda com uma Comissão Técnica³⁴ cuja finalidade é de efetuar a contabilidade das receitas do Fundo, administrar suas aplicações financeiras, bem como orientar a SME quanto à viabilidade financeira e contábil dos projetos e programas de educação a serem implementados em conformidade com o Plano Municipal de Educação.

3.2 O sistema municipal de ensino e a implantação do PMDE

Além da pesquisa documental realizada no âmbito do sistema municipal de ensino, foram realizadas ainda entrevistas com técnicos em educação e gestores de duas³⁵ das diversas coordenações que compõem a atual estrutura da SME. Com base nesse trabalho empírico, discorreremos nesse tópico sobre o processo de implantação do PMDE no âmbito do sistema municipal de ensino.

A análise documental e as falas dos entrevistados revelaram que, até o ano de 2000, as escolas da rede pública municipal de ensino de Fortaleza eram mantidas de forma centralizada. Os materiais e bens adquiridos e os serviços realizados passavam por um processo licitatório que geralmente destinava-se a todas as unidades escolares. A morosidade burocrática desses processos licitatórios, na maioria das vezes, fazia com que as escolas funcionassem sem condições materiais e estruturais básicas. Era assegurando, ainda, um valor muito pequeno repassado às escolas, em forma de suprimentos de fundos para despesas emergenciais e de pagamento imediato.

Nesse contexto, no ano de 2000, um grupo de técnicos e gestores da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), hoje Secretaria Municipal de Educação (SME), reuniram-se com o objetivo de idealizar um programa que conferisse

³² Agente público imbuído de assinar as Notas de Empenho e demais documentos relativos à execução das despesas públicas.

³³ Estabelecido pela Lei 9.441 de 30 de dezembro do ano seguinte.

³⁴ De acordo com o anexo único dessa Lei, essa Comissão será composta por um coordenador, um tesoureiro e um contador.

³⁵ Os gestores entrevistados são responsáveis pela gerência do departamento de prestação de contas e pelo departamento de estudos de programas e projetos

à escola, autonomia para gerir os recursos financeiros, tornando-a co-responsável pela sua manutenção e desenvolvimento. De acordo com os entrevistados, foram realizadas reuniões e formalizações de processos entre a SMDS, Secretaria de Finanças (SEFIN) e a Procuradoria Geral do Município (PGM) para a criação e repasse dos recursos do PMDE.

Na época, os entrevistados afirmaram que houveram amplas reuniões com gestores escolares e Conselhos de escola para a divulgação das normas, princípios e diretrizes do programa. Afirmaram ainda que foram realizadas capacitações sobre a execução e prestação de contas do PMDE nos anos de 2004 e 2006, além da confecção e distribuição junto às escolas de manuais sobre a habilitação, execução e prestação de contas do Programa.

Atualmente, os setores da SME, responsáveis pelo estudo e acompanhamento do PMDE, são o departamento de Estudos de Programas e Projetos (DEPP) e o Departamento de Prestação de Contas (DPC). O Plano de Aplicação Financeira (PAF), formulário, elaborado pela SME e de preenchimento obrigatório para as unidades escolares, foi citado como o principal instrumento de acompanhamento e controle do Programa. Esse formulário cita o valor do repasse e o planejamento detalhado³⁶ da execução do Programa, contendo as discriminações das despesas com contratações de serviços, aquisições de custeio e aquisições de capital. A orientação do sistema, é que o preenchimento desse documento pelas escolas seja realizado de forma democrática e participativa. Inclusive, a realização de assembléias pelo Conselho Escolar com a respectiva lavratura da Ata, torna-se obrigatória para o preenchimento e aprovação do PAF pela comunidade escolar.

Assim, a entrega do PAF pela escola à SME, sua análise e aprovação pela mesma, torna-se procedimento obrigatório para o recebimento do PMDE. Como todo planejamento requer flexibilidade, o PAF também poderá ser alterado após sua aprovação. Para tanto, a escola deverá encaminhar um ofício dirigido ao DEPP solicitando e justificando a necessidade das alterações. Somente após nova aprovação do DEPP a escola poderá proceder com as modificações solicitadas.

³⁶ De acordo com as necessidades reais da escola e das prioridades a serem definidas democraticamente e com a participação de todos os segmentos do Conselho Escolar, o PAF indicará a previsão com despesas de material pedagógico; higiene pessoal e limpeza; esportivo; expediente e papelaria; cultura, arte e ciências; copa e cozinha; construção e reforma; jardinagem; contratação de serviços; e despesas de capital. Contendo a discriminação completa dos produtos, quantidades, valores unitários e totais.

Uma das políticas da SME, que surgem com o objetivo de favorecer o efetivo funcionamento do CE e contribuir para o fortalecimento da gestão democrática e participativa, foi muito bem destacada pelos entrevistados ao relatarem a Portaria N° 11 de 08 de março de 2008 expedida pela SME. A referida Portaria, no Artigo 1° disponibiliza 50% (cinquenta por cento) da jornada de trabalho do professor escolhido como presidente, entre os membros do Conselho Escolar eleito pelos segmentos escolares da sua unidade de trabalho. A intenção é assegurar as condições requeridas ao pleno exercício à função confiada ao presidente do CE.

Em relação às dificuldades citadas pelos entrevistados, foram apontadas falta de suporte operacional para acompanhamento *in loco* do Programa e perfil inadequado dos gestores escolares para lidar com os conhecimentos financeiros e tributários exigidos na execução do PMDE.

No contexto do discurso legal, o PMDE surge principalmente para promover a autonomia da escola e favorecer o processo de gestão democrática e participativa da escola pública. Nesses aspectos, as falas foram unânimes em destacar que o Programa permitiu às escolas um maior autonomia de gestão financeira às escolas e uma maior participação da comunidade escolar nos gastos dos programas de dinheiro direto na escola. Todavia, a participação e a autonomia relatadas referem-se apenas aos aspectos financeiros. Assim, não há relatos de autonomia e nem de participação nos aspectos políticos, administrativos e pedagógicos, destacados por Romão e Gadotti (2004).

Ao indagarmos sobre sugestões para melhorar o Programa, foi sugerido apenas melhores mecanismos para acompanhamento de sua execução no cotidiano das escolas (*in loco*) e concomitantemente com a sua execução. Não foram relatadas nas falas dos entrevistados desvantagens proporcionadas pelo Programa. Quanto ao questionamento feito aos entrevistados, devido ao fato do Conselho Escolar funcionar legalmente como UEx de direito privado sem fins lucrativos no cotidiano das escolas, foi dito apenas que trata-se de uma vantagem, pois os Conselhos Escolares, por não serem órgão públicos não são obrigados a licitar, o que garante maior celeridade na contratação de serviços e aquisição de materiais necessários à manutenção e funcionamento do trabalho educacional desenvolvido pelas escolas.

Com base nas críticas de autores como Peroni e Adrião (2007), questionamos juntos aos entrevistados a possibilidade de o Conselho Escolar ao desenvolver ações de

Unidade Executora (UEX), não estaria assumindo funções de Estado. Nesse aspecto, as falas reagiram de forma unânime, e responderam que a criação do PMDE e a legalização da função do Conselho Escolar para executar as funções de UEX, são políticas educacionais que visam apenas à descentralização financeira e administrativa. Políticas estas que visam o fortalecimento da gestão democrática, a participação da comunidade escolar na execução dos recursos públicos da educação, maior transparência nos gastos, controle social efetivo e autonomia administrativa e financeira da escola. Nesse contexto, apesar do discurso bonito, passam despercebidas as contradições apontadas pelos autores, estudados anteriormente, quando remetem às críticas pelo amplo apoio ao Terceiro setor ou público não-estatal.

3.3 A escola municipal de educação infantil e ensino fundamental (A)

A escola (A) fica situada em um bairro periférico de Fortaleza, a Barra do Ceará, o bairro está localizado na região administrativa pertencente a SER I, a escola dispõe de boa estrutura e boas instalações prediais. Foi fundada em 1999, funcionando em três turnos, com 1.570 alunos matriculados no ensino fundamental no ano de 2009.

O espaço físico encontra-se em bom estado de conservação e conta com ambientes de apoio pedagógico bastante diversificado como: um laboratório de informática; uma biblioteca; um escovódromo; uma quadra de esportes; uma sala de multimeios; rádio escolar; e uma sala para atendimento educacional especializado (orientação educacional).

A escola tem como órgão colegiado o Conselho Escolar que reúne funções consultiva, deliberativa e executora dos recursos financeiros. De acordo com a escola, o Conselho foi fundado em 2001 com o devido registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica desde o ano de sua fundação.

O corpo docente é composto por 62 professores, sendo 32 com nível de graduação, 28 especialistas e 2 com titulação de mestre. O núcleo gestor é representado pelo diretor, vice-diretor e secretário escolar. A escola conta ainda com um supervisor pedagógico, um orientador educacional e um coordenador pedagógico que compõem o corpo técnico de apoio administrativo e pedagógico.

3.4 A implantação e a gestão do PMDE na escola municipal (A)

A escola municipal (A) é uma das escolas que recebe o PMDE desde a sua criação e implantação. Portanto a escola foi fundada em 1999 e recebe o Programa desde 2001, ano da sua criação e implementação. O recurso foi repassado via SEDAS no valor de R\$ 56.884,00 para atender a uma demanda de 1.710 alunos matriculados no ensino fundamental. Nesse ano, do valor total do recurso repassado, noventa por cento era destinado para despesas de custeio e dez por cento destinado para despesas de capital. Esse percentual de custeio e capital permaneceu até o ano de 2003. A partir do ano de 2004 o percentual de custeio caiu para setenta por cento e o de capital aumentou para trinta por cento como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 3 – Recursos do PMDE transferidos à escola (A) no período de 2001 a 2010

Ano	Matriculas		Valores do PMDE		Total do Repasse – R\$
	Educação infantil	Ensino Fundamental	Custeio – R\$	Capital – R\$	
2001		1.710	64.638,00	7.182,00	71.820,00
2002		1.960	74.088,00	8.232,00	82.320,00
2003		1.788	67.586,40	7.509,60	75.096,00
2004		1.725	50.715,00	21.735,00	72.450,00
2005		1.644	48.333,60	20.714,40	69.048,00
2006		1.525	44.835,00	19.215,00	64.050,00
2007		1.464	43.041,60	18.446,40	61.488,00
2008		1.652	55.507,20	23.788,80	79.296,00
2009		1.570	52.752,00	22.608,00	75.360,00
2010		1.527	51.307,20	21.988,80	73.296,00

Fonte: Arquivos da escola (A) – 2011

Além da variação nos percentuais de custeio e capital mencionados no parágrafo anterior, vale ressaltar o aumento do valor *per capita* por aluno de R\$ 42,00 para R\$ 48,00 a partir do ano de 2008. É importante destacar que além do repasse do PMDE, a

escola também conta atualmente com os repasses dos programas de dinheiro direto na escola financiados pelo MEC/FNDE³⁷, conforme é demonstrado pela tabela a seguir:

Tabela 4 – Outros recursos públicos geridos pelo Conselho Escolar da escola (A)

Ano	Programas/Convênios				Total dos recursos
	PDDE-Educação Básica	PDDE-PDE	PDDE-FEFS	PDDE-Educação Integral	
2001	10.300,00				10.300,00
2002	14.400,00				14.400,00
2003	19.000,00				19.000,00
2004	14.559,90				14.559,90
2005	10.913,60				10.913,60
2006	19.279,20		19.000,00		38.279,20
2007	15.975,00		17.970,00		33.945,00
2008	11.539,00		20.832,00		32.371,00
2009	27.575,00	43.000,00	19.000,00	22.544,60	139.694,60

Fonte: Arquivos da escola (A) – 2011

Não concerne, nesse momento, discorrer sobre os valores e princípios desses repasses de âmbito federal. O objetivo da tabela é mostrar que, até o ano de 2005, a escola recebia apenas o PMDE, e do ano de 2006 a 2008, passou a contar também com o PDDE e, a partir do ano de 2009, passou a receber além destes, o PDDE/PDE, o PDDE/FEFS e o PDDE/Mais Educação. Assim, o Conselho Escolar torna-se responsável pela execução de cinco programas de dinheiro direto na escola.

