



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

José Carlos Martins Cardoso

**O PDDE COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR
NO PARÁ**

Belém - Pará
Abril - 2009



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

José Carlos Martins Cardoso

**O PDDE COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR
NO PARÁ**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito ao exame de defesa pública da Dissertação de Mestrado, sob a orientação da Prof^a Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Belém - Pará
Abril - 2009

José Carlos Martins Cardoso

O PDDE COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO PARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos – UFPA
Orientadora

Prof^a. Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira – UCDB

Prof. Dr. Gilmar SILVA Pereira – UFPA

Avaliado em: 04/02/2009

Conceito: _____

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –
Biblioteca Profa. Elcy Rodrigues Lacerda/Instituto de Ciências da Educação/UFPA, Belém-PA**

Cardoso, José Carlos Martins.

O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará; orientadora, Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. _ 2009.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2009.

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Escolas – Organização e administração - Brasil. 3. Ensino fundamental – Belém (PA). 4. Autonomia escolar – Belém (PA). I. Título.

CDD - 21. ED.: 371.2060981

À Deus, ser supremo, que sem sua ajuda jamais conseguiria atingir meus objetivos.

À minha mãe, exemplo de serenidade, discernimento, que durante os momentos difíceis buscamos forças para vencermos as adversidades.

À minha esposa, Penélope Chamosa, mulher amável, guerreira, carinhosa, meu tudo, sem você não conseguiria realizar tal intento. Te amo!!!!!!.

Aos meus filhos, Carla e Cássio, razões da minha vida, que bom tê-los comigo para superar os momentos difíceis que passamos junto. Amo vocês!!!!!!

À minha irmã Ana Margarida, que no início desse mestrado compartilhou dos momentos de alegrias e instabilidades, sem usufruir, entretanto, da conclusão dessa pesquisa. Saudades!!! (*in memorian*).

À meu pai Carlos Cardoso, campeão dos campeões que também nos deixou tão cedo, obrigado Pai!!! (*in memorian*)

Agradecimento

Às instituições, Universidade Federal do Pará e a Secretaria Executiva de Estado de Educação, pela oportunidade concedida para a obtenção do título de mestre.

À minha professora-orientadora Terezinha Monteiro, pelo seu grande exemplo de profissional competente, dedicada, humana, especial, mulher maravilhosa.

À professora Regina Cestari, pela disponibilidade em compor a banca examinadora e valiosas contribuições na pesquisa.

Ao professor Gilmar, pelo incessante acompanhamento na trajetória acadêmica dessa pesquisa.

Aos professores do mestrado da linha de políticas públicas e outros, pelos momentos ímpares durante o percurso para consolidação da pesquisa.

Aos meus amigos de turma 2007, pelo estímulo, incentivo, aconchego e socialização de experiência, para o amadurecimento dessa pesquisa.

À Turma do LAGE, pelos nossos aconchegantes e produtivos diálogos das sextas-feiras.

À Aninha, em especial, amiga, co-irmã, pelos esforços envidados nos momentos decisivos nessa pesquisa.

Ao Maurício, em especial, irmão, amigo, camarada, pela cumplicidade estabelecida nas interações acadêmicas e pessoais.

À minha irmã Maura e ao meu sobrinho Rogers, que não mediram esforços para concretização final dessa pesquisa.

RESUMO

Esse estudo tem o intuito de analisar o PDDE e suas implicações no processo da gestão escolar. Para isso, busca-se: (i) verificar como se configura a descentralização e autonomia no Programa; ii) identificar os procedimentos de sua implementação, e sua interface com os instrumentos de democratização da gestão escolar. A partir disto, situá-lo no contexto das políticas públicas educacionais, e analisá-lo como uma política de descentralização do processo de gestão e financiamento do ensino fundamental e sua relação com a descentralização-autonomia, e a participação escolar. Realizou-se a pesquisa documental por meio das Resoluções, Medidas Provisórias, Relatórios, Atas e similares. Esse estudo demonstrou que o processo de descentralização dos recursos financeiros está muito arraigado na prática das Unidades Executoras; que a autonomia é vista de forma isolada, distante do conceito de descentralização; a participação está atrelada à atuação das UEXs, organizadas para gerenciamento de recursos; esvaziamento da dimensão política do Conselho Escolar; prevalência da discussão do aspecto financeiro sobre o pedagógico e do administrativo; Hierarquia na importância das temáticas enumeradas; “gestões permanentes”- A democratização aparece na discussão sobre o uso dos recursos do PDDE dentro das escolas, das mudanças em relação aos sistemas e órgãos superiores, a quem compete a definição das políticas a serem implementadas nas unidades educativas.

PALAVRAS-CHAVE: PDDE, Gestão Escolar, Democracia, Autonomia e Participação.

ABSTRACT

In this study we focus on the democratization process of the management of the School Direct Money Program - PDDE and possible interferences in the management of the school management. From this, place it in the context of public policy education, and consider it as a policy of decentralization of the management and financing of basic education and its relation to autonomy and participation at school. Becoming necessary analyze from the linkages between the administrative reform of the state and new forms of management education, seeking to investigate the effects of PDDE and its implications in the process of democratization of management. Some guiding questions were compiled and analyzed. There was a documentary research through Resolutions, Provisional Measures, Reports, Minutes and the like. This study demonstrated that the process of decentralization of the financial resources is very deep-rooted in practice of the Unities Executioners; what Autonomy of the isolated, distant form of the concept of decentralization; the participation is harnessed to the acting of the UEXs, when they were organized for to manage of resources; emptying of the political dimension of the School Advice; there prevails the discussion of the financial aspect over the pedagogic thing and of the administrative one; Hierarchy in the importance of the enumerated themes; “ constant managements ” - The democratization appears in the discussion on the use of the resources of the PDDE inside the schools, of the changes regarding Systems and superior organs, whom it is responsibility to definition of the politics to be implemented in the educative unities.

KEY WORDS: PDDE, Management Education, Democracy, Autonomy and Participation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Referencial de Cálculo dos Valores a Serem Repassados às Escolas Públicas Situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	51
Tabela 02	Pará – Repasse do PDDE para a rede estadual, segundo número de escolas, alunos e rubricas custeio e capital de 1996 a 2007	55
Tabela 03	Repasse do PDDE para a rede estadual – Belém, segundo número de escolas, alunos e rubricas custeio e capital de 1999 a 2007	92
Tabela 04	Matrícula da Educação Básica	93
Tabela 05	Número de Alunos da Educação Básica, por etapas e modalidade de ensino, segundo região geográfica e a unidade da federação	94
Tabela 06	Funções docentes por zona e formação/rede municipal de Belém	96
Tabela 07	Matrícula da Educação Básica – Belém	99
Tabela 08	Relação de Unidades Executoras Belém de 1995 a 2007	109
Tabela 09	Relação de Unidades Executoras Belém de 2005 a 2007	112

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APEOESP – Associação dos Professores do Estado de São Paulo

APMs – Associação de Pais e Mestres

BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução do Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CE – Conselho Escolar

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

DABEL – Distrito Administrativo

DABEN – Distrito Administrativo do Entroncamento

DAENT - Distrito Administrativo

DAGUA – Distrito Administrativo do Bairro do Guamá

DAICO - Distrito Administrativo de Icoaraci

DAMOS - Distrito Administrativo de Mosqueiro

DAOUT - Distrito Administrativo do Outeiro

DASAC - Distrito Administrativo da Sacramento

DCTF – Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais

EMEIF- Escola Municipal de Ensino infantil e fundamental

FGTS – Fundo de Garantias por Tempo de Serviços

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

LAGE – Laboratório de Gestão Escolar

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MP – Medida Provisória

ONGS – Organizações Não-Governamentais

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDET – Plano Decenal Educação para Todos

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

PROGESTÃO – Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares

PROGESTAR – Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RES - Resoluções

SEDUC – Secretaria Executiva de Estado de Educação

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará

TCU – Tribunal de Contas da União

UEX – Unidade Executora

UFPA – Universidade Federal do Pará

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 – Cap.O PDDE NO BRASIL.....	19
1.1 <i>Contextualização histórica do PDDE.....</i>	19
1.2 <i>Matrizes teórico-metodológicas do PDDE.....</i>	43
1.3 <i>Principais características do PDDE.....</i>	49
2 – Cap. POLÍTICA EDUCACIONAL DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	60
2.1 <i>A participação na perspectiva do PDDE.....</i>	60
2.2 <i>A descentralização e autonomia no PDDE.....</i>	67
2.3 A gestão escolar e a perspectiva democrática	70
2.3.1 <i>Conselhos Escolares/Unidades Executoras.....</i>	78
2.3.2 <i>A Parceria Público-Privado e o PDDE.....</i>	86
3 – Cap. O PDDE NO PARÁ: CONTRIBUIÇÕES EM NOME DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO.....	91
3.1 <i>Contextualizando o PDDE no Estado do Pará</i>	91
3.2 <i>Trilhando percursos do PDDE no Município de Belém.....</i>	103
3.3 <i>Repercussão do PDDE na democratização da gestão escolar.</i>	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS.....	147
ANEXOS	154

INTRODUÇÃO

Neste trabalho propõe-se estudar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as possíveis interferências deste na gestão escolar. O PDDE foi implementado no bojo da Reforma do Estado Brasileiro, em 1995. Este se apresenta pelo Estado como uma política de descentralização do processo de gestão e financiamento do ensino fundamental.

Assim, o Programa em estudo, na visão oficial, tem por base o princípio da descentralização da execução dos recursos federais e por objetivo a transferência de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental. Então, o PDDE visaria contribuir com “a melhoria das infra-estruturas físicas e pedagógicas das escolas públicas brasileiras. Desta maneira, assegurando as condições indispensáveis ao seu funcionamento, reforçando-lhes, inclusive, em 2005 a participação social e a autogestão escolar”. Isto pode ser conferido na finalidade do PDDE:

dar assistência financeira suplementar diretamente à escola, de modo a possibilitar que ela disponha de recursos para: solucionar problemas diários de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); suprir as necessidades de material didático e pedagógico; possibilitar a realização de pequenos investimentos (BRASIL, FNDE, 1995, P. 2)

Observa-se que o Programa em sua concepção inicial, visava assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, bem como reforçar a participação social e a autogestão escolar, que teriam como consequência a melhoria da qualidade do ensino fundamental, resultante tanto da garantia da descentralização dos recursos financeiros da educação quanto da criação de condições para autonomia escolar; do estímulo à participação coletiva, induzindo à mobilização da comunidade externa à integrar-se à escola no esforço responsável para construir uma nova realidade

Durante a minha vida profissional tive a oportunidade de participar da gestão de uma escola pública, na função de diretor escolar. Nesse sentido, o contato direto com o PDDE fez com que buscasse aprofundar e embasar-me teoricamente sobre esse Programa.

Nesse sentido, este estudo poderá contribuir como um instrumento capaz de experienciar novos conhecimentos tanto na área da gestão escolar, quanto na docência e ainda como pesquisador do Mestrado em Educação; colaborar com a academia, ampliando o campo de pesquisa e conhecimento, acerca do PDDE. No caso da pesquisa universitária, este projeto propõe-se servir como instrumento de aprofundamento ao grupo do Laboratório de Gestão Escolar Participativa – (LAGE)¹, bem como contribuir com as políticas de gestão escolar implementadas pelos órgãos gestores da Educação Pública. Finalmente, no campo social, o trabalho busca repensar as ações do PDDE e a repercussão deste na comunidade escolar e na sociedade como um todo.