De acordo com o depoimento dos entrevistados, ainda no ano de 2001, foi realizado pela escola um amplo trabalho de motivação da comunidade para a constituição do Conselho Escolar para o exercício de suas funções pedagógicas, administrativas e financeiras. Inclusive, a função de Unidade Executora (UEX)³⁸ dos programas de dinheiro direto na escola, entre eles, o PMDE.

³⁷ PDDE – Educação Básica; PDDE – Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); PDDE – Escola Aberta (FEFS); e PDDE Educação Integral. Todos com repasse direto, conta bancária exclusiva por programa e execução pelo Conselho Escolar

³⁸ A nomenclatura Unidade Executora (UEX) trata-se de denominação genérica criada pelo MEC para referir-se ao Conselho Escolar e todas as outras diversas denominações encontradas em todo o território

Assim, a escola realizou encontros, palestras e reuniões com a comunidade escolar (segmento professor, funcionários, pais e alunos) com o intuito de divulgar a importância e a necessidade da fundação de uma unidade executora. A intenção era promover a integração entre a escola e a comunidade com o objetivo de conscientizar pais, alunos, professores e servidores da escola quanto à finalidade da constituição da entidade e aos benefícios que ela poderá proporcionar.

Concluído o trabalho inicial de sensibilização e mobilização da comunidade escolar, foi convocada uma assembléia geral para discutir e aprovar o estatuto do Conselho Escolar. Aprovado o referido estatuto, foram realizadas outras assembléias para constituir a comissão eleitoral que coordenou os trabalhos de eleição dos membros representantes dos segmentos do Conselho Escolar, composição e posse da diretoria do Conselho, que, nessa escola, é formada pelo presidente, secretário e tesoureiro.

Depois desses procedimentos que de acordo com as falas, teria envolvido toda a comunidade escolar, passou-se a providenciar a legalização do Conselho Escolar. Desse modo, o presidente do Conselho Escolar providenciou o registro do estatuto no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas; a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), do Ministério da Fazenda³⁹; e abertura de conta bancária⁴⁰. Somente após a abertura da conta bancária é que o Conselho Escolar passou a receber e gerir os recursos repassados pelo PMDE. Os entrevistados afirmam, em suas falas, que, desde então, o Conselho Escolar se reúne mensalmente para deliberar sobre aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola. Foram relatadas ainda, dificuldades em reunir todos os segmentos do Conselho Escolar, em consequência disso, são raras as reuniões em que estejam presentes todos os segmentos.

De acordo com a escola, durante a implantação do PMDE, ainda no ano de 2001, foram enviados ofícios e ministrados cursos de capacitação sobre o Programa. No entanto, atualmente, os entrevistados reclamam da ausência, por parte da SME, de programas de capacitação sobre gestão e execução dos recursos financeiros, bem como

nacional que designa entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à escola para a execução dos programas de dinheiro direto na escola. O município de Fortaleza adotou essa nomenclatura ao atribuir a função de Unidade Executora ao Conselho Escolar através do Decreto 10.851 de 18/08/2000.

³⁹ Para que a Unidade Executora (Conselho Escolar) possa ter conta bancária e ser contemplada com benefícios, tais como: subvenções sociais, assinatura de convênios com órgãos governamentais, recebimento de recursos do PDDE, entre outros, é necessário que esteja inscrita no CNPJ.

⁴⁰ Para o recebimento do PMDE é o Conselho Escolar quem deve abrir sua conta bancária específica para o recebimento desse Programa. No caso dos programas do PDDE, é o próprio FNDE quem promove a abertura das contas bancárias necessárias para o repasse dos mesmos.

de um trabalho permanente e sistemático de divulgação acerca das funções pedagógicas, políticas e financeiras do Conselho Escolar. Na fala dos técnicos da SME, foram realizadas capacitações nos anos de 2004, 2005 e 2006. No entanto, a escola afirma que estas foram insuficientes, visto que, a legislação educacional muda constantemente e somente o diretor e o presidente do Conselho escolar puderam participar dessas capacitações, ficando excluídos os outros segmentos que compõem o Conselho Escolar.

Ora, considerando que o Artigo 6º da Lei municipal nº 7.990, de 23 de dezembro de 1996 que dispõe sobre a criação do Conselho Escolar, delibera que os conselheiros efetivos e suplentes serão eleitos por seus pares para um mandato de até dois anos, podemos pensar que atualmente, nenhum Conselho Escolar fora capacitado pela SME para exercer suas funções. A ausência de uma ação contínua e sistemática de capacitações do Conselho Escolar acerca de suas funções consultivas, deliberativas, normativa, avaliativa e executoras de recursos financeiros poderá assumir aspectos graves. Pois se não houver um colegiado funcionando efetivamente com a comunidade escolar e local, participando ativamente com compromisso político e consciência sobre seus papéis na condução da escola, essas funções poderão descambar para outras finalidades.

3.5 A escola municipal de educação infantil e ensino fundamental (B)

A escola (B) também se situa na periferia de Fortaleza, no bairro Conjunto Alvorada, é tratado pela administração municipal como de alto risco e grande vulnerabilidade social e pertence à região administrativa da SER VI. A escola dispõe de boa estrutura e boas instalações prediais, embora as dimensões das salas de aula, área livre e demais dependências pedagógicas e administrativas sejam bastante reduzidas se comparadas ao padrão recomendado pelo MEC.

Seu funcionamento foi iniciado no ano de 1991. Suas atividades educativas funcionam em três períodos: manhã, tarde e noite. Nos turnos manhã e tarde, atende aos alunos matriculados no ensino fundamental, no turno da noite o trabalho educativo segue com os alunos também do ensino fundamental, mas na modalidade da Educação

de Jovens e Adultos – EJA. No ano de 2009, a escola contava com o total de 972 alunos matriculados no ensino fundamental.

O espaço físico encontra-se em bom estado de conservação e não apresenta sinais de depredações. No entanto, além do espaço recreativo e do espaço pedagógico possuírem uma área reduzida em termos de espaço físico, a escola conta apenas com os ambientes de apoio pedagógico da sala de informática e da biblioteca. Nesse aspecto, uma questão muito comentada pela comunidade escolar é o problema do tamanho da escola, o que é visto como um fator que dificulta o melhor desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem. Em consequência do espaço restrito, não há quadra de esportes para a realização de atividades físicas dos alunos, o que invalida qualquer atividade de lazer dentro da escola. Além disso, devido à falta de espaço físico projetos pedagógicos como horta escolar e experimentos científicos tornam-se inviáveis.

O órgão colegiado da escola (B) também é o Conselho Escolar⁴¹ instituído por iniciativa da escola e comunidade escolar no ano de 1997, período em que a escola passou a receber o PDDE. Na fala dos entrevistados o Conselho escolar reúne pais, alunos, funcionários, professores e outros membros da comunidade escolar que se sintam motivados a contribuir e participar efetivamente na constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola.

Na composição do corpo docente a escola conta com um total de 36 professores, sendo 21 com nível de graduação, 11 especialistas, 2 com titulação de mestre e 1 sustenta o título de doutor. O núcleo gestor é representado pelo diretor, vice-diretor e secretário escolar⁴². A escola conta ainda com um supervisor pedagógico, um orientador educacional e um coordenador pedagógico que compõem o corpo técnico de apoio administrativo e pedagógico. Durante a realização das entrevistas, foi questionada a falta de espaço próprio para o exercício das funções desses profissionais, o núcleo gestor respondeu que eles revezam a ocupação da sala da vice-direção e do Serviço de Orientação Educacional - SOE.

⁴¹ De acordo com depoimentos dos técnicos e gestores entrevistados na SME, o Conselho Escolar é o órgão colegiado de todas as unidades escolares que compõem o sistema municipal de ensino.

⁴² De acordo com dados coletados na SME essa é a composição padrão do núcleo gestor de todas as unidades escolares do sistema educacional municipal de Fortaleza

3.6 A implantação e a gestão do PMDE na escola municipal (B)

Na escola (B) a implantação e o recebimento do repasse do PMDE ocorreram desde o ano de 2001, ano da criação do Programa. É importante esclarecer que as variações nos percentuais das categorias de despesa de custeio e de capital, bem como, as mudanças nos valores *per capita* por aluno do Programa, obedecem aos mesmos critérios destacadas para a escola (A), pois a SME adota procedimentos similares para todas as unidades escolares que forma o sistema municipal de ensino. Desse modo, a tabela abaixo traz as variações e mudanças ocorridas na escola (B) no recebimento do PMDE desde o ano de 2001.

Tabela 5 – Recursos do PMDE transferidos à escola (B) no período de 2001 a 2010

Ano	Matriculas		Valores do PMDE		Total do Repasse – R\$
	Educação infantil	Ensino Fundamental	Custeio – R\$	Capital – R\$	
2001		981	37.081,80	4.120,20	41.202,00
2002		1.010	38.178,00	4.242,00	42.420,00
2003		1.070	40.446,00	4.494,00	44.940,00
2004		1.020	29.988,00	12.852,00	42.840,00
2005		1.092	32.104,80	13.759,20	45.864,00
2006		1.267	37.249,80	15.964,20	53.214,00
2007		1.111	32.678,10	14.004,90	46.683,00
2008		1.097	36.859,20	15.796,80	52.656,00
2009		1.046	35.144,20	15.061,80	50.206,00
2010		972	32.659,20	13.996,80	46.656,00

Fonte: Arquivos da escola (B) – 2011

Seguindo o mesmo critério da escola (A), a partir do ano de 2004 o percentual das despesas de custeio diminuiu de noventa por cento para setenta por cento, enquanto que o percentual das despesas de capital aumentou de dez por cento para trinta por cento. O valor *per capita* por aluno também aumentou de quarenta e dois reais para quarenta e oito reais a partir do ano de 2008. Conforme demonstra a tabela abaixo, a escola (B) também recebe outros programas de dinheiro direto na escola repassados pelo Governo Federal através do MEC/FNDE.

Tabela 6 – Outros recursos públicos geridos pelo Conselho Escolar da escola (B)

Ano	Programas/Convênios				Total dos recursos
	PDDE-Educação Básica	PDDE-PDE	PDDE-FEFS	PDDE-Educação Integral	
2001	14.400,00				14.400,00
2002	14.400,00	15.000,00			29.400,00
2003	10.300,00				10.300,00
2004	10.799,20				10.799,20
2005	10.612,00				10.612,00
2006	10.938,40	12.000,00			22.938,40
2007	10.358,80	43.000,00			53.358,80
2008	11.110,60			32.859,60	43.970,20
2009	16.224,90			15.672,10	31.897,00

Fonte: Arquivos da escola (B) – 2011

Como dito anteriormente, não discutiremos os critérios de repasse nem as formas de habilitação da escola para o recebimento desses recursos financiados pelo MEC. A função da tabela é evidenciar que desde o ano de 2002 além do PMDE, a escola recebe ainda o repasse do PDDE Educação Básica. Nos anos de 2002, 2006 e 2007 recebeu também os repasses do PDDE/PDE e, a partir do ano 2008, passou a contar com os recursos do PDDE Educação Integral. Desse modo, o Conselho Escolar da escola (B) é responsável pela gestão e execução dos recursos financeiros oriundos de três programas de dinheiro direto na escola, sendo um municipal (PMDE) e dois federais (PDDE Educação Básica e o PDDE Educação Integral), repassados de forma contínua e sistemática.