Os órgãos gestores da Educação Pública no Estado do Pará e no município de Belém servem como núcleos estratégicos para as implementações das políticas públicas. Com isso, buscam-se nesses órgãos (SEMEC/SEDUC), informações referentes ao PDDE. Tais informações contribuíram para possíveis inferências sobre questões relacionadas ao processo de descentralização, da autonomia escolar, da participação e da Unidade Executora.

O intuito dessa pesquisa é pertinente, na medida em que evidencia como a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) contribuiu para fomentar determinadas concepções de autonomia e participação nas escolas. Centra-se a investigação no fato do programa gerar expectativas de avanços democráticos na gestão escolar e seus desdobramentos no conjunto das políticas públicas para a modernização do Estado brasileiro. Parece evidenciar-se, então, no PDDE a vigência de uma administração pública gerencial, denotando características das empresas privadas, ocupando o espaço público.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o PDDE e suas implicações no processo da gestão escolar. Para isso, busca-se: (i) verificar como se configura a descentralização e autonomia no Programa; (ii) identificar os procedimentos de sua implementação, e sua interface com os instrumentos de democratização da gestão.

Na tentativa de traçar os encaminhamentos iniciais para a análise o objeto em tela (PDDE), formulou-se algumas questões norteadoras: O PDDE configura-se

¹ O LAGE tem como objetivo principal contribuir para a implementação de gestão participativa com vistas à melhoria das relações de poder e do ensino, ministrado tanto nas unidades escolares como no curso de Pedagogia e Pós-Graduação em Educação da UFPA.

como uma política de indução da gestão democrática e de descentralização da gestão? Como foram concebidos os processos de implementação do PDDE e sua interface com os mecanismos de gestão democrática, a partir do arcabouço documental estudado? Que instrumentos o Programa prevê para atingir seus objetivos?

Trabalharam-se os documentos, a partir das categorias analíticas: descentralização, participação, gestão democrática e autonomia escolar. Estas questões, sem dúvida, não esgotam a compreensão do objeto de investigação, sobretudo pela complexidade com que este se apresenta no contexto da nova configuração do capitalismo e dos re-ordenamentos empreendidos na estrutura institucional do Estado brasileiro e de seu papel nas políticas públicas sociais.

Neste sentido, tem-se a intenção de aprofundar a compreensão dos conteúdos manifestos sobre o PDDE, indo além do que está sendo comunicado nos documentos deste Programa. Procura-se também desvelar suas origens, seus princípios, suas características e suas bases teóricas, como forma de situar o Programa, a partir do contexto maior da sociedade e seus desdobramentos nas escolas públicas. Para efetivar esta análise, optou-se pela análise de conteúdo. Os instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa foram os documentos que regulamentam o PDDE. Trata-se, portanto, de uma pesquisa documental, tendo como recorte temporal o período de 1995 a 2007.

O referido período diz respeito ao ano de implementação (1995) do Programa até o final de 2007, que compreende o início da formação no Mestrado em Educação.

A pesquisa foi realizada em duas fases, que não aconteceram de forma estanque. A primeira fase compreendeu a **revisão bibliográfica** sobre o PDDE e seu formato de gestão, onde se realizou o levantamento de diversas produções teóricas (livros, artigos, dissertações, teses, relatórios de pesquisa, palestras proferidas, entre outros), por meio de leitura e sistematização das idéias dos autores consultados, como: Santos (2003), Vieira (2000), Krawczyk (2002), Peroni e Adrião (2007), Oliveira (2001), Paro (2001), Lima (2005), e outros.

Partindo-se destas leituras construiu-se o quadro de referência teórica que subsidiou a análise sobre o PDDE e nos documentos oficiais regulamentares e

outros produtos de pesquisas realizadas nacionais e localmente, como: relatório, atas e cartilhas. Trabalhou-se com o Relatório do I Encontro Nacional Técnico do PDDE, realizado em 2005 em Brasília e o Relatório da pesquisa nacional intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na Educação”?

Na segunda fase fez-se à **coleta, tratamento e análise dos dados**. Nesse sentido, **os critérios para escolha** dos documentos analisados no estudo foram, basicamente, dois: a referência, direta e/ou indireta, ao tema em estudo; a regulamentação da gestão do PDDE. Este segundo critério foi adotado pelo fato de possibilitar uma leitura conjunta da regulamentação do Programa e da gestão escolar, fornecendo subsídios para o entendimento da concepção de descentralização, autonomia e participação adotada na política analisada.

Durante a coleta dos dados selecionaram-se apenas documentos do MEC/FNDE referentes ao PDDE, cuja busca por esses documentos deram-se de diversas formas, por meio de vários instrumentos, tais como, site, secretarias de educação tanto a do município de Belém, enquanto a do estado do Pará (especificamente nos setores que trata do Programa). Nestas secretarias, buscaram-se publicações anteriores a 2002, não disponíveis no site do FNDE.

O quantitativo de documentos levantados e investigados para efetivação desta pesquisa constituiu-se em 28 (vinte e oito) documentos oficiais do PDDE, por considerar relevante, em função da quantidade e qualidade das informações estarem concentradas nos mesmos, sendo 22 (vinte e duas) resoluções e 08 (oito) Medidas Provisórias; e 03(três) livros atas, totalizando 120 (cento e vinte) reuniões realizadas no mesmo período da pesquisa. Mesmo que se entenda a impossibilidade de ter-se apenas uma dimensão qualitativa.

Portanto, nesse estudo, privilegiaram-se os dados qualitativos, embora se utilize dados quantitativos, pois se entende não poder desvinculá-los. Assim, a base de dados da pesquisa ficou dividida em dois grupos: documentos oficiais e relatórios de pesquisas. A síntese dos documentos oficiais e regulamentares que se constituíram no material documental da pesquisa (em anexo), faz-se necessário no intuito de facilitar o acesso ao material principal que servirá de base analítica para esta investigação.

O tratamento e a análise dos dados se deram em três momentos. No primeiro momento, fez-se a categorização básica desses dados, identificando, nos documentos analisados, o que se consideraram tanto os diferentes contextos quanto os documentos em que os dados apareceram; como ainda as diferentes situações de ocorrência, e finalmente o conteúdo desses elementos.

Para tanto, selecionou-se os documentos em análise, todos os trechos que faziam referência, direta e/ou indireta, à questão da descentralização, como princípio básico da autonomia financeira; da autonomia, que se apresenta fortemente direcionada ao aspecto financeiro; da participação, como um princípio básico da autonomia financeira; e finalmente as Unidades Executoras, como fulcral para a implementação do Programa.

Para o Programa todas estas categorias surgiram de forma significativa nos documentos analisados. Decidiu-se organizar, separadamente, os trechos que faziam alusão aos tópicos em evidência acima citado. Após a reunião de todos os trechos dos documentos em análise, separaram-se estes em quatro partes considerando a abordagem das temáticas da participação, da autonomia, da descentralização e da Unidade Executora.

Num segundo momento, identificaram-se em cada categoria, as “questões inerentes” a que cada uma fazia referência, ou seja, foram selecionados os assuntos próprios de cada categoria. Deste tratamento, chegou-se a uma reorganização das questões referentes a cada uma das categorias, ou seja, à descentralização, à autonomia, à participação bem como à Unidade Executora. Assim, entre todas as “questões inerentes” a cada uma das categorias, selecionaram-se aquelas que apresentaram maior proximidade entre si.

Tal processo de identificação exposto anteriormente possibilitou não apenas que se verificasse a freqüência com que tanto as categorias como as “questões inerentes” apareciam. Também se percebeu a importância destas últimas questões para o estudo do PDDE e suas implicações nas expectativas de democratização da gestão escolar.

Num terceiro momento, fez-se efetivamente a análise dos dados buscando, a partir do critério da “homogeneidade interna”² (GUBA E LINCOLN, 1981), aprofundar a compreensão das diversas concepções atribuídas à descentralização, à autonomia, à participação e à Unidade Executora que orientam o Programa, estabelecendo relações entre essas diversas concepções e formas de gestão desenvolvidas no âmbito educacional e escolar.

Com base no estudo a dissertação está organizada em três capítulos:

No primeiro capítulo, abordou-se “A experiência concreta do PDDE no Brasil: o que dizem os documentos”. Discutiu-se o contexto histórico, em que o Programa Dinheiro Direto na Escola foi implementado, suas bases teóricas, origens, características, bem como o processo de implementação no Brasil, especificamente na região Norte (Estado do Pará, e no Município de Belém). Este estudo foi detalhado em três unidades:

Na unidade 1.1 – O contexto político-econômico e histórico (dos anos 1990) do PDDE. Esta unidade visa demonstrar as influências dos documentos elaborados no Brasil e pelos organismos internacionais no PDDE; apontar os estudos realizados de teóricos acerca das temáticas estudadas do Programa. Já na unidade 1.2 buscou-se demonstrar as matrizes teóricas que respaldam o Programa. Finalmente na unidade 1.3 apresenta-se - As principais características do Programa. Atuação das Unidades Executoras no Estado do Pará e no Município de Belém. Processo de avaliação e desempenho das Unidades Executoras - UEXs, no período de 1995 a 2007.

No segundo capítulo, “PDDE como política educacional de indução de gestão democrática” incluíram temáticas para a compreensão do Programa. É constituído por uma única unidade desdobrada em três tópicos: 2.1 – A participação na perspectiva do PDDE; 2.2 - A descentralização e autonomia no PDDE; 2.3 - gestão escolar na perspectiva democrática. Este tópico foi dividido em dois subtópicos. No sub- tópico 2.3.1 - Conselho Escolar/ UEX. Já no sub- tópico 2.3.2 - Parceria Público-Privado.

² Segundo Guba e Lincoln, o critério da homogeneidade interna, consiste em que uma determinada categoria, quando abrange um único conceito, todos os itens incluídos nessa categoria devem ser homogêneos, ou seja, devem estar lógicos e coerentemente integrados (GUBA E LINCOLN, 1981).

No Terceiro capítulo, “O PDDE no Pará: contribuições para o processo de democratização, como instrumento de re-configuração do Estado”. Fez-se uma análise dos dados sobre o PDDE no Pará, especificamente no município de Belém, referentes desenvolvimento do Programa e os desdobramentos na política educacional do Estado e sua Influência no processo de gestão escolar.

Nas considerações finais faz-se uma abordagem geral sobre o estudo realizado, demonstraram-se os resultados que vão desde a contextualização histórica que antecedeu o Programa como também o processo de inserção nas escolas públicas desse País e seus desdobramentos por meio das Unidades Executoras no Município de Belém do Estado do Pará.

CAPÍTULO I

1 A EXPERIÊNCIA DO PDDE NO BRASIL.

1.1 *Contextualização Histórica do PDDE*

Esse capítulo tem a intenção de contextualizar o PDDE segundo os diversos documentos produzidos durante os anos de 1990 o contexto histórico, em que o Programa Dinheiro Direto na Escola foi implementado, suas bases teóricas, origens, características, bem como o processo de implementação no Brasil, especificamente na região Norte (Estado do Pará, e no Município de Belém).

Analisar o contexto histórico em que o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE remete-nos fazer uma incursão teórica, a partir das análises das políticas ocorridas nos anos 1990 por educadores da América Latina, América Central e do Caribe, representantes de diversos órgãos internacionais³ que revelaram para América Latina a necessidade de mudanças no setor da Educação, principalmente nas áreas da gestão, financiamento e avaliação. Isto motivou o governo brasileiro a adotar políticas compensatórias⁴, propostas por estes organismos, e sua inserção no mercado globalizado, favorecendo uma política internacional em detrimento de políticas antecipatórias⁵ efetivas para o país.