De acordo com a escola, desde a instituição do Conselho Escolar que a mesma procura manter uma sistemática de reuniões bimestrais. Os procedimentos e critérios adotados para a instituição do Conselho Escolar foi semelhante ao executado pela escola (A). Em virtude do aumento de programas de dinheiro na escola e o conseqüente aumento do volume financeiro executado pelo Conselho Escolar, a escola realiza, sempre que necessário, reuniões extras para deliberar situações emergenciais. Embora a escola tenha relatado dificuldades para reunir todos os segmentos do Conselho Escolar, devido suas ocupações pessoais e profissionais, foi relatado um relacionamento harmônico, com ênfase no diálogo e tomadas de decisões coletivas em todos os aspectos que afetam o funcionamento da escola.

A escola foi unânime em afirmar que quem decide sobre onde e como usar os recursos por ela administrados é o Conselho Escolar. Foi destacado ainda que no início da implantação do PMDE, a SMDS, hoje SME, promoveu encontros, palestras, oficinas e distribuição de manuais sobre os princípios, diretrizes e normas de execução do PMDE. No entanto, as falas lamentam o fato de apenas o diretor e presidente do Conselho Escolar terem tido a oportunidade de participar das capacitações. Foi relatado que o diretor e vice-diretor acompanham e apoiam todas as ações do Conselho Escolar. Assim, de acordo com o relato de um professor “sempre que há alterações na composição de seus segmentos, é realizado reuniões com os novos membros eleitos para esclarecimento sobre os recursos financeiros e as responsabilidades da UEx na administração escolar”.

Para os entrevistados, o PMDE, é um programa vantajoso para a administração escolar porque favorece a gestão democrática à medida que permite a comunidade escolar decidir sobre as prioridades da escola. Para o presidente do Conselho Escolar “é um recurso de suma importância na escola, pois permite que a comunidade escolar, através da sua UEx, participe das decisões referentes à sua aplicação, facilitando, assim, o atendimento das reais demandas da escola”. Um representante do segmento “pai” relata como vantagem do Programa a possibilidade de “sermos senhores de nosso destino, podermos decidir sobre como atender as nossas necessidades, escolher materiais e insumos que atendam a nossa prática pedagógica e possamos utilizar otimizar o nosso trabalho e garantir o aprendizado de nossos filhos”.

Nesse contexto, o processo de autonomia da escola e gestão democrática e participativa, defendido no discurso legal e aprofundado no item teórico deste trabalho, permanece na fala dos entrevistados no âmbito do cotidiano escolar. No entanto, alguns entrevistados consideram que a imposição da aprovação do PAF pela SME constitui em uma limitação ao processo de autonomia escolar. Entre as limitações relatadas podemos citar o questionamento dos preços e das quantidades dos materiais. É necessário ainda ressaltar, que essa autonomia e participação democrática está circunscrita apenas no âmbito da execução dos programas de dinheiro direto na escola. Não há evidências de participação e autonomia no contexto das políticas administrativas e educacionais.

Enquanto desvantagem do Programa, foram relatados atrasos no cronograma de repasse, o que causa diferença de preços no momento da execução da despesa em

relação ao preço previsto no PAF. Foi relatado também que o montante financeiro do Programa é insuficiente para atender as necessidades administrativas e pedagógicas da escola. Os entrevistados lamentam ainda, o excesso de burocracia exigida nos formulários que compõem a prestação de contas. O segmento professor lamentou ainda a ausência freqüente da direção escolar no cotidiano da escola devido ao tempo gasto em serviços externos para a execução do Programa.

Como sugestão para melhorar o PMDE, houve convergências de opiniões para a efetivação do aumento do volume financeiro do recurso, menos burocracia no processo de prestação de contas e cursos de capacitação permanentes que abarquem os aspectos de contabilidade e tributários do programa. A escola relata ainda que após a execução de cada programa de dinheiro direto na escola, reúne a comunidade escolar para informar as despesas realizadas. Nessa ocasião, é feita uma assembléia e lavrada uma Ata que deve compor a prestação de contas.

4 – ANÁLISE DOS CASOS

Tendo como referência as pesquisas efetivadas durante o estudo de caso, analisaremos nesse item a política de repasse dos recursos financeiros da educação sob a forma de programas de dinheiro direto na escola, a exemplo do PMDE que, inserida na estratégia proposta pelo Plano de Reforma do Estado no Brasil (Brasil, Mare, 1995), pode representar um modelo da passagem das políticas sociais para o setor público não-estatal, agravada pela obrigatoriedade da constituição de unidades executoras (pessoa jurídica de direito privado) nas escolas públicas como condição obrigatória para recebimento do Programa.

4.1 Considerações preliminares

As observações e análises dos dados da pesquisa oferecem condições para fazermos algumas considerações importantes sobre o processo de implantação e execução do PMDE, tanto por parte do Sistema quanto pelas escolas da amostra selecionada no município de Fortaleza.

O Convênio que normatiza o PMDE, celebrado anualmente entre a SME e as unidades escolares representadas pelas suas respectivas UEx, assevera que a escola ao executar o Programa, deve exercer plenamente autonomia de gestão, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas, até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do Programa.

Nesse sentido, as entrevistas e observações revelam que a escola tenta orientar suas ações com base nessas diretrizes. Logo que o recurso do Programa é creditado na conta bancária aberta para esse fim, a escola promove uma reunião inicial com os membros do Conselho Escolar e/ou representantes da comunidade escolar para dar ciência do crédito do Programa e selecionar a aquisição dos materiais e bens⁴³ a serem adquiridos e/ou serviços a serem contratados de acordo com as finalidades do Programa,

⁴³ Quando nos referimos a materiais, falamos de despesas de Custeio, ao nos referirmos a bens, o destaque segue para despesas de Capital.

para suprir as necessidades prioritárias da escola que representam. Tanto a reunião inicial quanto as demais, principalmente a reunião para dar ciência à comunidade escolar das despesas efetuadas na execução do Programa⁴⁴, o Convênio exige que seja lavrada as respectivas Atas e anexadas ao processo de prestação de contas.

A gestão escolar orienta que cada representante do CE verifique as prioridades com os segmentos que representam para que, em um período posterior, com a chegada da verba, essas necessidades já tenham sido pelo menos pensadas e discutidas com os segmentos, uma vez que o Convênio estabelece um período determinado para executar e prestar contas do Programa. Os Diretores afirmaram, em suas falas, que esse período de tempo estabelecido, representa uma dificuldade na execução do programa. Pois, em geral, o núcleo gestor e os representantes do CE não possuem tempo disponível para se dedicarem à execução das ações do Programa, devido ao excesso de atividades desenvolvidas e ao tempo exíguo de operacionalização do Programa e sua prestação de contas. O problema do tempo insuficiente persiste até mesmo quando o cargo de presidente do CE é exercido por um professor, pois nesse caso, como relatado anteriormente, a legislação municipal disponibiliza cinquenta por cento da sua carga horária para o exercício de suas responsabilidades enquanto presidente do CE.

É válido ressaltarmos que os recursos do PMDE direcionados para cada escola ficam sob a responsabilidade dos CEs, mas são o presidente e o diretor que mais trabalham, porque são eles que devem movimentar a conta bancária da unidade executora e realizar ou garantir a realização das pesquisas de preços. Isso implica que o diretor e o presidente assinam os cheques, destinados ao pagamento das despesas efetuadas, essa responsabilidade torna-os sujeitos às penalidades administrativas, cíveis e criminais que venham a ocorrer por conta de danos administrativos ou prejuízos ao erário causados por erros ou dolos na execução do Programa.

Após a reunião que dá ciência do crédito do recurso à comunidade escolar, os representantes do CE são convocados novamente para uma reunião, em que apresentam suas prioridades; entre elas, são escolhidas aquelas mais viáveis de acordo com o valor estabelecido para custeio e capital. É a partir da definição coletiva e democrática das despesas que serão efetuadas que o diretor e o presidente do CE ficam responsáveis pela

⁴⁴ A SME e as escolas convencionaram chamar essa assembléia de reunião para a lavratura da Ata de Prestação de Contas.

realização da pesquisa de preços junto ao mercado acerca do que se vai comprar com a verba, necessitando avaliar no mínimo três orçamentos distintos para então decidir onde vão adquirir os bens. Na fala dos entrevistados, a escola vem cumprindo essa dinâmica rigorosamente.

Na concepção da comunidade escolar, especialmente nas falas dos diretores, presidente do CE e segmento professor, há autonomia, mas, ao mesmo tempo, percebe-se que essa autonomia restringe-se apenas ao aspecto financeiro e no âmbito da execução do que é permitido pelas normas do Convênio. Nesse sentido, podemos considerar a idéia de Silva (1995, p. 58) que ao examinar a questão da autonomia da escola pública, destacou três pontos fundamentais: “a noção de liberdade que é sempre relativa (capacidade de escolha); idéia de poder (capacidade de influenciar coisas e pessoas); e a responsabilidade para exercer essa autonomia”.

Ainda ancorados nessa concepção de autonomia, sabemos ser ela sempre relativa, pois as políticas educacionais que garantem os salários, livros didáticos, merenda escolar e formação continuada são executadas pelo sistema educacional e não pela escola. Todavia, o trabalho investigativo demonstra que a escola tem a gestão da autonomia financeira e administrativa para decidir entre o que é permitido pelo PMDE e definir suas prioridades para execução na escola.

Nesse cenário, destacamos ainda, que na execução dos programas de dinheiro direto na escola, por se tratar de dinheiro público, existem normas de Direito Financeiro Público e Direito Tributário para serem seguidas pelo CE ao exercer funções de UEx. Além de obedecer aos limites para os valores de custeio e capital, o CE, enquanto pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, deve cumprir obrigações acessórias tributárias no âmbito federal tais como: apresentação anual da Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF); Declaração de Isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (DIPJ); e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). No âmbito municipal, ao contratar serviços, o CE também se obriga a reter e recolher o Imposto Sobre serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e no âmbito federal, reter e recolher também a contribuição previdenciária para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Não constitui objeto desse trabalho investigativo averiguar se o CE realiza essas obrigações tributárias. Porém, em relação à essa realidade, gostaríamos de acrescentar

que os diretores relataram uma enorme dificuldade para cumprir essas obrigações tributárias. No relato destes, como a formação pedagógica não abrange disciplinas financeiras e tributárias, a SME deveria promover capacitações nessas áreas, além de disponibilizar setores contábeis que proporcionassem o suporte necessário para a realização dessas obrigações tributárias. O alerta segue no sentido de que, caso esse aspecto tributário não esteja sendo cumprido, ou o esteja de forma errada, os órgãos fiscalizadores do governo, um dia podem apresentar a conta. Nesse caso, o CE como executor primário, será o primeiro a recebê-la.