Segundo Oliveira (2005, p.4) entende-se uma política educacional,

[...] como medidas que o Estado, de modo específico, o governo brasileiro (enquanto representante do Estado), formula e implementa com relação à educação do país. Essas medidas expressas em leis, resoluções, decretos, planos, e programas, por sua vez, estão situadas no âmbito da área social.

Daí concordar-se com o pensamento da autora, no sentido de que uma política educacional deve basear-se também em preceitos constitucionais, que

³ Banco Mundial; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL); Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD)

⁴ Por políticas compensatórias entendem-se aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação. Também é uma forma de prevenir e compensar as carências provocadas pela mesma acumulação (GERMANO P.92, 1992).

⁵ Por políticas antecipatórias ou preventivas, entende-se um conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam, no limite, reduzir o mínimo de desigualdade (idem).

devem orientar às políticas sociais, pois uma política educacional emerge da relação entre Estado e educação, mediada de um lado pelas demandas sociais e, de outro, pelas demandas dos grupos hegemônicos com os quais o Estado se associa. A política educacional constitui-se num mecanismo de legitimação da política desses grupos

Nesse sentido, nos anos de 1990, o foco das agendas internacionais sobre a Educação e, conseqüentemente sobre a escola, teve seus elementos fundantes no conjunto de medidas na área da gestão, financiamento e avaliação, cuja origem estruturou-se em determinações externas, como forma de dar sustentação à política macroeconômica e sua ingerência nas políticas sociais.

Segundo Silva (2002, p. 47),

no Brasil, essa tendência foi acelerada durante a presidência de Fernando Collor de Melo (1990-1992), subscrevendo medidas políticas e econômicas voltadas para a incorporação ao projeto econômico estabelecido no Consenso de Wasghinton. Nos governos subseqüentes, de Itamar Franco (1992-1994) e de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), estreitaram as relações econômicas, identificando-se as necessidades nacionais como equivalentes às políticas e estratégias do Banco Mundial-BM e do Fundo Monetário Internacional- FMI.

Essas influências são fortemente apresentadas e discutidas em outros eventos, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, que se coloca como o divisor de água na abordagem dessas medidas. A ela se seguiram a Conferência de Nova Delhi (1993); e, as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros de Educação da região. Em todos esses eventos citados são elaboradas declarações de intenções e recomendações, com os quais se comprometem os países signatários, dos diferentes acordos firmados. O Brasil, presente em todos os encontros, torna-se, portanto, sócio da agenda definida em tais cenários.

A comissão (CEPAL) seguindo essas orientações formula uma proposta, que resultou na publicação do documento: “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”. Este documento constitui a

primeira tentativa de delinear os contornos da ação política e institucional capaz de favorecer o vínculo sistêmico entre educação, conhecimento e desenvolvimento, tendo em conta as condições vigentes na década de 90 (CEPAL, UNESCO, 1995: p.4).

Assim, a estratégia do referido documento está voltada para a criação de condições propícias à transformação das estruturas produtivas da América Latina e do Caribe, num “marco de progressiva equidade social”. Seguindo ainda o documento em destaque:

tal estratégia contempla objetivos básicos (cidadania e competitividade), diretrizes de políticas (equidade e desempenho) e de reforma institucional (integração e descentralização)”. O desenvolvimento de tais condições – “educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico(CEPAL, UNESCO, 1995: p.4).

Outro documento que sinaliza na direção de uma nova concepção de educação é o informe produzido pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, da UNESCO. O material intitulado “Educação: um tesouro a descobrir (1999)”, também conhecido como “Relatório Delors”, no qual a educação é concebida a partir de princípios que constituem os “quatro pilares da educação”, quais sejam: “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros”; e “aprender a ser”⁶ (VIEIRA, 1999: p.. 89 – 117). Documento esse que tem uma relação teórica com as “Dez novas competências

⁶ Segundo o Relatório Delors, a educação ao longo de toda vida baseia-se em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a ser. **Aprender a conhecer**, combinando uma cultura geral, suficientemente vasta, com a possibilidade de trabalhar em profundidade um pequeno número de matérias. O que também significa: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo de toda a vida. **Aprender a fazer**, a fim de adquirir, não somente uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais ampla, competências que tornem a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Mas também aprender a fazer no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho que se oferecem aos jovens e adolescentes, quer espontaneamente, fruto do contexto local ou nacional, quer formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho. **Aprender a viver juntos** desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências - realizar projetos comuns e preparar-se para gerir conflitos - no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz. **Aprender a ser**, para melhor desenvolver a sua personalidade e estar à altura de agir com cada vez maior capacidade de autonomia, de discernimento e de responsabilidade pessoal. Para isso, não negligenciar na educação nenhuma das potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se (DELORS, 1994). .

para ensinar⁷ de Perrenoud. Dentre as quais, três delas estão relacionadas com o processo do ensino e da gestão.

Ainda um outro documento que fala acerca das mudanças significativas em relação à gestão, financiamento e avaliação no campo Educação, foi o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) apresentado aos professores e dirigentes escolares. Neste documento o então Ministro Murílio Hingel assinala a importância de:

um esforço integrado e compartilhado entre todas as esferas e agentes do processo educativo, ou seja, a União, os Estados e Municípios, as escolas, os professores e dirigentes escolares, as famílias e a sociedade civil” na “luta pela recuperação da educação básica do País”, destacando que (...) Torna-se cada vez mais importante que cada uma dessas instâncias e segmentos assumam compromissos públicos com a melhoria do ensino, fazendo da escola um centro de qualidade e cidadania, com professores e dirigentes devidamente valorizados, ajudando o País a edificar um eficiente sistema público de educação básica. (BRASIL. MEC. 1993).

Neste Plano, uma de suas “linhas de ação estratégica” é o “desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional”, no qual se atribui o sucesso do Plano ao:

reordenamento da gestão educacional, conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer sua gestão e ampliar sua autonomia constitui, portanto, a direção prioritária da política educacional (BRASIL. MEC. 1993).

Dando ênfase aos fatos considerados relevantes, cita-se a Conferência Nacional de Educação para Todos (1994) que permanece focalizando a escola, sob o argumento de que:

⁷ Para Perrenoud é necessário possuir competências para enfrentar o mundo do trabalho e a sociedade, a seguir: **trabalhar em equipe**: Elaborar um projeto em equipe, representações comuns; Dirigir um grupo de trabalho, conduzir reuniões; Formar e renovar uma equipe pedagógica; enfrentar e analisar em conjunto situações complexas, práticas e problemas profissionais, e administrar crises ou conflitos interpessoais; **participar da administração da escola**: elaborar, negociar um projeto da instituição; administrar os recursos da escola; coordenar, dirigir uma escola com todos os seus parceiros; organizar e fazer evoluir, no âmbito da escola, a participação dos alunos, e competências para trabalhar em ciclos de aprendizagem; e **informar e envolver os pais**: dirigir reuniões de informação e de debate; fazer entrevistas; envolver os pais na construção dos saberes, e “enrolar” (PERRENOUD, 1999).

a discussão do Plano Decenal nas escolas, mostrou a importância de se rever os mecanismos de gestão escolar, de forma a torná-la inteiramente voltada para o êxito e o crescimento humano das crianças e dos adolescentes (BRASIL, MEC.1994).

Todos estes materiais serviram de base para a implementação, e possivelmente construiu-se uma matriz teórico-ideológica, como fundamento de uma política norteada pelos valores capitalistas. Isso foi reforçado pela produção de outros documentos, que revelariam as prioridades do governo em relação à Educação, referendando o plano político-estratégico, iniciado em 1995. Já em seu discurso de posse, o presidente Fernando Henrique Cardoso acena para onde se dirigiria o olhar da política educacional de seu governo, ao afirmar que “a escola precisa voltar a ser o centro do processo de ensino”. Os documentos do seu primeiro ano de governo FHC – Planejamento político-estratégico (1995a) e Relatório de atividades do ano de 1995 (1995b) – explicitam essa prioridade. O primeiro texto desse documento, assim se expressa:

todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, a prioridade absoluta será a de promover o fortalecimento da escola de primeiro grau. Há escolas, há vagas, há evasão, há repetência, há professor mal pago, há desperdício (1995a, p.3).

A escola pública de Ensino Fundamental aparece como foco central do sistema de ensino, para onde as atenções devem ser voltadas. Ainda nesta perspectiva outro trecho do documento em estudo afirma:

é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema... É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução (1995b, p.4)

Como pode-se observar o Planejamento político-estratégico é inteiramente permeado pela idéia da autonomia escolar que se expressa, inclusive, no mecanismo de repasses automáticos de recursos (p.6), viabilizado por intermédio do Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental.

Segundo Peroni (2007) o projeto de reforma do Estado no Brasil, coordenado pelo ex-ministro do Governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser

Pereira, em 1995, acenou para a racionalização dos recursos financeiros, diminuindo o papel do Estado no que se refere aos investimentos em políticas sociais. Tal estratégia foi usada pelo governo federal para fazer frente à crise do capital, mas na verdade, contribuiu para o crescimento de uma crise fiscal sem medidas, entre os Estados e Municípios, pois em vez de haver uma descentralização das políticas sociais, a União além de centralizar os recursos, editou uma série de medidas que prejudicou a arrecadação de Estados e municípios, como a Lei Kandir⁸; que serviria de “oxigenação” do Plano Real, na época.

Como forma de garantir a racionalização dos recursos financeiros, outra estratégia foi utilizada pelo governo, a municipalização das políticas sociais, que surge como uma maneira do governo central ‘desobrigar-se’ de responsabilidades que até então se concentravam no poder central. Nesta perspectiva, a municipalização mostra-se como o caminho necessário para efetivação de uma política administrativa propagada como ‘descentralizada’. Assim, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo foi na verdade mínimo para às políticas sociais e máximo para o capital, como observa Santos;

As reformas propostas e quase todas já implementadas até agora no Brasil, encaminham na direção do encolhimento do Estado em sua função social, em favor da empresa privada, ou seja, é o Estado mínimo para atender os direitos de cidadania e máximo para apoiar e/ou beneficiar o capital, além do que preconiza também as organizações público-não-estatais, objetivamente incluídas no denominado “terceiro setor”: Tais reformas decorem sobremaneira da crise estrutural do capital e de Estados que se tem é a única forma possível, em tais circunstâncias e que deveria ter o papel de promotor, articulador e regulador das políticas de desenvolvimento econômico e social (SANTOS, 2004, p. 102).

A partir desse argumento utilizado pela autora, de que a crise estrutural do capital, reforça a existência das reformas como instrumento de promoção, articulação e regulação desta política, é possível comungar da idéia de que o capitalismo vive uma crise estrutural e por isso, as contradições estão mais acirradas. Daí as estratégias para fazer frente a crise.

⁸ Lei Kandir- lei complementar nº87/96 que visa a desoneração das exportações dos produtos industrializados semi-elaborados e dos produtos primários e a desoneração dos bens para o ativo fixo e de bens para uso e consumo. Desta forma, todo bem ou serviço que entra na empresa passa a gerar crédito fiscal (PERONI, 2003. P.54).

A ofensiva neoliberal, baseada em ditames de uma administração gerencial, de resultados, ataque ao Estado burocrático, se caracteriza, justamente, como uma estratégia para superação dessa crise de forma global, utiliza, em larga escala, de sua ideologia, que segundo Mészáros (1996 p.35):

não é ilusão, nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, o de conflitantes de qualquer período histórico constituem a consciência prática necessária através da qual as principais classes da sociedade se relacionam e até, se confrontam abertamente, articulando sua visão de ordem social, correta e apropriada como um todo abrangente.

O autor chama atenção para o fato de existir na sociedade um conjunto de estratégias que consolidam o poder dominante de uma determinada classe sobre a outra, impondo-lhes novos conceitos, concepções que vão influenciar na forma de agir, pensar de um determinado País.

Pelo exposto, e aliado à situação em o que Brasil vivia segundo Relatório do Banco Mundial (1994): altas taxas de repetência e evasão; elevado gasto público por aluno; resistência dos sindicatos à mudança e formação prévia dos professores, de baixa qualidade, foi elaborado no ano 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRAE – MARE), para fazer frente a um Estado burocrático, centralizador e interventor.

Que segundo Behring (2003, p. 176):

Para alcançar uma sociedade moderna --- com alocação de recursos eficiente e democracia ---, cabe uma estratégia voltada para o mercado, que use pragmaticamente o Estado para distribuir renda e promover a inovação tecnológica, numa sociedade heterogênea e dual, rompendo os círculos viciosos e econômicos e político-sociais. O primeiro desses círculo refere-se ao populismo econômico e o segundo à “contradição da cidadania”. Aquele deve ser enfrentado no seu elo mais fraco; a inflação. O político-social, por um pacto de modernização em torno dessa proposta, que se inicia com a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária (Plano Real) e prossegue com a reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado (p.176).

Este era o desenho que se apresentava, conforme a autora descreve. O Plano foi elaborado pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado – (MARE) e aprovado em setembro de 1995 na câmara da Reforma do Estado, um

órgão interministerial criado para esse fim. O então Ministro do governo FHC, Luis Carlos Bresser Pereira foi quem articulou e implementou o Plano Diretor de Reforma do Estado.

Neste Plano, argumentava-se que a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e da inflação. Tratava-se para Bresser, de fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, adequando-se os serviços básicos e de cunho social a esta economia. Bresser, afirma que, o causador da crise pela qual passa o capitalismo na atualidade é o Estado, que:

(...) tinha-se tornado muito grande, aparentemente muito forte, de fato muito fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, no rent seeking (BRESSER PEREIRA, 1996, p.16).

Com a crise do modelo fordista-keynesiano⁹, que fortaleceu o capital financeiro, a concepção neoliberal foi dando direcionamento à política brasileira, fundamentando-se na idéia de que a responsabilidade pela crise é do próprio Estado, que, ao longo dos anos, “produziu um setor público ineficiente e marcado pelo privilégio, enquanto o setor privado tem demonstrado eficiência e qualidade” (HARVEY, 1989, p. 154).

Dentre os pressupostos básicos da reforma do Estado no Brasil, foram definidas as atividades que deveriam ficar sob a responsabilidade direta do Estado, ou seja, aquelas em que o Estado deveria coordenar e/ou supervisionar, entregando-as para a iniciativa privada.

De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado brasileiro – (PDRAE) a sociedade deverá ser reestruturada em quatro setores:

⁹ A expressão Fordismo/Keynesianismo, refere-se à fusão da adoção do modelo econômico fordista, idealizado por Henry Ford, baseado na produção em grande escala realizado por meio de tarefas fragmentadas e repetitivas para o consumo em massa, com as idéias defendidas por John Maynard Keynes (1883-1946), para quem o Estado deveria intervir no universo econômico e social para eliminar a falta de demanda efetiva. Seu argumento central era o de que, a ação do Estado, por meio da implementação de políticas econômicas e sociais, seria fundamental para o bom funcionamento do sistema capitalista. Para ele, a intervenção estatal, seria imprescindível para aumentar o poder de compra dos desfavorecidos e para estimular tanto o consumo, quanto os investimentos dos empresários, por meio de uma política de redução das taxas de juros (CHAVES, 2006, p.80).

[...] 1) O Núcleo Estratégico do Estado, é o centro no qual se definem as leis, as políticas e como, em última instância, as fazer cumprir. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades locais importantes também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico. No caso do sistema ser federal, também integram esse núcleo os governadores e seus secretários e a alta administração pública estadual; 2) as atividades exclusivas do Estado, são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram esse setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos – as funções tradicionais do Estado – e também as agências de reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social; 3) As atividades não-exclusiva, são todas aquelas que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal(não-governamental). Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, cultura e de pesquisa científica; e por fim, 4) o setor de produção de bens e serviços, é formado pelas empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 33)

Vale ressaltar que nos serviços não-exclusivos, criaram-se as organizações públicas não-estatais, chamadas de organizações sociais. Nota-se que há uma tensão entre atividades dos serviços exclusivos ou não, conforme exposto anteriormente. Estas organizações sociais são entidades de direito privado sem fins lucrativos, que celebram um contrato de gestão com o Poder Executivo, que lhes asseguram dotação orçamentária. A idéia é fazer com que tais organizações, com a autorização do parlamento participem do orçamento público.

Percebe-se que face aos argumentos teóricos da Reforma do Estado brasileiro, havia necessidade de um novo formato de gerenciamento dos recursos públicos, que vinha atrelado a um processo de descentralização das políticas sociais. Com isso, foi criado um conjunto de programas do governo federal,¹⁰ na área da avaliação, gestão e financiamento da educação brasileira, a partir de 1995, em parcerias com as Secretarias municipais e estaduais de educação, principalmente das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O PDDE foi criado conforme Resolução nº 12 de 10/05/1995 com o objetivo de agilizar a assistência financeira aos sistemas de ensino dos Estados, Distrito Federal e municípios, em consonância com a política e diretrizes para a educação, visando inclusive a descentralização dos recursos financeiros, onde “sua concepção baseou-se no princípio da descentralização da execução dos recursos federais destinados à educação fundamental” (BRASIL/FNDE, 1995, p. 5).

¹⁰ Progestão, Progestar, Plano de Desenvolvimento da Escola, Prêmio Nacional de referência em gestão escolar.

Com isso, percebe-se a intencionalidade da Reforma do Estado e suas devidas adequações e peculiaridades, em identificar o Estado como o “responsável” pela crise econômica, obteve resposta político-institucional nas estratégias propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil (BRASIL, MARE, 1995), das quais destaca-se a transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

Nesse sentido, o PDDE apresentava-se segundo Peroni (2007, p. 5)

[...] como um Programa com um formato de gestão da esfera pública comprometidos com alterações na organização e funcionamento do aparato estatal, tendo em vista a adequação às exigências propagadas ou às estratégias adotadas para a manutenção do capitalismo, dentre as quais se encontra a delegação, por parte do Estado, responsabilidade pela oferta de políticas sociais (PERONI, 2007, p. 5).

Também para Coraggio, (1996) o PDDE apresenta-se como mais uma política social compensatória implementada pelo governo brasileiro, como uma das medidas de descentralização da gestão, de abertura e fomento às ações e parcerias, na busca pela captação de novos recursos. Estes seriam capazes de viabilizar a autonomia das escolas para se auto-financiarem e assim poderem desobrigar o Estado de suas responsabilidades sociais, o que é uma tendência dos tempos atuais.

Dessa forma, o Programa foi se adaptando aos ditames do conjunto de Resoluções e Medidas Provisórias editadas como forma de nortear as ações no âmbito escolar.

Inicialmente o Programa viabilizou a transferência dos recursos diretamente para as Prefeituras e suas respectivas Secretarias de educação, e não propriamente para as escolas públicas de ensino fundamental. Somente no ano de 1997, conforme a Resolução nº 03 de 04/03/1997 “estabelece critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas de ensino fundamental, bem como define os seus procedimentos operacionais.

Essa mudança de destinação dos recursos favoreceu para que as escolas pudessem de fato gerenciá-los, uma vez que, anteriormente os recursos materiais e pedagógicos eram previstos amostralmente, segundo as expectativas tanto das Prefeituras como das Secretarias de Educação.

Uma mudança na forma de gestão pública, de certa forma contrastava com os anseios dos movimentos sociais e, principalmente do modelo de gestão democrática amparado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDBN, e da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 3º, inciso VIII e 206, inciso VII, que subsidiavam o princípio da “gestão democrática do ensino público” na forma da lei.

Para se discutir a concepção de gestão democrática, e por tratar-se de sistemas de ensino público na educação básica, é mister aludir-se ao art. 14 da LDB, que apresenta dois princípios norteadores, que definem a forma de participação no processo democrático, contrários ao formato do PDDE, que são: i) Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e ii) Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Nesse sentido enfatizar sobre participação enquanto instrumento de democratização, alguns autores como Bóbbio (2000), Lima (2001) e Paterman (1992), revelaram que o conceito de participação surge geralmente associado ao conceito de democracia. Segundo Bobbio (2000) a participação caracteriza-se pela tomada de decisão, a partir de um conjunto de regras, pelo qual se estabelece quem autoriza e como devem ser tomadas as decisões. Também para o autor, devem ser asseguradas garantias de liberdade de opinião, de expressão e de associação a quem é chamado a decidir.

Enquanto que para Lima (1998b, p.69), a participação pode ser analisada a partir de uma abordagem dos vários princípios políticos “(...) cabe destacar aqui a relação da participação com os fatores de ordem legal, quando diz que a participação das comunidades escolar e local, deverá ser em “conselhos escolares ou equivalentes” uma vez que os conselhos estão inseridos nos princípios constitucionais por leis de âmbito federal, estadual e municipal”. Nessa mesma linha, Pateman (1992, p. 60) relaciona participação à democracia participativa, já que esta “é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”.

A partir de regras e orientações organizacionais, Lima (2001, p.71) afirma “conquistada como princípio e consagrada como direito, a participação deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada”. Este autor

apresenta uma forma de “participação praticada” manifestada pela sociedade, que poderia ser relacionada ao tipo de participação exercida pelos conselheiros. Esse tipo de participação pode ser relacionada, quando se faz o acompanhamento e execução do PDDE, considerando a participação do ponto de vista dos atores envolvidos nesse processo.

Ainda Lima (2001), adverte que não se pode desconsiderar a perspectiva da não-participação, uma vez que ela se caracteriza pela limitação das possibilidades de participar. É uma orientação que se opõe à participação, pois assinala um rompimento com a idéia e a prática participativa face ao desinteresse quanto ao envolvimento nos processos de decisão, o que, por vezes, pode ser associado à participação passiva. Nessa perspectiva, faz referência a fatores que conduzem à adoção desta prática e aponta para a inacessibilidade às decisões, à passividade e ao formalismo, os quais contribuem para a não-participação.

Desse modo, entender o discurso oficial de que o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE “é um mecanismo de gestão democrática escolar”, isso relatado no I Seminário Nacional sobre o Programa, realizado em Brasília, em 2005, remete-se a um amplo conjunto de questões entre as quais se destacam: a descentralização, a participação, e a autonomia escolar, no bojo dos novos formatos de gestão escolar, articulados a uma administração pública gerencial.

Como se viu anteriormente, o Programa visa repassar recursos financeiros diretamente às escolas públicas de ensino fundamental e organizações não-governamentais sem fins lucrativos, que atuem com educação especial, “dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades”. (BRASIL, 1997). Como propõe também contribuir com a

melhoria da infra-estrutura física e pedagógica, para assegurar as condições indispensáveis ao seu funcionamento, reforçando-lhes, inclusive, a participação social e a autogestão escolar (BRASIL/FNDE, 1997, p. 04).