Essa nova realidade constata a afirmação de Peroni (2007) de que a burocracia estatal foi ressignificada, redistribuindo as funções e atribuindo atividades que antes a escola não tinha, o que faz com que, ao ampliar suas funções, integrando a gestão financeira, passe a vivenciar os problemas e obrigações característicos do exercício dessas funções.

Para além das dificuldades em cumprir as retenções, recolhimentos e obrigações tributárias, as observações e relatos demonstram que o PMDE é muito bem avaliado, ainda que sejam ressaltadas as excessivas exigências burocráticas da execução e da prestação de contas dos recursos. Para os entrevistados, os resultados do Programa têm sido altamente positivos, que de um modo geral, o consideram como uma conquista importante a ser fortalecida tanto pela escola como pela SME. Um dado a ser enfatizado é que, em ambas as escolas da amostra, a despeito da ausência de uma participação efetiva, o CE representa uma instância importante de participação da comunidade escolar na tomada de decisões sobre as ações internas. Os entraves à participação efetiva surgem como desafios que devem ser superados e nunca como empecilhos ao funcionamento do CE.

Retomando as categorias de gestão democrática, participação e autonomia evidenciadas no trabalho investigativo, os depoimentos revelam muitas e variadas questões relativas à participação, entre elas, destacaremos: 1) pouco entendimento sobre o papel do CE e, sobretudo, dos conselheiros, como no caso dos representantes dos pais e dos alunos, que transparece uma participação passiva, só presencial, e que nem sempre comparece; 2) devido ao pouco entendimento sobre as normas e diretrizes do PMDE, a tendência natural é desmotivar-se, é achar “enjoado”, como alega uma mãe; 3) a ação do CE tende a ficar restrita às questões financeiras do PMDE, relegando suas funções

deliberativas e consultivas acerca dos aspectos políticos, pedagógicos e curriculares da escola; 4) o reconhecimento, por parte da direção, da falta de regularidade nas reuniões do CE ao mesmo tempo em que tenta justificá-la.

Diante de tais questões, consideramos que, embora haja indícios de democratização da gestão escolar, ainda é muito incipiente a participação da comunidade escolar nas instâncias coletivas, como o Conselho Escolar. A escola precisa criar estratégias adequadas de incentivo e motivação para trazer pais e alunos para as reuniões do CE, a idéia é tentar fazer um trabalho para que se compreenda o sentido de espaço colegiado de decisão para a construção de relações mais democráticas e participativas.

As constatações evidenciadas durante o trabalho empírico delatam um órgão colegiado como o CE funcionando muito mais para gerir o PMDE, e, quem mais participa é o diretor, presidente e segmento professor. Alunos e pais têm participação incipiente e tímida e demonstram desconhecimento da importância de participar no processo de tomada de decisão. Apesar desses problemas, a avaliação do PMDE nas escolas da amostra foi positiva e além de abrir espaços para participação e autonomia, representa a possibilidade de obter melhores equipamentos, melhorias nas instalações físicas e maior variedade de recursos pedagógicos.

Por fim, vale destacar a responsabilidade que assumem os membros do CE, principalmente a pessoa eleita presidente, que tem seus dados cadastrados junto à Receita Federal do Brasil (RFB) para representar uma empresa privada, inclusive, assinando cheques e assumindo riscos de ressarcir valores financeiros ao Poder Público, caso haja problemas com a prestação de contas. Esse panorama tem causado grandes dificuldades para as escolas conseguirem eleger e compor a diretoria do CE. Assim, é preciso considerar que essa dificuldade pode trazer sérios transtornos ao funcionamento das escolas, visto que, se as mesmas não constituírem o CE, com o devido registro no cartório, cadastro do CNPJ na Receita Federal do Brasil e habilitação bancária para movimento da conta corrente, não receberão o repasse do PMDE e de nenhum outro programa de dinheiro direto na escola.

4.2 Caracterização das Unidades Executoras (UEX)

A instituição do Conselho Escolar e suas formas de atuação foram amplamente debatidas em itens anteriores. Na oportunidade, nos debruçamos sobre os construtos teóricos e legais desse importante órgão colegiado criado no cotidiano escolar. Sendo assim, nesse item, nos limitaremos a refletirmos sobre a ação do CE enquanto colaborador da perspectiva de uma gestão democrática e participativa amplamente trabalhada no referencial teórico, como também, qual papel tem desempenhado no processo de autonomia financeira, administrativa e pedagógica, a partir das observações e das falas dos entrevistados apuradas no decorrer do trabalho avaliativo.

O discurso público apregoa que a implementação dos Conselhos Escolares na rede pública municipal de ensino de Fortaleza tem enriquecido o processo de autonomia da comunidade escolar e ampliado a transparência das ações da gestão escolar. Nessa perspectiva, na condição de interlocutor entre a direção da escola e a comunidade, o CE reveste-se de características fundamentais para a democracia educacional.

É com esse discurso otimista que a extinta Secretaria de Educação e Cultura do Município (SEDUC), implanta, no ano de 1995, o Projeto de Apoio à Criação e Desenvolvimento dos Conselhos Escolares, em substituição à Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMCs). A partir da implementação desse projeto, foram criados Conselhos Escolares em todas as escolas públicas da rede municipal de ensino de Fortaleza.

No ano seguinte, mas precisamente em 23 de dezembro de 1996 é publicada a Lei Nº 7.990 que dispõe sobre a criação do CE nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências. A reboque do estabelecido no art. 8º, da Medida Provisória Nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o município de Fortaleza através do Decreto Nº 10.851, de 18 de agosto de 2000 institui o CE como sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e, delega-lhe a função de Unidade Executora (UEX), dando-lhe a competência para receber e gerenciar os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive aqueles recebidos do FNDE.

Dessa forma, o sistema municipal de ensino de Fortaleza fez a opção jurídica de instituir os Conselhos Escolares como Unidades Executoras (UEX), de todos os

programas de dinheiro direto na escola. Assim, é o CE o responsável direto pelo planejamento e execução tanto do PMDE (criado e financiado pelo município) como dos demais programas de dinheiro direto na escola, criados e financiados pelo Estado e pela União.

É importante assinalar que os depoimentos dos técnicos e gestores do sistema evidenciam que o preparo para a transformação dos Conselhos em UEx deu-se nesse contexto, de tal maneira que houve formação de profissionais e demais conselheiros para a administração dos recursos: foram realizadas desde oficinas em parcerias com órgão federais, com o objetivo de discutir a responsabilidade do CE com os recursos públicos advindos de diferentes projetos (entre eles, o PMDE), até capacitações específicas para utilização dos recursos do Programa. Em contrapartida, os gestores escolares e membros do CE entrevistados reclamam que, desde o ano de 2006, (realização da última capacitação), que a SME não realiza programas de capacitação voltados para o aspecto administrativo e político do PMDE. Para os entrevistados, considerando que o CE muda de representantes de dois em dois anos⁴⁵, muitos dos membros e profissionais que participaram dos treinamentos realizados nem estão mais na escola.

É importante destacar que a legislação municipal coloca o diretor e o vice-diretor como membros natos do CE. No entanto, ambos não podem ser eleitos para representar nenhum segmento escolar, nem tampouco, assumirem o a função de presidente do CE. Na perspectiva dos entrevistados, essa preocupação do Sistema reflete em esforços empreendidos, especialmente a partir do ano 2000, em direção à democratização da gestão na escola. Contudo, em contraponto a esse aspecto, Peroni (2007) questiona a transformação do órgão colegiado de gestão em entidade de direito privado, afirmando que não se trataria mais da escola se organizando coletivamente, mas de uma entidade com poderes deliberativos nos campos administrativos e pedagógicos, assumindo o lugar do poder público.

O PMDE, ao condicionar o repasse de recursos à existência de unidades executoras de natureza privada, vinculadas às escolas, produziu diferentes impactos no sistema e nas unidades escolares. Tais impactos decorrem das características da própria rede de ensino e das políticas locais em relação à descentralização de recursos e à

⁴⁵ Conforma estabelece o art. 6º da Lei Municipal Nº 7.990, de 23 de dezembro de 1996

democratização da gestão escolar, especialmente no que diz respeito às concepções, postura e atitudes dos diversos atores educacionais que interagem no cotidiano escolar sobre a participação da comunidade na tomada de decisões.

É preciso salientar que os relatos, sobretudo aqueles produzidos no âmbito das unidades escolares, não são de todo otimistas. Houve indagações indicadoras de que as ações do CE são limitadas à execução financeira do PMDE, e não se apresentam como indutoras de discussões e conscientizações de natureza político-pedagógica profunda e que abarquem toda a comunidade escolar. Os argumentos relativos à dificuldade de os pais e alunos entenderem as funções do CE e participar ativamente das atividades necessárias à correta execução dos recursos foram constantes nas duas escolas da amostra. Como consequência disso, foi observado uma participação mais efetiva centralizada na pessoa do diretor e do presidente do CE.

Essa realidade comunga com os embates teóricos de Montano (2005) ao afirmar que a proposta política do terceiro setor não se afirma como alternativa, ao contrário, está integrada ao grande capital e aos projetos neoliberais. Nesse sentido, os depoimentos revelam uma tendência ao esvaziamento político dos Conselhos Escolares quando estes, na condição de UEx, centralizam e limitam suas ações apenas na execução de recursos. Os depoimentos recolhidos nas escolas, também indicam, haver limites à autonomia da UEx, pois observamos descontentamentos no sentido de que dependendo do tipo de despesa realizada, a gestão do recurso passa a ser centralizada pelo diretor escolar.

Faz-se necessário observar que a política de descentralização de recursos educacionais, desdobrada em programas de dinheiro direto na escola como o PMDE, pode ser caracterizada positivamente se considerarmos que o Programa tem forte capacidade indutora na organização das escolas. Pois, para além dos aspectos negativos, o planejamento e a execução dos recursos do Programa realizados pela própria escola, tem se mostrado como único espaço potencial de participação e autonomia, ainda que precária, da comunidade escolar.

Nesse cenário, a efetividade da gestão democrática e autonomia da unidade escolar, dependem do compromisso e empenho político do sistema municipal de ensino, em promover ações que conscientizem técnicos, gestores e membros do CE do significado e importância da democratização do ensino e da qualidade da educação.

Dessa forma, esperamos a conscientização coletiva dos diversos atores educacionais, principalmente dos gestores do sistema e das unidades escolares no sentido de que a prática do cotidiano escolar não revele desvio das funções do CE. Do contrário, ao invés de um instrumento útil para a implantação de decisões colegiadas na unidade escolar, promovidas por sujeitos coletivos, interessados e envolvidos com a vida da escola, o Conselho aparecerá como mais um órgão que pode ser absorvido pela cultura burocrática, podendo tornar-se um instrumento de manipulação a serviço de decisões do diretor, tomadas individualmente.

4.3 O impacto financeiro do PMDE nas escolas da amostra

O repasse do Programa segue os mesmos critérios para todas as escolas que integram o sistema municipal de ensino. Desse modo, a variação do montante financeiro por escola ocorre de acordo com a quantidade de matrículas, pois o valor *per capita* por aluno é único para todas as unidades escolares. Todavia, com base nas informações contidas nas tabelas abaixo, teceremos uma reflexão inicial sobre o impacto financeiro do PMDE em relação aos outros programas de dinheiro direto na escola.