Nesse sentido, em função da situação em que a escola pública vinha passando no ano de 1995, de abandono total, conforme a avaliação realizada neste período, criando-se inclusive o Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003

– PDET, ao qual será analisado com mais detalhes adiante. Entretanto, percebe-se que PDDE surge inicialmente como um instrumento viabilizador dos problemas financeiros, mas na verdade, traz no bojo, um caráter fortemente político-ideológico, no sentido de fomentar e disseminar a idéia da “descentralização” dos recursos, e de gestão, no novo formato de gerenciamento dos mesmos, ao qual foi sendo estruturado no interior da escola.

Acredita-se que a forma aparente de redistribuição direta dos recursos para as escolas públicas, não se constituía numa política democrática do governo. Mas o alto grau de aceitabilidade do Programa na época, denunciava o “caos” e o tratamento que as escolas vinham recebendo dos seus governantes em todas as esferas de governo. Neste período as escolas públicas em sua maioria dependiam da gestão dos recursos das secretarias de educação, que definiam em que gastar.

Com isso, o FNDE promoveu uma redistribuição dos recursos diretamente as escolas públicas, mas com uma total vigilância dos mesmos, definindo a forma, o recebimento e a execução desses recursos, por meio de uma UEX, distanciando a escola de prática de uma gestão democrática, pois entende-se que, o processo democrático vai muito além do mero exercício de manuseio dos recursos.

A ampliação dos espaços públicos ocupados pela educação nos meios de comunicação nos anos 1990 tornou-se instrumento mais poderoso de fornecimento de informações, variando de acordo com os programas federais, considerados estratégicos do ponto de vista ideológico, político, cultural e educacional. Isto consolidou a implementação de vários programas federais.

Nesse ínterim, percebe-se o caráter ideológico do PDDE, que se caracteriza por disseminar idéias de participação direta da comunidade, descentralização dos recursos, foi sendo fomentado por meio de diversas inserções na mídia em nível nacional, para garantir a sua implementação no interior das escolas públicas, Era o chamado “Brasil em Ação”, ou seja, o “inovador” projeto de “descentralização da gestão”, de transferência direta dos recursos para as escolas públicas e das particulares sem fins lucrativos, que possuam educação especial (MEC. 1995).

Segundo Oliveira (2001), no limiar do século XXI, um novo cenário reapresenta os fundamentos neoliberais¹¹, sob o fetiche da modernidade e da democratização, que surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares. Também aparecendo como a busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo ainda, acompanhadas da idéia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local.

Com o advento do primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002 a 2006) doze resoluções foram editadas para dar continuidade ao Programa, na quais são apresentadas algumas mudanças nas linhas teórico-metodológicas do Governo anterior.

No atual governo Lula (2007 a 2010), algumas alterações foram implementadas no PDDE, conforme pode-se observar neste trecho:

Estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana, pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com supervisão e monitoramento de tais atividades, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) (BRASIL/FNDE, 2007, p. 5).

Tais alterações paliativas atendem apenas escolas localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social², sendo aquelas beneficiadas. Já na Resolução nº 9, de 24/04/2007, em seu § 9º, diz que:

¹¹ Ideologia neoliberal: Os fundamentos neoliberais são constituídos por um conjunto de mecanismos que compreende o individualismo e liberdade do mercado competitivo; terceirização; qualidade total; gestão empresarial; empreendedorismo; flexibilidade; empregabilidade; competências; habilidade; reengenharia, etc...

² Escolas consideradas com nível de violência crescente. onde os recursos são definidos de acordo com a classificação por nível de participação nos finais de semana: grau 1 - nível de participação baixa: público, aos finais de semana, em número de acordo com o nível de participação em número igual ou inferior a 50% do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino; grau 2 - participação média: público, aos finais de semana, em número entre 50% e 75% do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino; e o grau 3 - participação alta: público, aos finais de semana, em número superior a 75% do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino(FNDE/PDDE, 2007).

As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra, de 50% a título de incentivo, concedida a todas as escolas públicas rurais no presente e nos dois próximos exercícios, e também, de acordo com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, nos dois próximos exercícios, as escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendam as duas fases do ensino fundamental (BRASIL/FNDE, 2007, p. 5).

Essas medidas vêm aumentar cada vez a disparidade que há entre as escolas rurais e urbanas, não só pelos valores que lhes são repassados e a oferta de matrícula no ensino fundamental, como também, pelo cumprimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹², do Governo e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB¹³. Este obrigará as escolas a cumprirem tais índices, independentes das situações em que se encontram atualmente.

Desta forma compreendida, a escola, os gestores e os canais de democratização da gestão escolar, vinculados a uma administração central, serão obrigados a adequar-se e cumprir determinações legais e operacionais que lhe são determinadas hierarquicamente. Conforme Santos (2003) a partir de 1988, para atender as prescrições constitucionais, algumas medidas de democratização da gestão foram incorporadas seguindo as orientações de descentralização e autonomia, assim:

Há diversos problemas em tais orientações às Escolas. Primeiro, a obrigatoriedade de implementação de tais medidas acaba por invalidar suas finalidades de democratização da gestão, porque não se impõe democracia, constrói-se, conquista-se. (...) efetivamente tais medidas

¹² O referido Plano foi instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, representa uma ação direta do Ministério da Educação. Deve ser executado em regime de colaboração com municípios e unidades federadas.

¹³ Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O indicador, que mede a qualidade da educação, foi pensado para facilitar o entendimento de todos e estabelecido numa escala que vai de zero a dez. A partir deste instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O novo indicador utilizou na primeira medição dados que foram levantados em 2005. Com o IDEB, os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino têm metas de qualidade para atingir. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep /MEC), mostra as condições de ensino no Brasil. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um programa estratégico do PDE. Disponível em www.mec.gov.br

passam a serem meras formalidades legais, mas, ao mesmo tempo parecem estar servindo para a consecução de um novo modelo de escola, na direção de se transformar numa instituição empreendedora e competitiva, tal qual as empresas de sucesso (SANTOS, 2003, p. 106).

Diante desse contexto, observa-se que outras formalidades são delegadas quanto ao recebimento dos recursos financeiros repassados às escolas, para alcance dos objetivos traçados pelo PDDE, além da criação das unidades executoras, pois tais recursos só poderiam ser creditados em conta bancária, aberta pelo FNDE especificamente para este fim.

Com isso, percebe-se que as normativas (Medidas Provisórias e Resoluções) de implementação do PDDE, institucionalizaram o repasse de recursos diretamente às escolas (mediante os procedimentos do MEC). Assim, sem a antiga intermediação dos estados e municípios, sinalizando uma postura gerencial, que é visualizada, a partir dos convênios firmados com as escolas públicas estaduais e municipais, seria necessário, então, a criação de Unidades Executoras, para o recebimento e administração de recursos financeiros, como também para o cumprimento das normas de utilização dos mesmos. Aqui subentende-se, que há um viés concreto de um processo empresarial no contexto escolar público, principalmente quando os valores de uma empresa são incluídos no contexto escolar.

Nesse contexto, analisar sobre o processo de democratização da gestão torna-se necessário, entender o que diz o discurso estatal sobre democracia. Pois segundo Chauí (2000) a democracia é entendida pela autora como um regime político eficaz, baseado na idéia de cidadania organizada em partidos políticos, na rotatividade de governantes e nas soluções técnicas e não políticas para os problemas sociais.

No caso do PDDE, democracia e participação estão colocadas em um jogo ideológico, onde negar a diferença, ocultar questões políticas e oferecer uma imagem ilusória da comunidade com referência no Estado, estão implícitos na proposta inicial do Programa. Neste caso, estar-se diante de um conceito de democracia formal, e não concreta. E a ideologia se põe a serviço da dominação social e política dos indivíduos, caracterizando a democracia como algo que se realiza na esfera do Estado, por meio de normas pré-estabelecidas.

Acredita-se que, a prática democrática tem uma verdade mais profunda do que a ideologia democrática. Pois segundo Chauí (2000, p. 431):

os direitos sociais e o direito à participação são o cerne da democracia, as idéias de igualdade e liberdade vão além de sua regulamentação jurídica e significam que os cidadãos são sujeitos de direitos. O conflito também é legítimo e legal e as desigualdades e as oposições devem ser respeitadas.

Entende-se que uma sociedade e não um simples regime de governo é democrático, pois não há regime democrático sem sociedade. Em função de que além de eleições, partidos políticos, divisão de poderes, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos.

Isso é possível, segundo Santos (2008)

na democracia direta, a participação é compreendida como relações política, que implica tensões, conflitos e contradições. É conquista, a partir de um aprendizado que pode começar na escola, daí a importância atribuída à abertura de espaços organizados de participação no seu interior, para que os sujeitos escolares possam interferir no processo de tomada de decisão (SANTOS, 2008, p.85)

A tese da autora se sustenta, pois se vive um momento em que a democracia representativa, baseada na divisão de grupos de interesses conflituosos está em crise no mundo inteiro, crescem no mundo as experiências da democracia direta ou participativa popular, com assembléias, referendos, plebiscitos e outros mecanismos.

Neste sentido, é que o processo de democratização da gestão deve ser ampliado, principalmente, em relação às concepções que compreendem a questão da descentralização e autonomia dos mecanismos de gestão democrática, a partir da implementação do PDDE, de suas bases teóricas fundantes.

Percebe-se que a existência de dispositivos constitucionais sobre o processo de alocação de recursos entre os entes federados favorecia a criação e/ou não de um Programa para a redistribuição de recursos, como se pode verificar na LDB, Lei nº 9394/96 em seu art. 75, que se refere à ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados. Com ênfase ao § 3º que diz: [...] com base nos critérios estabelecidos

nos § 1º e 2º, a União poderá fazer transferência direta dos recursos a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola [...].

Somente no Plano Nacional de Educação-PNE, Lei nº 10.172/01 é que se percebe a necessidade de um Programa de apoio específico, especialmente no âmbito do ensino fundamental, refere-se:

[...] o programa de distribuição de recursos financeiros diretamente para as escolas de forma a aumentar sua autonomia [...] essa autonomia diz respeito ao projeto pedagógico, bem como, em termos de recursos financeiros públicos suficientes para a manutenção do cotidiano escolar [...] (LDB, 1996, p.34).

Entretanto, verifica-se que não há um intercâmbio entre a proposta do Programa, e aquilo que é preconizado pelas leis educacionais, principalmente na questão da autonomia financeira, do projeto pedagógico e recursos suficientes para o cotidiano escolar.

Nesse sentido, se faz necessário discutir sobre os diversos conceitos de descentralização, que não poderá deixar de ser enfatizada, por se constituir numa diretriz básica do Programa e assim trazendo a idéia de estimular a participação da sociedade na esfera pública, com a finalidade de aproximação entre financiamento e administração. O estímulo à participação deveria se dão tanto nas relações do poder público como no mercado, e na transferência de responsabilidade para o município e para a escola no caso da educação.

Para Krawczyk (2002, p. 45), “a descentralização, nas suas diferentes dimensões (o mercado, a municipalização e a escola)”, consolida um dos principais eixos da reforma educacional em curso da América Latina, caracterizando uma nova organização e gestão da educação. As condições de descentralização e autonomia, advindas com o discurso do repasse de recursos financeiros às escolas, configuram-se na mera transferência de fundos e delegação de funções que são estabelecidas do Governo Federal para os Estados e Municípios e destes para as Unidades Escolares e comunidade.

Na medida em que o Estado concede “autonomia” às escolas, transferindo não apenas recursos financeiros insuficientes para que as unidades de ensino

realizem os serviços de educação, estas estão obrigadas a resolverem, por si mesmas, os problemas decorrentes da escassez, incentivando as escolas a promoverem convênios com instituições, a fim de conseguirem recursos para sua sobrevivência.

A tendência à descentralização, nos moldes de hoje, é justificada por Machado (1996) como fruto das constantes transformações pelas quais passa o mundo globalizado, pois em geral, o termo globalização diz respeito a um conjunto de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que expressam o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Sugere a idéia de movimentação intensa, ou melhor, de aceleração e de integração global, tendo por base um processo de reestruturação produtiva em que a mais valia é produzida globalmente por meio de acumulação flexível.¹⁴

O discurso a respeito da descentralização no Brasil, como base da gestão educacional, em tese estaria aproximando o Estado das reais necessidades da escola, inclusive por meio do repasse de recursos diretos. No entanto, acompanha esse processo de descentralização, o repasse de funções que eram de competência do governo, configurando-se em um mecanismo eficiente de controle dos gastos públicos:

A descentralização ocorreu por enfraquecimento do poder central e de suas entidades administrativas, que não conseguiram acomodar interesses provenientes de novas demandas. (...) aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit nos serviços públicos e a dificuldades financeiras e insuficiências administrativas (MOTTA, 1994, p. 190).

No Boletim Informativo do PDDE (BRASIL/FNDE, 2003) em alguns trechos é possível exemplificar, os moldes e a condição para se fazer o repasse deste recurso às escolas públicas,

¹⁴ O termo acumulação flexível é oriundo do sistema de organização do trabalho toyotista (1947-1970), que se baseava no aumento simultâneo, tanto da produtividade nos limites de uma produção que não se baseasse na grande escala-, quanto da capacidade de se produzir pequenas quantidades de diversos modelos de produtos. O ideal seria produzir exatamente aquilo que é necessário e fazê-lo no tempo exatamente necessário (PINTO, 2007).

[...] são obrigadas a criarem as suas unidades executoras, sob pena de ficarem impedidos de receber recursos do PDDE, (p.11); “O valor (...) é transferido, anualmente, em uma única parcela, de acordo com tabela progressiva (...), em função do número de alunos matriculados na escola – no ano anterior (p.12)”; não é permitida a aquisição de... p. 13); “O dinheiro não pode ser aplicado:... (p.15); “e os processos de adesão e habilitação ao programa envolvem o envio da prestação de contas da aplicação dos recursos e a análise e aprovação, pelo FNDE, dos dados e informações e da prestação de contas (p. 20) (BRASIL, FNDE, 1995, p. 11- 20).

Esse formato de gestão amparado pela legislação brasileira sobre o Programa acaba induzindo ideológico e politicamente os atores sociais, de forma a acreditarem na existência de uma autonomia, principalmente quando os membros efetivos desempenham tais atribuições, sejam elas de caráter técnico, administrativo, e especialmente financeiras, nas ações lineares das UEXS.

Costa (2002) se contrapondo a essa visão indutora do PDDE, no sentido de haver uma unidade de procedimentos, que leva os sujeitos escolares a deliberar de forma linear sobre os rumos da comunidade escolar, escreve que é necessário entender por

autonomia escolar, o reconhecimento ou a construção de sua identidade institucional; em outras palavras, é a capacidade de elaborar e executar um projeto educacional único, referindo a uma clientela específica, pautado na participação de todos os atores e direcionado para objetivos que têm significado para a comunidade (COSTA, 1998, p. 166).

Concorda-se com este autor, no sentido de que a autonomia escolar como princípio básico para a gestão democrática, se faz com a participação, envolvimento e responsabilização dos atores envolvidos no cotidiano escolar, participação esta que é necessária uma vez que:

democratizando internamente a escola pública, valoriza o trabalho dos profissionais, realça sua competência técnica e cria condições mais favoráveis ao exercício de seu compromisso social, que é educar (NEVES, 1995. P.107).

Fazendo isso, há possibilidade do trabalho escolar tornar-se mais coletivo, a partir de decisões fortalecidas da comunidade escolar. Nesse sentido Paro (2001) ao

fazer referência à questão da autonomia da escola, ressalta que ela deixou de estar presente unicamente na fala dos educadores passando também a fazer parte do discurso conservador e privatista da educação, portanto:

É preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas; e, no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão (PARO 2001, p.57).

A autonomia escolar pode e deve ser compreendida enquanto condição da escola se organizar em função de suas necessidades, tendo claro que as orientações dadas pelas diretrizes de um sistema maior sejam de fato orientações e não limitações que, uma vez impostas se tornam impeditivas para a vivência da autonomia no espaço escolar:

O fato de a escola ser autônoma não impede que ela obedeça a diretrizes gerais, a um núcleo básico de conhecimentos ou currículo: como a escola esta inserida num sistema nacional de educação, é lógico que ela seja regida por leis comuns a todo esse sistema; contudo, é lógico também que a ela seja facultado o direito de ter outras leis próprias, consideradas autônomas (NEVES, 1995, p. 98).

Ao referir-se à descentralização, e mais especificamente à autonomia, Neves (1995) ressalta a necessidade de uma revisão organizacional das escolas, pautada no enxugamento dos órgãos centrais, por um lado, e por outro, na flexibilização das primeiras, para que essas tenham condições de materializar o seu projeto político-pedagógico.

Nesse contexto, a autora relaciona a questão da autonomia com a desburocratização, desregulamentação e transparência. Dessa forma acentua-se a concepção de legislação, como aquela que deve se concentrar em aspectos básicos e comuns ao sistema: a fiscalização das questões relativas aos recursos públicos, recaindo para o Regimento de cada escola e a incumbência do seu funcionamento.

Consideram-se as análises mencionadas acima e concorda-se com Barroso (1998), quando afirma que a autonomia da escola é construída por meio de um “campo de forças”, onde diferentes detentores de influência (externa e interna) são

confrontados e se equilibram. Nesse caso se destacam o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da comunidade local. Nesse sentido, o conceito de autonomia não se reduz à dimensão jurídico-administrativa, em que ela existiria “pelo simples facto de serem decretadas as competências que são transferidas da administração central e regional para as escolas” (BARROSO, 1998, p. 16).

Seria entendida a autonomia como um conceito relacional, tendo em vista que a ação dos sujeitos é exercida dentro de um contexto de interdependências e num sistema de relações. Assim, a autonomia escolar é legitimada quando se reconhece a "autonomia dos indivíduos", bem como quando são instauradas as condições para que os objetivos da organização escolar sejam construídos coletivamente, de forma que os serviços sociais/educacionais prestados venham a funcionar no contexto de um processo democrático.

A partir de uma relação proximal entre a descentralização e a autonomia, visto que, a descentralização é a mola propulsora do programa, percebe-se a definição do tipo de autonomia a ser estabelecida nas instituições de ensino. Segundo Dourado (2007) isto acaba por favorecer uma concepção restrita de autonomia (restrita à dimensão financeira).

Nesse sentido, a chamada de atenção de Dourado (2007), para o fato de que para as escolas, a autonomia ou lhe é proposta ou decretada. Portanto, a autonomia e a democracia não são factíveis de serem dadas e sim construídas:

...a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia (...) é o resultado do equilíbrio de forças (...) entre os detentores de influência (externa e interna) (...) Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores [sujeitos] organizacionais em uma escola. Isto significa que não existe (...) uma “autonomia decretada”, contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias “reformistas” neste domínio. O que se pode decretar são normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino (BARROSO, 1996. P. 186).

Logo é procedente e aceitável a autonomia construída, embora o PDDE como programa revele uma autonomia decretada à sua estratégia de implementação – o que pode expressar uma pseudo-autonomia.

Neste padrão de reformas educacionais, em que a descentralização é a principal ferramenta, três são os objetivos apontados por Carnoy&Castro (1997): redução de custos do governo nacional com a educação; produção de uma política educacional voltada à organização de uma forma mais eficaz do aproveitamento escolar, com a produção do capital humano; e a busca da diminuição da desigualdade na distribuição da qualidade de ensino.

É perceptível, ainda, que a descentralização, particularmente a descentralização financeira em si, não melhora a qualidade do ensino. A autonomia, que acompanha a descentralização, também não produz melhorias significativas na qualidade do ensino e no desempenho dos alunos, pois:

...a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar, preconizada pelos organismos internacionais (...), baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabeleceria nas escolas públicas, um cenário muito próximo àqueles da iniciativa privada, em que objetivos próprios e recompensas Por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor (ZIBAS, 1997. 67).

Rivas (1991) organiza um grande levantamento sobre as diversas formas de políticas de descentralização educacional e conceitua centralização como todo tipo de gestão do sistema educacional formal, em que decisões públicas e administrativas são adotadas pelo centro (no caso o Ministério da Educação) para todo o país, que segundo Rivas (1991) aconteceu:

sobre financiamento; contratação de pessoal; administração e elaboração de planos e programas de estudos; supervisão e demais normas que regem a marcha do sistema (RIVAS, 1991. P. 20).

No processo de descentralização há duas formas de sua execução política: a desconcentração e a descentralização propriamente dita. Na desconcentração, o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão. Neste caso, os organismos não são livres para decidir, pois dependem diretamente do poder central. Já na descentralização, diferentes entidades regionais e locais têm um grau significativo de poder de decisão, isto é, não se trata apenas de delegação de tarefas, mas também do exercício do poder, de decisão real “sobre os aspectos importantes do

financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (RIVAS, 1991, p. 20).

Outro autor vem trazer uma contribuição bastante objetiva para a discussão acerca da descentralização. Cassassus (1995) contrapõe descentralização à política de desconcentração, afirmando “é o fato de (...) confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas” (CASASSUS, 1995, p. 82). Para ele a desconcentração “é uma dinâmica que (...) reflete processo cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central (...). desta maneira, desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de ‘cima para baixo’”. (CASASSUS, 1995, p. 84).

Conforme Casassus (1995), a descentralização é apenas um instrumento, uma ferramenta que pode ser utilizada para os mais diferentes fins. Barroso (1996, p. 11) também concorda com o autor já referido:

descentralização” é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diversos autores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/uma instância de poder/ e um centro de decisão (BARROSO, 1996, p. 11).

Nesse aspecto, a aplicabilidade do PDDE, postas para as escolas, anuncia o incremento da autonomia como um fenômeno político, vinculado ao aumento das tarefas/atribuições das escolas. Sobre isto (CASASSUS, 1995) se pronuncia “a escola livre e autônoma o suficiente para organizar essas tarefas conforme melhor lhe aprouver, desde que cumprindo com o disposto na regulamentação feita pelo órgão que transfere as responsabilidades”.

A descentralização, se de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola a possibilidade de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da instituição.

Apesar disso, esses autores consideram que uma política de descentralização na educação pode proporcionar à comunidade local, formas de associação, de participação e de organização.

Nesse sentido, concorda-se com suas formulações, na medida em que considerou-se que nenhuma medida de política foi implementada localmente tal como a concebem seus formuladores. Isso porque, numa abordagem dialética da realidade, não podemos desconhecer que ela é plástica e mutável e, portanto, há possibilidades de que as formulações sejam reconstruídas localmente, durante o processo de implementação de um Programa.