Tabela 7 – Montante dos recursos financeiros repassados no período de 2001 a 2010

Escola pesquisada	Programas repassados				
	PMDE	PDDE Educação Básica	PDDE/PDE	PDDE/ FEFS	PDDE Educação Integral
A	724.224,00	143.541,70	43.000,00	76.802,00	22.544,60
B	466.681,00	109.143,90	70.000,00		48.531,70

Fonte: Arquivos das escolas (A) e (B)

A partir da análise dos números, é possível constatar que na escola (A) o PMDE representou, nesse período, o equivalente a 72% (setenta e dois por cento) do total dos recursos repassados. Por sua vez, na escola (B), o PMDE respondeu por 67% (sessenta e sete por cento) do total dos recursos auferidos do ano de 2001 ao ano de 2010. A variação percentual do PMDE em relação aos demais programas depende da quantidade de programas que a escola recebe e do volume financeiro dos mesmos.

O quadro abaixo segue demonstrando a supremacia financeira do PMDE em relação aos outros programas recebidos e executados pelas escolas da amostra. Observa-se que a partir do ano de 2009 a escola (A) passou a ser contemplada com cinco programas de repasse direto: o PMDE; o PDDE Educação Básica; o PDDE/PDE, o PDDE/FEFS; e o PDDE Educação Integral⁴⁶. Ainda assim, o PMDE representa sozinho o equivalente a 41% (quarenta e um por cento) do total do volume financeiro descentralizado que é creditado nas contas bancárias abertas em nome do CE, cujo planejamento e execução devem ser realizados pela comunidade escolar.

Quadro 5 – Repasses diretos auferidos pela escola (A) no ano de 2009

Programas repassados				
PMDE	PDDE Educação Básica	PDDE/PDE	PDDE/ FEFS	PDDE Educação Integral
75.360,00	27.575,00	43.000,00	19.000,00	22.544,60

Fonte: arquivos da escola (A)

O impacto financeiro do PMDE não deve ser considerado apenas pela supremacia do valor monetário quando comparado aos outros programas de repasse direto. Além desse aspecto, devemos considerar que os repasses diretos financiados pelo MEC (com exceção do PDDE Educação Básica), geralmente, são destinados para ações específicas que limitam bastante a abrangência dos gastos de custeio e capital. O PMDE, ao contrário, desde que obedeça aos ditames dos artigos 70 e 71 da LDB que define as despesas com manutenção e desenvolvimento, conta com uma abrangência de gastos muito maior, permitindo despesas diversas como:

- ✓ Aquisição de materiais de custeio necessários ao funcionamento da escola nos aspectos de estrutura física, administrativos e pedagógicos;
- ✓ Aquisição de bens de capital necessários ao funcionamento da escola em termos pedagógicos, administrativos e de manutenção; e
- ✓ Contratação de pequenos serviços para reparos na manutenção da estrutura física e manutenção de equipamentos.

⁴⁶Os critérios de repasse e habilitação das escolas para o recebimento dos programas financiados pelo MEC são expressamente detalhados em legislação publicada no âmbito do FNDE: Resolução N° 17/2011; Resolução N° 20/2011; Resolução N° 25/2011; Resolução N° 27/2011; e Resolução N° 35/2011.

Todavia, considerando os depoimentos da gestão escolar, houve relatos de que a SME baseando-se nessa ampla abrangência de gastos permitidos com o PMDE, não estaria repassando mais nenhum material para as escolas, nem de custeio e nem de capital. Desse modo, a SME estaria esquecendo, pelo menos, de dois aspectos evidenciados nas falas dos entrevistados: o primeiro diz respeito ao atraso constante no repasse do programa que vem ocorrendo sempre a partir do segundo semestre letivo; e o segundo reside nos depoimentos unânimes de que o volume financeiro repassado pelo Programa é insuficiente para prover as reais necessidades administrativas e pedagógicas das escolas.

4.4 Democratização da gestão

Com base nos dados coletados, apresentaremos alguns pontos importantes a partir do estudo de caso realizado, para situar o processo de democratização da gestão escolar e autonomia da escola, pilares centrais expressos não princípios do PMDE, a partir eixos fundamentais ao processo de tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos do Programa. A intenção é aglutinar um conjunto de informações que possam nos oferecer referências sobre a contribuição do PMDE na configuração de uma padrão de gestão afinado com a democratização do ensino ou cúmplice da política de fortalecimento do terceiro setor.

Em termos gerais, prevaleceu o posicionamento por parte do Sistema Municipal de que há pouca participação dos sujeitos escolares, enquanto que, do ponto de vista dos sujeitos escolares entrevistados, se diz haver alguma participação nas UEx, sobretudo dos diretores e professores. Os dados revelam que nos processos de participação, prepondera o papel do diretor e do presidente do CE. Todavia, as reuniões sistemáticas mensais (no caso da escola (A)) e bimestrais (escola (B)), demonstram a existência de mecanismos coletivos de participação, que favorecem um clima motivacional positivo que podem ser aperfeiçoados ao longo do tempo. Esse clima motivacional reside na abertura de participação coletiva, que embora limitada à execução dos recursos, antes não exista. Muito embora, as obrigações contábeis e tributárias contraídas pela UEx causem medo à comunidade escolar em fazer parte do CE.

Tanto na escola (A) quanto na escola (B), há fortes evidências da indução à participação na gestão de recursos financeiros. Para os entrevistados, a execução do PMDE e de outros programas similares melhorou as condições físicas do prédio escolar e dos equipamentos de uso coletivo, inclusive, com aquisições inéditas de equipamentos como filmadoras de alta resolução e projetores de imagem (data show). Do lado negativo, os depoimentos revelam que as dificuldades impostas pela SME, para aprovação do PAF, têm causado limites para autonomia da escola na definição de suas prioridades na aplicação do Programa.

Apesar das inúmeras críticas vislumbradas até aqui, a imagem do PMDE para o Sistema e para as Escolas é positiva de modo geral. Grande parte dos sujeitos entrevistados demonstrou temer sua extinção, embora hajam críticas à necessidade imposta pelo Programa de criação de UEx como ente privado dentro das escolas públicas. É necessário acrescentar ainda, que os depoimentos, observações e estudos realizados revelam que o grau de informação dos segmentos envolvidos com o PMDE ainda é incipiente, deficiência que se constitui em dificuldade para conscientização da comunidade escolar sobre a importância da gestão democrática e participação. Essa deficiência caminha em direção oposta à afirmação de Hora (1999), destacada no referencial teórico, de que o sistema e a legislação pertinente abrem espaço para que a escola busque sua autonomia e participação democrática.

4.5 Execução do Programa

A execução do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) pode ser evidenciada por meio do levantamento dos dados das escolas (A) e (B) da amostra. Daremos destaque para os seguintes elementos norteadores: relação das escolas com a gestão do sistema; determinação dos gastos; prestação de contas; e estrutura de gestão financeira.

A partir do início do processo de implantação do Programa no ano de 2001, os Conselhos Escolares foram revitalizados tendo em vista as novas funções assumidas enquanto Unidades Executoras (UEx). A extinta Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS) produziu uma série de documentos a fim de que as escolas

se habilitassem a receber os recursos do PMDE, assim como de outros programas. Além das orientações técnicas e contábeis necessárias é execução do Programa, as palestras e conteúdo didático dos manuais distribuídos instruíam os Conselhos Escolares, no sentido de fazer gestões permanentes para garantir que a comunidade escolar e, sempre que possível e preferencialmente a comunidade local, tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos. Essas orientações fazem parte do entendimento de que o PMDE está inserido em um processo de descentralização e autonomia financeira.

No que se refere à decisão sobre a execução dos recursos nas escolas pesquisadas, pode-se verificar que essas decisões, no sentido de uma participação mais direta, está atrelada à natureza da Unidade Executora. Com efeito, a decisão cabe ao Conselho Escolar, constituído pelos diferentes segmentos da comunidade, com base no levantamento democrático e participativo das prioridades da escola. Porém, o trabalho investigativo constatou que as reuniões para a definição dos gastos não contam, geralmente, com a representação de todos os conselheiros, e nem todos possuem conhecimentos técnicos e administrativos para uma participação efetiva.

Nas escolas, após a assembléia do Conselho que define as prioridades, as pesquisas de preços são realizadas por diversos conselheiros, e as planilhas de preços são comparadas para eleger o menor preço. Assim, os materiais de custeio e os bens de capital são adquiridos em comércios distintos, conforme o menor preço. Apesar desses procedimentos, observa-se, no entanto, uma preponderância do diretor da escola na administração dos recursos descentralizados, o que se estende às demais responsabilidades de âmbito administrativo e pedagógico.

As escolas pesquisadas, assim como as demais que integram o sistema municipal de ensino, prestam contas dos gastos do recurso diretamente à SME, essa por sua vez, é responsável pela análise e elaboração do relatório a ser enviado para as escolas, para que as mesmas providenciem os ajustes necessários à aprovação do processo de prestação de contas. Segundo relato dos técnicos entrevistados, o próximo repasse do recurso não será efetuado enquanto a escola não tiver prestado contas ou atendido as pendências detectadas na análise da prestação de contas.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que, antes de ser encaminhada, a prestação de contas é submetida à aprovação do CE. Para tanto, é realizada uma assembléia e lavrada a respectiva ata. Esse documento deve ser anexado ao processo de prestação de contas. Apesar desse procedimento democrático, os segmentos alunos, pais e até professores relataram falta de conhecimentos técnicos para suficientes para o entendimento da documentação exposta durante a assembléia.

Os relatos dos sujeitos entrevistados nas escolas da amostra indicaram, também, maior participação na execução do Programa quando os Conselhos Escolares se constituem como Unidades Executoras. Contudo, aspectos negativos como: falta de conhecimentos técnicos, contábeis e administrativos; ausência de discussão política sobre gestão democrática e autonomia; falta de cursos de capacitação sistemática acerca da execução do programa; dificuldades para realização de reuniões; ausência frequente de alguns segmentos nas reuniões realizadas; e a centralidade das decisões na figura do diretor, tem prejudicado e as vezes até inviabilizado o desenvolvimento da gestão democrática e autonomia da escola, princípios básicos defendidos no discurso político do PMDE.

4.5 Principais problemas, vantagens e sugestões

A finalidade desse item consiste na explicitação dos pontos de vista apresentados pelos sujeitos da pesquisa, sejam eles vinculados ao sistema ou às escolas. Refere-se, pois, às concepções, às opiniões, às impressões e aos envolvimento desses sujeitos no processo de implementação do PMDE, bem como, na maioria dos casos, na execução do período em que aconteceram as entrevistas nas escolas e no sistema. Trata-se, portanto, da avaliação que membros das UEx e representantes do sistema educacional que trabalham diretamente com o PMDE fazem acerca do processo de implantação e da execução do Programa e de seus impactos sobre a gestão escolar. O aspecto avaliativo, discorre ainda, acerca da conexão escola-sistema, sobre a relação escola-comunidade, a organização da própria escola e a qualidade do ensino.

Nesse sentido, a avaliação da eficácia do PMDE deve ser pensada em termos de como os atores educacionais envolvidos diretos e indiretamente vivenciam sua

execução, dimensionada pelo grau de ingerência ou não dos órgãos do sistema que orientam a gestão escolar e as UEx na condução do Programa.

Sob essa ótica, entre as vantagens apresentadas, boa parte dos entrevistados afirma que o PMDE possibilitou maior participação e democratização da gestão da escola. Fala-se de transparência, de autonomia, de compromisso, de maior poder de decisão. Outro aspecto destacado diz respeito ao gerenciamento dos recursos, isto é, ao fato de que o repasse do dinheiro é feito diretamente para a escola e à liberdade que esta tem para elencar suas prioridades, implicando também a solução de problemas imediatos.