Em seguida tratar-se-á da origem, princípios e matrizes teórico-metodológica do PDDE, com base, na problematização aqui apresentada. Também analisar-se-á as repercussões do Programa Dinheiro Direto na Escola, no processo de democratização da gestão.

1.2 Matrizes Teórico-Metodológicas do PDDE

Ao abordar sobre as matrizes teórico-metodológica do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) buscou-se postulados teóricos, encontrados nas formulações contidas no Plano Decenal de Educação para Todos - 1993/2003 (PDET), cuja construção resultou do compromisso assumido pelo Brasil na Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia (1990).

O PDET foi construído face ao momento histórico em que o País estava vivenciando, de descontentamento da maioria dos setores sociais, que clamava por reformas profundas. Daí esse fator de mobilização de amplos segmentos organizados da sociedade brasileira, incorporou propostas e diretrizes de variados grupos. Entretanto, as diretrizes que predominaram foram as marcadas pelas reformas educacionais em vários países do mundo, como uma consequência do papel que a educação passou a assumir no contexto da crise do capitalismo, das transformações produtivas e do movimento da globalização dos mercados.

O PDDE é uma das medidas de política educacional implementada em 1995 pelo governo federal que, em suas intenções proclamadas, privilegia a descentralização, os processos participativos e a autonomia da gestão escolar. Tudo isto se constituiriam em meios para se alcançar à qualidade do ensino fundamental, em sintonia com o indicativo apontado pelo PDET. Este Plano foi marcado por duas fases. Na primeira fase incentivou programas ligados à gestão escolar e ao processo de ensino-aprendizagem. Na segunda, esteve mais voltado ao planejamento

estratégico das secretarias de educação no âmbito municipal e estadual. (FNDE, 2005)

Portanto, é uma idéia que nascera, a partir do diagnóstico da educação brasileira, dentro de um contexto de mudanças que vinham se processando no âmbito da gestão pública federal. Tal idéia indicava uma situação precária das escolas públicas anterior ao advento da reforma. Dentre os vários problemas diagnosticados pelo PDET destacam-se:

(...) Falta de recursos financeiros para atender tempestivamente as necessidades diárias de manutenção das escolas públicas municipais, estaduais, distritais e de educação especial; Morosidade na solução de problemas diários, acarretando prejuízos à boa regência das aulas; Falta de autonomia da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros dos estabelecimentos de ensino; Sistemática clientelista e burocrática de atendimento às demandas das escolas; Decisões centralizadas e tecnocráticas que adstringiam o gerenciamento da escola a um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios; Restrita parceria e limitado controle social; Ineficiência e ineficácia no uso dos recursos públicos; e ausência dos pais dos alunos no ambiente escolar (BRASIL/FNDE, 1994, p.6).

Diante desse quadro, o PDDE foi criado, e tinha como uma das suas finalidades:

...dar assistência financeira suplementar diretamente à escola, de modo a possibilitar que ela disponha de recursos para: Solucionar problemas diários de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); Suprir as necessidades de material didático e pedagógico; Possibilitar a realização de pequenos investimentos (BRASIL/FNDE, 1995. P. 02).

O processo de execução, aplicabilidade, gerenciamento e controle, para uma eficiência econômica do PDDE é a estratégia adotada pelo FNDE. O governo federal deveria prover os recursos financeiros, definir os critérios de repasse e transferência do dinheiro. Também acompanhar e avaliar o programa, bem como exercer o controle no âmbito federal. Finalmente receber e julgar as prestações de contas aprovadas pelos governos, distrital, municipais e estaduais das escolas que recebem o crédito diretamente nas contas de suas unidades executoras, bem como das escolas que não possuem sua unidade executora própria, nos casos previstos na legislação.

Os fluxos de informações gerados nesses processos têm papel importante para a efetivação das provas de resultados e sua difusão e, ainda, da responsabilização pelo desempenho; os governos municipais, distritais e estaduais contribuem, dentre outras missões em:

alimentar o banco de dados do FNDE, para fins de formalização dos processos de adesão ao PDDE e de habilitação das unidades executoras das escolas, para receberem os recursos do programa; divulgar os critérios e as normas, além de oferecer orientação técnica e operacional às escolas, minimizando os problemas naturais de interlocução entre o topo da pirâmide (FNDE) e sua base (comunidade escolar); controlar e contribuir com os procedimentos inerentes à prestação de contas dos recursos do PDDE; E à comunidade escolar, representada pela unidade executora da escola, recai a tarefa de planejar a execução dos recursos, que tem início com a reunião comunitária para identificar necessidades e eleger prioridades, prestar contas dos recursos à prefeitura e à secretaria de educação estadual ou distrital, conforme a vinculação da escola, realizar o efetivo controle social e possibilitar a autonomia escolar, auto-gestão dos seus recursos e o exercício da cidadania, concorrendo para o fortalecimento da democracia (BRASIL/FNDE, 1995, p. 8).

Nesse documento, é justificada a necessidade de se reconstruir o Sistema Nacional de Educação Básica devido às transformações mundiais. Nesse contexto, a escola foi definida como o foco principal de atuação das políticas educativas, afirmando-se que fortalecer a gestão escolar e ampliar a autonomia da escola, tornaram-se “direção prioritária da política educacional” (BRASIL, MEC, 1993, p. 46).

Também foi definida como meta a implantação de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, de modo a conceder-lhes “autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (MEC, 1993, p. 42). E, na parte em que o PDET trata dos objetivos gerais, encontra-se o fortalecimento da gestão democrática da escola, que deveria se concretizar por meio da “constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar que participem ativamente da definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados” (MEC, 1993, p. 40).

Nesse contexto, o Ministério da Educação se propôs a redirecionar sua atuação com base em um conjunto de diretrizes, entre as quais estavam aquelas que privilegiaram a descentralização:

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

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

Apesar desse conjunto de definições, elas não foram imediatamente colocadas em prática. Como demonstra Vieira (1998), o Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado no período do Governo de Itamar Franco teve as características da política educacional daquele momento, quando ocorreram tentativas de retomada, por parte do poder central de uma política educacional, mas que ficaram somente no plano das intenções.

A adoção das diretrizes do PDET que iriam privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações das agências internacionais, tem seu rebatimento nas orientações normativas sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), principalmente nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 e de 1999.

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

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

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

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

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

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

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

Com efeito, nos pronunciamentos governamentais à época, o PDDE aparecia como um Programa que, desde a sua implantação, promoveria a autonomia financeira das escolas contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino. Neste sentido, foi bastante divulgada pela mídia. Seus resultados foram destacados nas diversas “prestações de contas” do Ministério da Educação e do Presidente FHC junto à sociedade, conforme pronunciamentos do então Presidente.

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

[...] O Programa Dinheiro na Escola vem promovendo maior grau de autonomia na definição da aplicação dos recursos pelos Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres — APMs, incentivando novos modelos de gestão participativa. [...] O Governo rompeu com práticas fisiológicas do passado, repassando recursos proporcionalmente ao número de alunos para todas as escolas públicas do País e transferindo o seu controle direto para a escola. Só em 1997, o volume de recursos repassados diretamente às contas bancárias das escolas chegou a R\$ 279,4 milhões, alcançando 106.711 escolas públicas e beneficiando 26,6 milhões de crianças (CARDOSO, 1999).

O discurso governamental passou a defender, de modo subjacente ou explícito, a escola como principal espaço das políticas educativas, de acordo com um modo próprio de compreender o processo de “descentralização”. Assim, baseando-se “na idéia de que são os diretores, professores, alunos, pais e funcionários, a comunidade que, enfim, vivem o dia-a-dia da escola quem sabe a melhor maneira de utilizar os recursos”. Isso, por sua vez, encontrou coerência com a prioridade do governo em considerar que “é na escola que estão os problemas, é na escola que estão as soluções” (CARDOSO, 1995).

Sabe-se que essa mesma idéia vem sendo recorrente no âmbito da sociedade, conforme se verificará nas explicações sobre o PDDE, expostas a seguir.

1.3 Principais características do PDDE

Para analisar sobre as principais características do PDDE, deteve-se principalmente no principal recurso utilizado para o financiamento do PDDE que são os provenientes do Salário Educação e que se refere a uma contribuição social que as empresas recolhem aos cofres da União, de acordo com o montante das suas folhas de pagamento. As empresas comerciais e industriais recolhem uma alíquota de 2,5% sobre a folha de salário. As empresas agrícolas, o produtor e o empregador rural recolhem a alíquota de 0,8% sobre o valor comercial dos seus produtos.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – (FNDE) ³, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, gerencia o Salário-Educação, que é arrecadado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – (INSS). Recebidos os recursos, o FNDE distribui a cota estadual ($\frac{2}{3}$) do Salário Educação e fica com $\frac{1}{3}$ (a cota federal) “para ser aplicada nos diversos programas: educação fundamental, regular, de jovens e adultos, especial, indígena e infantil são contempladas com verbas para desenvolverem suas atividades” (BRASIL, FNDE, 1999).

O Salário-Educação financia o ensino fundamental nos estados federados, por meio das transferências da cota estadual. Financia, também, um conjunto de programas federais, criados ou reformulados durante o período dos governos de FHC, para serem executados pelos estados e municípios e que têm sido financiados, principalmente, com a cota federal. Dentre esses programas, que são administrados pelo FNDE, encontra-se o PDDE, o alvo de interesse da pesquisa⁴.

Como já se referiu antes, o PDDE foi efetivado no mês de maio de 1995, por meio da Resolução nº 12 que aprovou o Manual de Procedimentos Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. O objetivo principal do Programa é o envio de recursos federais diretamente para as escolas públicas do ensino fundamental, como uma das medidas proclamadas para promover a melhoria da qualidade desse nível de ensino. Isso com base, justamente, no suposto de que:

³ O FNDE tem por atribuição específica captar recursos para o financiamento de programas educacionais e de assistência ao estudante, sendo, entretanto, seus recursos prioritariamente provenientes do salário educação. (BRASIL, 1999).

⁴ Entre os demais podemos citar os seguintes: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Saúde Escolar (PNSE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional Biblioteca Escolar (PNBE), Programa TV Escola, Programa Nacional de Renda Mínima (PNRM) etc.

[...] a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos (MEC/FNDE, 1995).

Os recursos são transferidos uma vez a cada ano, e a eles têm direito as escolas públicas das redes municipal, estadual e do Distrito Federal, bem como escolas de educação especial, mantidas por organizações não-governamentais, de caráter filantrópico, sem fins lucrativos. Entretanto, para que a escola possa participar do Programa, de forma direta (sem as intermediações das secretarias estaduais de educação ou das prefeituras) é necessário que ela crie uma Unidade Executora (UEX) própria, a quem cabe receber e gerir os recursos transferidos pelo FNDE.

A UEX deve ser uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, e seus membros devem ser representativos da comunidade escolar, podendo ser criada na forma de uma Associação de Pais e Mestres, de uma Caixa ou de um Conselho Escolar, etc. (MEC/FNDE, 1997). Na concepção do Programa trata-se de um instrumento primordial para que se efetive a gestão democrática da escola e para garantir o êxito da política de descentralização dos recursos financeiros, como demonstra a citação abaixo:

A Unidade Executora é uma associação, sem fins lucrativos (também chamada de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar etc), composta de pessoas da comunidade, interessadas em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica. Constitui-se, sobretudo, no mecanismo que foi capaz de possibilitar a efetivação da política governamental de descentralização de recursos públicos e do exercício do controle social das ações implementadas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (BRASIL, FNDE, 2000).