Em menor grau, aparece a idéia de que o PMDE permite maior aproximação da comunidade escolar na discussão sobre a aplicação dos recursos, fazendo com que seja chamada a opinar nas tomadas de decisões. No depoimento de um pai “a comunidade sabe que a escola recebe dinheiro e quer saber também o que foi comprado com esse dinheiro”.

Outro aspecto compreendido como vantagem proporcionada pelo PMDE é a melhoria das condições de manutenção dos equipamentos e de funcionamento das escolas. Desse modo, afirma-se que o ambiente de trabalho reúne melhores condições, pois a estrutura física melhorou bastante e a aquisição de material é muito mais funcional em relação às demandas da escola. Na fala dos diretores escolares, com o PMDE é possível decidirmos o tipo de material (limpeza ou pedagógico), a quantidade e a marca que vamos adquirir. Em relação aos bens de capital, o diretor afirma que é permitido à escola decidir se compra um televisor ou uma filmadora. A vantagem, é que quem vai dá a palavra final é o levantamento das prioridades realizado no âmbito da escola e não o sistema de ensino, como era feito, antes da implementação do PMDE.

No que concerne aos problemas, de modo geral, os sujeitos asseveram que, embora necessários, os recursos repassados pelo PMDE são insuficientes para os fins que se propõem. Outrossim, a fixação dos percentuais das rubricas para custeio e capital⁴⁷ é visto pelos entrevistados como limitadores na efetivação de algumas ações das Unidades Executoras. Na opinião dos gestores escolares e presidentes do CE, seria

⁴⁷ Como visto em itens anteriores, o Convênio do PMDE já repassa os recursos com as rubricas de custeio e capital estabelecidas em 70% e 30% respectivamente.

bom que fosse permitido à escola definir os percentuais de custeio e capital de acordo com suas necessidades e prioridades.

Outro problema destacado fortemente e de forma unânime pelos sujeitos da pesquisa diz respeito à prestação de contas. Nesse caso, fala-se da pouca familiaridade dos membros do CE e da própria gestão da escola com cálculos e exigências contábeis, além da falta de tempo.

A pesquisa de preços, no entanto, constitui o principal problema, de acordo com os sujeitos da pesquisa. Essa dificuldade surge devido ao fato de o PMDE não prever gastos de deslocamento para a realização da pesquisa de preços. O preenchimento do formulário da planilha de pesquisa, a entrega do orçamento em papel timbrado devidamente carimbado e assinado pelo estabelecimento comercial e a exigência das certidões negativas da Previdência Social (INSS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), aparecem como um grande limitador da pesquisa de preços, pois nem todos os estabelecimentos comerciais estão legalizados para atender essas exigências. Além disso, segundo o presidente do CE da escola (A), a incerteza quanto à efetivação das compras faz com que alguns comerciantes se neguem a preencher a planilha de preços e de entregar as certidões acima referidas.

Outro destaque considerado problemático refere-se ao atraso no cronograma de desembolso dos recursos do PMDE. Nesse aspecto, os entrevistados destacaram duas dificuldades: a primeira refere-se ao tempo decorrido entre a aprovação do PAF e o repasse do Programa, pois os preços aprovados no PAF podem sofrer alterações devido ao lapso temporal decorrido para a efetivação das compras. A segunda refere-se ao fato de o recurso ser liberado somente a partir do início do segundo semestre letivo (julho ou agosto), de acordo com os entrevistados, nesse período, o estoque de materiais feito por ocasião do repasse anterior já tem acabado, o que prejudica o funcionamento da escola.

Os sujeitos da pesquisa fizeram uma série de sugestões para que o Programa fosse mais adequado às aspirações e necessidades das escolas, sendo a mais freqüente a de que os recursos do PMDE devem ser ampliados, isto é, deve-se aumentar o valor *per capita* por aluno⁴⁸.

⁴⁸ No Convênio referente ao ano de 2010 consta o valor de R\$ 48,00 por aluno matriculado na Educação Básica e R\$ 130,00 para aluno matriculado na Educação Infantil

Outra sugestão unânime, que soou mais como uma exigência, foi que haja um setor de assessoria contábil e jurídica que possa auxiliar e instruir a gestão da escola e a Unidade Executora tanto na execução do recurso como na organização dos documentos que compõem a prestação de contas. De acordo com o presidente do CE, essa assessoria seria de ajuda fundamental, principalmente, na realização das retenções e recolhimentos dos impostos, bem como, na realização das obrigações acessórias exigidas na legislação tributária.

Sugere-se a redução das exigências burocráticas do PMDE. Faz-se referência, principalmente, ao processo de aquisição dos materiais de custeio e bens de capital e à prestação de contas. Outrossim, reivindica-se programas de capacitação permanente do núcleo gestor da escola e membros dos Conselhos Escolares.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a investigar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) como expressão das mudanças ocorridas na formulação e implementação das políticas públicas educacionais, naquelas relativas às conexões entre gestão democrática do ensino, autonomia da escola e Conselho Escolar com função de Unidade Executora (UEX). De certa forma, acreditamos que o PMDE materializa essas mudanças quando apontadas para o campo educacional, e, mais especificamente, quando o localizamos nas redefinições ocorridas nas propostas de financiamento e gestão escolar.

Por essa razão, o que determinou a escolha do PMDE como objeto desta pesquisa foi menos suas características intrínsecas e mais o discurso legal presente na implantação do Programa como indutor de condições para a efetivação da gestão democrática do ensino e busca da autonomia, transparência e participação da comunidade escolar.

Nesse sentido, para demarcarmos e melhor contextualizarmos a análise decorrente da investigação de campo e com o objetivo de o leitor relacionar as conseqüências do Programa para o fortalecimento ou o refreamento das mudanças já citadas, é importante sublinharmos os principais aspectos das mudanças ocorridas na configuração do Estado brasileiro, já que se encontram mais profundamente trabalhadas nos itens que compõem o referencial teórico deste relatório.

Por sua relevância, iniciaremos lembrando que o diagnóstico neoliberal para a crise do capitalismo, deflagrada nos anos 70, encontrava-se em uma hipotética relação entre o formato do Estado, mais precisamente o Estado de bem-estar social e a crise econômica. Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado.

O Estado entrou em crise porque gastou mais do que podia para legitimar-se, já que tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal. A crise ocorre também porque o Estado, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado.

A estratégia para superação dessa crise, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação em áreas consideradas não-prioritárias e/ou geradoras de *déficit* público. O mercado é que deveria superar as falhas do Estado, razão pela qual a lógica do mercado deveria prevalecer, inclusive no âmbito da gestão estatal, para que o Estado pudesse ser mais eficiente e produtivo.

No Brasil, com as devidas adequações e peculiaridades, a identificação do Estado como “responsável” pela crise obteve resposta político-institucional nas estratégias propostas pelo Plano de Reforma do Aparelho de Estado (Brasil, Mare, 1995), das quais destacamos a transferência de políticas sociais (entre estas a educação) para o então denominado setor público não-estatal.

Em vista disso, propõem-se alterações no papel e no funcionamento do Estado em relação à oferta e manutenção de políticas sociais. Tais alterações podem ser sintetizadas em duas prescrições, cujo objetivo, em última instância, seria combater uma certa improdutividade e ingerência da e na ação estatal quando comparada à do mercado: racionalizar os recursos públicos e esvaziar o poder das instituições democráticas, tendo em vista sua maior suscetibilidade diante das pressões e demandas da população.

Para os neoliberais, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deveria ser repassada para a sociedade por meio da privatização (mercado) ou da constituição de uma esfera híbrida denominada de público não-estatal ou terceiro setor, como prefere chamá-lo Peroni e Montañó. Essas propostas presentes no projeto de reforma do Estado brasileiro são justificadas no discurso do governo FHC, simplesmente porque as políticas sociais são consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada.

Assim, quando no âmbito do PMDE, analisamos a obrigatoriedade de todas as escolas terem Unidades Executoras (UEX) para receber os recursos do Programa repassados pelo município de Fortaleza, verificando uma centralização por parte do mesmo município ao minimizar a autonomia das unidades escolares no que se refere à obrigatoriedade das UEXs e, por conseqüência, nas políticas de gestão da escola.

Além disso, o PMDE apresentou-se como um forte instrumento para o avanço no processo de implantação das organizações sociais (OS) no âmbito da educação

básica do município de Fortaleza, exemplificando a opção governamental de, em nome da gestão democrática, descentralização e da flexibilização, transferir parte das políticas públicas de financiamento da educação para a esfera pública não-estatal. Esse aspecto é facilmente constatado, se considerarmos a instituição dos Conselhos Escolares como empresa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Ora, a obrigatoriedade da instituição dos Conselhos Escolares em empresa privada, segue os ditames da terceira via proposta por Giddens (2005) e da publicização defendida no Plano Diretor de Bresser Pereira e FHC. Portanto, aplica-se nesse contexto as críticas contundentes de Montañó (2010), Peroni e Adrião (2007) e Dourado (2005) de que a política da terceira via segue com a tese de que a crise está no Estado.

Da análise do casos, que compuseram este estudo, salientamos ainda os aspectos que seguem, para efeito de melhor entender as conseqüências do PMDE na democratização da gestão da educação e da escola pública municipal. Ressaltamos, todavia, que o relativo foco na esfera da gestão escolar e na atuação do Conselho escolar (CE) adotado nesta dissertação, não minimizou o enquadramento da análise no campo geral das políticas públicas, especialmente naquelas tendentes a reorientar o formato pelo qual o Estado brasileiro se organizou e que, como já salientado, tem se caracterizado na última década pela tentativa de constituição de mecanismos híbridos, denominados de público não-estatal.

Nesse sentido, é procedente o alerta de Peroni e Adrião (2007), de que a imposição governamental da constituição dos Conselhos Escolares como entidades de direito privado para que as escolas possam receber os repasses do PMDE, os quais, não obstante, gerirem recursos públicos e articularem-se a uma instituição pública (a escola), levam a que essas entidades de direito privado (Conselhos Escolares/UEX) acabem tendo autonomia jurídica diante dessa mesma escola à qual se vinculam, o que pode gerar conseqüências ainda não previsíveis para o sistema público.

Com a intenção de apresentar didaticamente as principais conclusões deste estudo, destacaremos a seguir a análise final do Programa a partir de três grandes eixos: a gestão democrática, a relação público-privado e a relação entre descentralização versus centralização.

Como discutido anteriormente, Peroni e Adrião (2007) apontam que no contexto em que o país busca a democratização de suas instituições políticas, a democratização

da gestão da escola implica a combinação de três fatores: ampliação das possibilidades de participação nos processos de tomada de decisão na gestão da educação e na gestão escolar; busca de autonomia para as unidades escolares; e descentralização de gestão e financiamento. Desta forma, o pressuposto da gestão democrática da escola é a explicitação dos conteúdos políticos da administração, para que a população usuária exerça democraticamente o controle sobre o Estado em relação à qualidade dos serviços prestados.

Observamos, nos casos estudados, que, independentemente do tamanho da escola, o PMDE interferiu na configuração e dinâmica dos mecanismos de gestão então existentes. Nessa perspectiva, podemos destacar que os Conselhos Escolares ao se tornarem UEx, podem ter desencadeado um relativo retrocesso nas práticas participativas, uma vez que, como vimos, a lógica do Programa, ao enfatizar os procedimentos técnico-operacionais, secundariza a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão que têm caracterizado os graus mais avançados de participação.

Nessa perspectiva, o discurso de gestão democrática, participação e autonomia da unidade escolar, defendido na implantação do Programa, como uma das formas de ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é ameaçado pela limitação do emprego das energias de usuários e profissionais na assunção de tarefas técnicas, burocráticas e gerenciais. Comprova essa tendência a ausência de políticas indutoras ao fortalecimento dos Conselhos Escolares, órgãos de gestão colegiada das unidades escolares ou mesmo a ausência de ações que estimulem a solidariedade e ação coletiva no âmbito das escolas ou nas redes de ensino.

Assim, atuando sobre os fundamentos da democratização da gestão da escola pública e participação dos diferentes segmentos e autonomia de gestão financeira, o PMDE tendeu a redesenhar e limitar a atuação dos CEs ao estimular apenas a participação financeira da comunidade na manutenção da escola pública. Apesar do CE ter sido mantido como instância de gestão, também se observou a introdução de ao menos dois obstáculos à democratização da gestão escolar: o primeiro refere-se à fragmentação entre as decisões de ordem político-pedagógicas, e a segunda, diz respeito

à centralidade das decisões sobre questões de gestão financeira na pessoa do diretor da escola.

Sem desconsiderar a importância do CE como instância única de possibilidade de participação e autonomia, a fragmentação do processo decisório, ao reforçar a dicotomia entre as decisões de natureza pedagógica e as financeiras, concentrou ainda mais as opções de política escolar nas mãos dos diretores, implicando restrições às práticas democráticas de gestão e contrariando um princípio elementar de democratização da gestão: atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de participar ativamente e sistematicamente das decisões, administrativas, políticas e pedagógicas da escola.

Por outro lado, em um contexto educacional em que ou não havia quaisquer mecanismos democráticos de gestão, ou onde esses eram incipientes, o PMDE parece ter contribuído para sua institucionalização, inclusive induzindo a incorporação da presença de todos os segmentos escolares em seu funcionamento. Tal constatação não deixa de indicar um relativo avanço, principalmente, quando a escola estabelece um cronograma sistemático de reuniões. Se não tivesse a “motivação” do repasse do Programa, possivelmente as escolas continuariam sem qualquer tipo de mecanismo coletivo de participação.

No entanto, é bom que se diga que essa indução pode redundar em limites para a própria democratização da gestão, uma vez que os Conselhos já nascem 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: executar e prestar contas dos recursos públicos descentralizados, condição que tende a secundarizar o exercício das práticas democráticas e da discussão política nas decisões.

Além disso, é importante considerar as afirmações de Gadotti (2004) de que o Conselho Escolar é o órgão mais importante de uma escola autônoma, base da democratização da gestão escolar. O autor destaca que os Conselhos Escolares precisam ser implantados de maneira eficaz. Nesse sentido, é necessário que a participação popular, dentro e fora da escola, constitua-se numa estratégia explícita da gestão escolar. Para facilitar a participação é preciso oferecer todas as condições. A comunidade escolar precisa sentir-se respeitada, ter prazer e reconhecer a importância do exercício de seus direitos e em participar.

Passando agora à análise da relação entre o público e o privado, temos em vista as alterações no campo da gestão escolar explícita ou implicitamente pelo PMDE, destacando-se entre estas, a introdução e fortalecimento, de uma nova relação entre a administração pública e uma instituição de natureza privada, como é o caso do modelo de UEx proposto. O interessante, é que, nas duas escolas analisadas, na visão dos segmentos escolares, isso não se constitui em questão relevante, uma vez que a preocupação de gestores, educadores e demais colaboradores do processo educacional se centra na oportunidade de perceber diretamente os recursos.

A preocupação com o recebimento do Programa, atrelado ao medo de perdê-lo, reforça, de um lado, a relevância que políticas descentralizadoras têm para aqueles que vivenciam o cotidiano escolar, na medida em que se constituem como pré-condição para o exercício da reivindicada autonomia pedagógica e financeira, além de, no caso específico do PMDE, desempenhar função relevante no conjunto dos recursos escolares.

Do 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 políticas, ou com as que apresentam impactos em longo prazo.

Em relação à dificuldade de percepção de conseqüências de maior amplitude, temos a destacar três problemas relacionados à natureza privada da UEx. O primeiro aplica-se aos casos em que o presidente do CE é um pai ou um aluno. Ora, de acordo com o estatuto do CE quem assina os cheques é sempre o presidente do Conselho Escolar em conjunto com o diretor da escola, nesse caso, fica configurado uma co-responsabilidade pela gestão dos recursos. Diante dessa situação, o que ocorre se as contas da UEx não são aprovadas? Como responsabilizar esse representante da “sociedade civil” pela eventual incorreção no gasto de recursos públicos?

O segundo problema, também relacionado ao caráter privado da UEx, diz respeito à obrigatoriedade da retenção e recolhimento dos tributos incidentes sobre a contratação de serviços pelo Conselho Escolar, acrescidos ainda, pelas obrigações tributárias acessórias. Nesse caso, caso não esteja sendo cumpridas essas obrigações tributárias, ou esteja-a de forma errada, quando o fisco público apresentar a conta, quem vai pagá-la?

O terceiro problema, também resultante da superposição entre as esferas pública e privada imposta pelo Programa, refere-se ao fato de que, ao tornarem-se entidades de direito privado, as UEx (Conselho Escolar), passam a ter autonomia total diante da administração pública⁴⁹, aqui representada pela escola, prescindindo de submissão às regras do sistema ou rede pública de ensino. Nesse caso, em que medida está preservada a natureza pública da escola? Como garantir a subordinação por parte das UExs às normas da administração pública definidas pelos sistemas de ensino?

Em relação à tensão centralização/descentralização, Peroni (2007) destaca que esta tem sido uma das grandes características da redefinição do papel do Estado nesse período histórico. Verificamos nas políticas sociais, de maneira geral, e nas políticas educacionais, em particular, que o Estado tem cada vez mais a tarefa de coordenação e avaliação das políticas, repassando cada vez mais a sua execução para a sociedade, como já aprofundamos no marco teórico deste relatório.

Verificamos esse mesmo movimento no Programa analisado. Ao mesmo tempo em que o PMDE descentraliza os recursos para o CE, ele exige como condição para recebimento dos recursos, a constituição deste, como entidade de direito privado sem fins lucrativos. O destaque segue para o fato de que não houve mecanismos de consulta aos gestores escolares e demais colaboradores que atuam no cotidiano escolar. Tal constatação exemplifica a postura centralizadora e talvez até autoritária dos sistema municipal de ensino.

Concluindo, é importante ressaltar que o PMDE tem aspectos muito positivos, entre eles, a possibilidade real de participação coletiva dos diversos segmentos que compõem o CE, assim como a autonomia financeira da escola, que é uma bandeira de luta histórica dos educadores. O PMDE, quando tem sua execução balizada nos princípios democráticos, pode possibilitar às unidades escolares espaços de liberdade, na medida em que lhes proporciona os recursos necessários para escolher o que adquirir para o cumprimento do seu projeto político-pedagógico.

É evidente que a autonomia da escola exige a ação de sujeitos coletivos, interessados na sua manutenção, e que, de forma democrática e pluralista, elaborem o próprio planejamento financeiro educacional. Uma comunidade escolar que se constitua

⁴⁹ Como exemplo desse aspecto, podemos destacar a não necessidade do Conselho Escolar de realizar licitações para o gasto do PMDE e demais programas de dinheiro direto na escola.

em uma unidade capaz de propor seu próprio projeto financeiro pedagógico, poderá tornar-se interlocutora das autoridades do sistema e, dessa maneira, vir a ser um agente de mudanças na própria política educacional.

Enfim, para além dos destaques positivos elencados neste trabalho, os estudos e análises das políticas públicas relacionadas ao fortalecimento das entidades que representam o chamado público não-estatal ou terceiro setor devem seguir em frente. A reflexão prossegue no sentido de que a descentralização do financiamento da educação pública municipal, desdobrada em programas de dinheiro direto na escola como o PMDE, não pode se constituir em porta aberta à privatização do ensino. É como afirma Romão (2004), a luta da sociedade civil deve prosseguir no sentido de garantir à escola pública o caráter estatal quanto ao seu financiamento; o caráter democrático quanto à sua gestão; e o caráter público quanto à sua destinação e avaliação.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O público e o privado na educação: Interfaces entre Estado e sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p.86 -134.

ALA-HARJA, Marjuka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público. Ano 51. número 4. Out-dez 2000.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORÓN, Atílio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p.63-118.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, **D.O.U.**, 5/10/1988.

_____. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficiárias de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. Diário Oficial da União, n. 48, 23/12/1996b.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diário Oficial da União, n. 250, 26/12/1996b.

_____. **Instrução Normativa STN nº 01**, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações

sociais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/9637.htm>. Acesso em: 9 dez.2005.

_____. **Lei nº 9.732**, de 11 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 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.

_____. **Medida provisória nº 1784**, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa de Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências.

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

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 3**, de 01 de abril de 2010. 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.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. **Resolução nº 3**, 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: <https://www.fnede.gov.br/home/legislação_manuais/pdde>. Acesso em: 13 dez. 2005a.

_____. **Decreto nº 2.896**, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma**. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNIL GRAU, Nuria (Org.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Clad/FGV, 1999. p. 106-147

CACCIA BAVA, Silvio. O Terceiro Setor e os Desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI. São Paulo, 1999. Mimeo

CARDOSO, Clementina Marques. **O público no privado e o privado no público em Portugal e na Inglaterra**. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O público e o**

privado na educação: Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 81-117.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil:** leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998

CEARÁ, **Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01**, de 27 de janeiro de 2005. Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que visem à transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências.

COSTA, Marcio da. **Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal?** In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O público e o privado na educação:** Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 13-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão Democrática da Educação:** exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo Campo, SP: Anpae, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez., 2000.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DINIZ, Eli. O pós-Consenso de Wasghinton: globalização, Estado e governabilidade. In: _____, (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento:** dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 19-60.

DOURADO, Luiz F.; PARO, Vitor H. (Org.). **Políticas Públicas e educação básica.** São Paulo: Xamã, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, p. 1-31, abril. 2000.

FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, M. A. (Org.). **Gestão da Educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Políticas públicas e Gestão da Educação:** polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

FORTALEZA. **Decreto nº 10.851**, de 18/08/2000. Delega competências aos Conselhos escolares/unidades executoras na forma que indica.

_____. **Lei n. 7.990**, de 23/12/1996. Dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências.

_____. **Lei n. 8608**, de 26 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e dá outras providências.

_____. **Lei n° 9.441**, de 30/12/2008. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.

_____. **Parecer n° 080/00 – PA – Processo n° 2074/00 – PGM**. Trata da transferência de recursos financeiros para escolas municipais. Descentralização de gestão. Convergência com preceitos constitucionais. Possibilidade.

_____. **Parecer n° 49/2002 – PGM**. Trata da não necessidade dos Conselhos Escolares realizarem licitação pública na forma da Lei 8.666/93 – Lei de licitações e contratos na administração pública.

FORTALEZA. Secretaria de Educação e Assistência Social. **Convênio n° 42/PMDE 2002**. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, Secretaria Executiva Regional I e as escolas através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicado no DOM em:

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação. **Convênio n° 37/PMDE 2006 SER I**. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, Secretaria Executiva Regional I e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicado no DOM em:

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação. **Convênio n° 64/PMDE 2009 SER II**. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicação no DOM em:

_____. **Convênio n° 41/PMDE 2008 SER I**. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicação no DOM em:

_____. **Convênio n° 45/PMDE 2005 SER VI**. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, Secretaria Executiva Regional VI e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicado no DOM em:

_____. **Convênio n° 51/PMDE 2007 SER II**. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, Secretaria Executiva Regional II e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicado no DOM em:

_____. **Convênio nº 65/PMDE 2010 SER VI.** Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares. Publicação no DOM em:

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da Escola:** Princípios e propostas. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação:** visões críticas. 8. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GOMES, Romeu. **A análise de dados em pesquisa qualitativa.** In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (Org.). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 67 – 80.

HAYEK, F. **O caminho da servidão.** Rio de Janeiro: O Globo, 1983

HOLANDA, Francisco Carlos Bandeira. **Educação municipal:** descentralização e participação. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola.** Campinas, São Paulo: Papirus, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da escola:** Teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001.

LORD, Lúcio. **Limites e dificuldades à gestão democrática:** um estudo sobre a área de educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. In: PERONI, Vera; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal:** entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 95-117.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1997.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** Petropólis: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa.; ASSIS, Simone Gonçalves de.; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MONTÃO, Carlos. **Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2010.

NETO, Otávio Cruz. **O trabalho de campo como descoberta e criação.** In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (Org.). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. Petropólis: Vozes, 1994. p. 51 – 66.

NETTO, José Paulo. **Repensando o balanço do neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 29-34.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **Neoliberalismo à brasileira.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 24-28.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Teresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal, 2 ed. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). **Gestão Democrática da Educação:** desafios contemporâneos. Petropólis, RJ: Vozes, 2009.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Programa Dinheiro Direto na Escola:** uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

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

PRAES, Maria de Lourdes Melo. **Administração Colegiada na Escola Pública.** 4.^a ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003.

REINALDO, Maria Zuleide Lima. **O contexto democrático no cotidiano escolar**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

SADER, Emir. **A hegemonia neoliberal na América Latina**. In: _____; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 35-37

SADER, Emir; PABLO, Gentili (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. **Escola e Democracia**, 36 ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SCHLESENER, Anita Helena. **Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2006. p. 177-189.

SILVA, Jair Militão. **Autonomia na Escola Pública**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1996.

THERBORN, Göran. **A crise e o futuro do capitalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 39-50.

TRINDADE, Vítor; FAZENDA, Ivani; LINHARES, Célia (Org.). **Os lugares do sujeito na pesquisa educacional**. Campo Grande: UFMS, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. **Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos da conjuntura sobre a era FHC – Lula**. Rio de Janeiro: Revan, 2006

VOLPON, Tony. **A globalização e a política: de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookmam, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE I

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS SUJEITOS DA SME

I - IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO

SETOR: _____ IDADE: _____ SEXO: () MAS. () FEM.

CARGO/FUNÇÃO: _____

FORMAÇÃO: _____

TEMPO NA FUNÇÃO: _____ TEMPO QUE ACOMPANHA O PMDE _____

III - TABELA DE DADOS QUANTITATIVOS DO PMDE

Ano	Quantidade de escolas	Conselhos Escolares (UEX)	Quantidade de matrículas		Valor <i>per capita</i> por aluno		Valor de custeio	Valor de Capital
			Creche	Fundamental	Creche	Fundamental		
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								
2007								
2008								
2009								

III - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1. Resgate do processo de discussão e implantação do PMDE

- 1.1 Quantos programas, atualmente, repassam recursos diretamente para a escola?
- 1.2 Providências tomadas no processo de implantação do PMDE
- 1.3 Setores responsáveis pela orientação e acompanhamento da administração dos recursos do PMDE
- 1.4 Dificuldades encontradas na gestão do Programa
- 1.5 Desde quando o PMDE existe na Rede?
- 1.6 Houve alguma mudança no sistema de ensino após a sua implantação?
- 1.7 Quais foram as providências tomadas no processo de implantação do PMDE (material distribuído, orientações, discussões, cursos)?
- 1.8 O PMDE modificou a relação escola-sistema?
- 1.9 Que sugestões você tem para melhorar o PMDE?
- 1.10 Quais são as principais vantagens do Programa para as escolas?
- 1.11 Quais as principais desvantagens do Programa para as escolas?
- 1.12 Como ocorre a administração dos recursos do Programa?
- 1.13 Quais são os setores responsáveis pela orientação e acompanhamento da administração dos recursos do PMDE?
- 1.14 Como ocorre esse trabalho de orientação e acompanhamento?
- 1.15 O que você entende pela definição atribuída às Unidades Executoras como “entidades de direito privado criadas para administrar os recursos na escola”?

1.16 Quais foram as implicações da criação das Unidades Executoras para a organização e funcionamento das escolas públicas?

1.17 O Conselho Escolar enquanto UEx do PMDE é obrigado a fazer licitação? Justifique e fundamente.

1.18 Além de gerenciar recursos públicos, as Unidades Executoras arrecadam recursos? Por quê? Como elas fazem isto?

1.19 Em sua opinião, as Unidades Executoras estão assumindo funções do Estado? Por quê? Fale sobre esta questão.

2. Avaliação

2.1 Mudanças na natureza e a dinâmica dos processos decisórios no interior do Sistema

2.2 implicações da criação das UEx para a organização e funcionamento das escolas públicas

2.3 Mudanças na relação escola-sistema

2.4 Vantagens desse sistema de UEx

2.5 Desvantagens

3. Outras possibilidades

3.1 Outras formas de descentralização dos recursos sem ser via UEx

APÊNDICE II

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS SUJEITOS DA ESCOLA

I - IDENTIFICAÇÃO DA ESCOLA

NOME DA ESCOLA: _____

ENDEREÇO: _____

TEMPO DE FUNCIONAMENTO: _____

NÍVEIS DE ENSINO: () Creche () Pré-escola () Ensino Fundamental () Ensino médio () EJA

AMBIENTES DE APOIO PEDAGÓGICO:

() Laboratório de Informática () Biblioteca () Laboratório de Ciências () Escovódromo ()

Quadra de Esportes

TIPO DE UNIDADE EXECUTORA - UEx:

() Conselho Escolar () Associação de Pais e Mestres () Caixa Escolar ()

Outros: _____

II – QUADRO DE SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS FINANCEIROS DA ESCOLA

Ano	Quantidade de matrículas		Recursos do PMDE		Outros recursos públicos geridos pela Unidade Executora/Conselho Escolar					Total dos recursos
	Creche	Fundamental	Creche	Fundamental	PDDE	PDE	FEFS	Educação Integral	Escola Nota 10	
2001										
2002										
2003										
2004										
2005										
2006										
2007										
2008										
2009										

III - IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO:

IDADE: _____ SEXO: () Masc. () Femi. OCUPAÇÃO/FUNÇÃO:

FORMA DE INGRESSO NA FUNÇÃO: () concurso público () Terceirizado () Voluntário ()

Outros: _____

GRAU DE INSTRUÇÃO: () Doutorado () Mestrado () Especialista () Graduado () Ensino

Médio () Outros

IV - VÍNCULO COM A ESCOLA E COM A UNIDADE EXECUTORA - UEX:

() Segmento Aluno () Segmento Professor () Segmento Pais () Segmento Funcionários

Tempo vinculado à escola: _____ Tempo na função: _____ Tempo na

rede: _____

Tempo *vinculado à* Unidade Executora *da escola*: _____ Série do

Aluno: _____

IV- QUESTÕES PARA OS SUJEITOS DA ESCOLA:

- 1) Desde quando é diretor nesta escola?
- 2) Você conhece os programas que repassam recursos para as escolas? **Quais são estes programas?**
- 3) Além dos recursos repassados pelo Governo, a escola arrecada outros recursos? Como?
- 4) Quais recursos são administrados diretamente pela escola?
- 5) Quem decide sobre onde e como usar esses recursos?
- 6) Qual é o montante?
- 7) Quando ouviu falar do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - PMDE?
- 8) Quando sua escola implantou o PMDE?
- 9) Você tem conhecimento sobre que providências foram tomadas no processo de implantação do PMDE (material distribuído, orientações, discussões, cursos...)?
- 10) Você sabe quanto a escola recebe do PMDE?
- 11) Como funciona o PMDE nesta escola? (quem recebe os recursos? Quem decide onde e como gastar? Quando se decide sobre isto?)
- 12) Qual é a sua opinião sobre o PMDE?
- 13) Quais são as principais vantagens do PMDE para a escola?
- 14) Quais são as principais desvantagens do Programa para a escola?
- 15) Quais são as principais dificuldades encontradas na gestão do Programa?
- 16) A Unidade Executora tem dificuldade de fazer Tomada de Preços, Compra de Produtos e Prestação de Contas do PMDE?
- 17) Os recursos provenientes do PMDE são suficientes ou não para suprir as necessidades da escola?
- 18) Você considera que a Unidade Executora tem autonomia suficiente para gerir os recursos do PMDE?
- 19) O PMDE modificou a forma de condução das atividades da escola? Modificou a gestão da escola? De que modo?
- 20) Que sugestões você teria para melhorar o PMDE?
- 21) Como era o financiamento da educação antes da implantação e execução do PMDE
- 22) Como é a constituição e a dinâmica de funcionamento da Unidade Executora nesta escola:**
 - a) sistemática de reuniões;
 - b) composição;
 - c) forma de escolha dos participantes;
 - d) questões/assuntos discutidos.
- 23) Os representantes dos segmentos na Unidade Executora repassam suas deliberações à comunidade escolar? Por meio de quais mecanismos?
- 24) Quais são as dificuldades de funcionamento da Unidade Executora?
- 25) Como sua escola se relaciona com a comunidade externa (pais, sindicato, associação de moradores e outros)?

APÊNDICE III

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Estou realizando uma pesquisa intitulada **PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO: caminho à gestão democrática e autonomia da escola ou política de fortalecimento do terceiro setor?** Que visa obter resultados que identifique possíveis mudanças na gestão e autonomia da escola. Os objetivos são: verificar se o volume financeiro é suficiente para suprir as despesas anteriormente centralizadas; aferir em que nível o programa contribui para elevar o IDEB; averiguar se o programa é executado com práticas favoráveis ao desenvolvimento da gestão democrática e autonomia da escola; refletir sobre a ação do Conselho Escolar, enquanto empresa privada e Unidade Executora de recursos públicos da educação. O pesquisador responsável por esta pesquisa é o Técnico em Educação pela Prefeitura de Fortaleza, o Sr. João Inácio Campelo, mestrando em avaliação de políticas públicas (Faculdade de Educação) da Universidade Federal do Ceará, que se compromete a esclarecer qualquer dúvida ou necessidade de esclarecimento que eventualmente o participante venha a ter no momento da pesquisa ou posteriormente.

O pesquisador será responsável pela realização do levantamento mantendo o compromisso de compatibilizar as necessidades da pesquisa com o respeito ao cotidiano de funcionamento da instituição.

Concordo com a identificação da instituição nos relatórios da pesquisa e publicações associadas:

sim não

Concordo com a identificação de meu nome nos relatórios da pesquisa e publicações associadas:

sim não

Fortaleza, _____, _____ de _____.

Assinatura da/o Entrevistado

Assinatura do Pesquisador

ANEXOS

ANEXO I



Figura 1 - Mapa de Localização de Fortaleza

Fonte: Site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fortaleza>




ANEXO II



Figura 2 - Mapa do Município de Fortaleza dividido por SER

Fonte: Site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fortaleza>

Subdivisões

	SER I
	SER II
	SER III
	SER IV
	SER V
	SER VI