Por outro lado, é importante esclarecer que as normas do PDDE não exigem a criação de UEXs nas escolas com menos de 99 alunos. Nesses casos, elas podem receber os recursos por intermédio da Secretaria de Educação do Estado, do Distrito Federal, do Município ou da própria Prefeitura, tal como se deu no início da implantação do Programa. Mas, podem, também, consorciarem-se, de modo a constituírem uma única Unidade Executora que as represente, desde que as

unidades escolares abrigadas pelo consórcio pertençam à rede de ensino da mesma esfera de governo (FNDE, 2000).

Segundo dados da pesquisa – “O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?” (2004) considera-se que em muitos dos municípios brasileiros, principalmente nos das regiões mais pobres é encontrado um número grande de pequenas escolas, esse fato explica o porquê da presença de muitas unidades escolares, integrantes do Programa, que não têm suas UEXs.

A tabela 01 abaixo evidencia o processo de distribuição atual dos recursos realizados pelo FNDE/PDDE/2007.

Tabela 01 - Referencial de Cálculo dos Valores a Serem Repassados às Escolas Públicas Situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste -2007.

INTERVALO DE CLASSE DE NÚMERO DE ALUNOS	VALOR BASE⁵ (1,00)	FATOR DE CORREÇÃO⁶	VALOR TOTAL⁷ (1,00)
21 a 50	600	$(X - 21) \times K$	$600 + (X - 21) \times K$
51 a 99	1.300	$(X - 51) \times K$	$1.300 + (X - 51) \times K$
100 a 250	2.700	$(X - 100) \times K$	$2.700 + (X - 100) \times K$
251 a 500	3.900	$(X - 251) \times K$	$3.900 + (X - 251) \times K$
501 a 750	6.300	$(X - 501) \times K$	$6.300 + (X - 501) \times K$
751 a 1.000	8.900	$(X - 751) \times K$	$8.900 + (X - 751) \times K$
1.001 a 1.500	10.300	$(X - 1.001) \times K$	$10.300 + (X - 1.001) \times K$
1.501 a 2.000	14.400	$(X - 1.501) \times K$	$14.400 + (X - 1.501) \times K$
Acima de 2.000	19.000	$(X - 2.001) \times K$	$19.000 + (X - 2.001) \times K$

Fonte: FNDE/PDDE - 2007

⁵ Valor Base: parcela mínima a ser destinada à instituição de ensino que apresentar quantidade de alunos matriculados, segundo o censo escolar, igual ao limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado.

⁶ Fator de Correção: resultado da multiplicação da constante K pela diferença entre o número de alunos matriculados na escola e o limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado – $(X - \text{Limite Inferior}) \times K$ – representando X o número de alunos da escola, segundo o censo escolar, e K o valor adicional por aluno acima do limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos.

⁷ Valor Total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do Valor Base mais o Fator de Correção.

O § 1º da Resolução nº 9, de 24/04/2007, diz que:

as escolas públicas que possuem até 20 alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular, especial e indígena, situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e as situadas nas Regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal serão contempladas, respectivamente, com as importâncias de R\$ 29,00 (vinte e nove reais) e R\$ 24,00 (vinte e quatro reais), por aluno, na categoria econômica de custeio, para aplicação nas finalidades do programa previstas nos incisos II a VI do art. 2º (BRASIL, FNDE, 2007).

Verificou-se então, com base nessa mesma Resolução, alguns exemplos de como calcular o valor do repasse de acordo com a resolução vigente, quando sua comunidade escolar for calcular o valor devido.

Quanto ao valor devido é estabelecido pelo FNDE, que considera:

a) escolas com até 20 alunos – em 2007, esses valores corresponderam a R\$ 29,00 e R\$ 24,00 por aluno, dependendo da localização regional da escola;

b) intervalos de classe que consideram um número mínimo e um número máximo de alunos.

Esses valores variam de acordo com o princípio redistributivo dos recursos do Programa, que se viu no módulo de competências básicas, visando contribuir para a diminuição das desigualdades sociais. Com isso, as escolas (situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal) serão contempladas com um valor adicional, o que não ocorre com as escolas localizadas nas Regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal.

Para os valores estipulados em cada um dos intervalos, acrescenta-se ao limite inferior de cada intervalo o valor de uma constante, denominada fator K, por aluno excedente. Em 2007, esse valor foi de R\$ 4,20 (quatro reais e vinte centavos) por aluno/ano.

Segundo a Folha de São Paulo, de 25/04/2007, essa proposta de premiar as escolas não constava da primeira versão do Plano apresentada aos educadores naquele ano. Essas informações causaram críticas contundentes, principalmente dos sindicatos dos educadores, que diziam que a

Educação não é fábrica, não concordamos com a filosofia de premiar os melhores ou os que mais melhoraram. As condições de ensino têm que ser as mesmas, mas são as escolas mais carentes que devem receber mais. (APEOESP, 2007)

Na verdade, a crítica feita pelos sindicatos dos educadores de São Paulo tem fundamento, uma vez que as escolas que já estão melhorando são as que menos precisam de ajuda. O que o governo precisa fazer é garantir recursos para todas as escolas.

Para as escolas rurais, o reforço será concedido para todas as instituições já em 2007, independentemente do cumprimento de metas.

Você fixa o mínimo de qualidade, estabelece metas, dá apoio técnico, oferece mais recursos e, ao mesmo tempo, cobra resultados expressos na aprendizagem, porque a escola existe para o aluno aprender, antes de mais nada (BRASIL, FNDE, 2007).

Esse fator compensatório do Programa para as escolas rurais justifica-se pelo fato das mesmas estarem com os recursos defasados.

Um dos documentos analisados nesse estudo foi o relatório da pesquisa intitulada – “O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?” (2004) que visa analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola, no contexto da reforma educacional brasileira, uma das expressões da redefinição do papel do Estado, e suas conseqüências para a gestão da educação, realizada no Brasil no período de 1996 a 2004, traz informações acerca do desempenho do Programa.

Utilizará a análise como forma de deter-se nos dados oriundos das Unidades Executoras no município de Belém, dos quais utilizou-se análises comparativas, com dados do período subsequente (2005 a 2007).

Segundo Gemaque (2001) em relação à política educacional no Pará, nos anos 1996 a 2001 destacou-se um processo aceleradíssimo de municipalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, impulsionado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ensino Fundamental – FUNDEF, que atuou como principal estímulo, resultando: (i) na transferência significativa de matrículas da rede estadual

à rede municipal; (ii) na redução do número de matrículas da Educação Infantil pela rede pública, precisamente a rede estadual; (iii) aumento das matrículas na rede municipal; (iv) redução geral das matrículas da Educação Básica pela rede estadual (...) com isso, o governo do Estado conseguiu reduzir o seu atendimento à Educação Básica, em aproximadamente 330.mil matrículas.

Em relação aos dados do período de 1995 a 2007, apresenta-se uma drástica redução quantitativa, considerando-se o número de escolas atendidas pelo Programa, em torno de 80% em relação ao ano de 1996 e de 2007. Assim, mantendo-se a média de atendimento decrescente do Programa comparada a de 2004. Neste ano se atendia 949 escolas, número que caiu para 722 em 2007, ou seja, um decréscimo médio de 22%.

Ainda assim, durante o período analisado os valores repassados às UEx não sofreram qualquer reajuste, a não ser a inclusão, em 2004, de um fator de correção em relação ao número de alunos matriculados por escola, de sorte que as escolas com maior número de alunos recebessem um certo "subsídio" adicional (PERONI, ADRIÃO, p. 18, 2004)

Em função disso, a diminuição de verbas tem se constituído num grave problema para o desenvolvimento de uma educação com qualidade social. Como se viu nos dados da pesquisa, apresenta-se a redução de recursos, que certamente poderá se converter num fator de aprofundamento da queda de qualidade do ensino ofertado. Então, de acordo com os estudos pode-se inferir que os municípios paraenses, em sua maioria, estão absorvendo a demanda de alunos, oriundas do ensino fundamental, enquanto que o Estado vai se desobrigando da responsabilidade do ensino, principalmente do fundamental, anos finais (5ª a 8ª séries).

No que tange aos recursos recebidos, decresceram assustadoramente na mesma proporção em que o número de alunos diminuiu no âmbito estadual cresce. Isso vem ocorrendo em função do Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries estar sendo transferido para a esfera municipal, de acordo com o processo de municipalização branca que vem ocorrendo. Na mesma linha de raciocínio, levantaram-se dados

referentes aos anos-de 1999 a 2007, da pesquisa¹⁵ conforme a tabela 02 referindo-se às escolas estaduais pertencentes ao município de Belém, e que receberam os recursos do Programa.

Tabela 02: Belém - Repasse do PDDE para a rede estadual segundo número de escolas, alunos e rubricas custeio e capital de 1999 a 2007

ANO	NÚMERO DE ESCOLAS	NÚMERO DE ALUNOS	VALORES PARA CUSTEIO	VALORES PARA CAPITAL	TOTAL
1999	868	192.051	1.822.600,00	246.600,00	2.069.200,00
2000	737	188.925	1.741.400,00	258.000,00	1.999.400,00
2001	238	161.261	1.301.800,00	252.000,00	1.553.800,00
2002	223	149.433	1.194.500,00	231.900,00	1.426.400,00
2003	214	140.750	1.155.700,00	224.900,00	1.380.600,00
2004	209	133.991	1.066.801,42	264.422,38	1.331.223,80
2005	222	136.639	1.135.170,62	283.085,18	1.418.255,80
2006	215	132.960	1.147.658,40	285.231,20	1.433.799,60
2007*	191	122.709	1.109.624,36	300.336,14	1.409.960,50
TOTAL	3.117	1.358.719	11.675.164,80	2.346.474,90	14.022.638,70

Fonte: SEDUC/Departamento financeiro

Desse modo, pode-se observar a tendência decrescente no atendimento do Programa, verifica-se que em 1999 o número de escolas atendidas pelo Programa era de 100%. Em 2004 apenas 209 escolas da rede estadual tinha o PDDE, uma redução de 76,00%, demonstrou-se que a demanda de alunos do Ensino Fundamental, especificamente de 1ª a 4ª séries, está cada vez mais sendo transferida para a esfera municipal, conforme pressupostos do processo de municipalização. Uma prática usual, que vem sendo utilizada pelos órgãos competentes, como a SEDUC/Pá e a SEMEC/Belém.

Em 2005, continua a tendência de redução do número de escolas atendidas pela rede estadual, em torno de 222 escolas, 24,5%%. E em 2007 apenas 191 escolas são atendidas, cerca de 22% do tal de escolas estaduais.

Esses dados vêm confirmar a pesquisa realizada nacionalmente que houve uma redução de 75,92%, sem que tenha havido a municipalização oficial em Belém,

¹⁵ Pesquisas realizadas a partir de 1993 até 2002, com um universo de 35 escolas públicas de Belém, coordenada pela Profª. Dra. Terezinha Monteiro dos Santos. **Relatório final da 3ª fase do Projeto de Pesquisa “Observatório de Gestão escolar democrática – Observe”**. CED/UFPA. Impresso. Agosto de 2006.

verificando-se, entretanto, na prática, uma municipalização compulsória (Relatório, 2004, p. 72).

Nesse processo de desenvolvimento e avaliação do Programa, faz-se necessário também apresentar dados referentes às Unidades Executoras – UEXs, sua evolução não só no Pará, como também no município de Belém.

Os dados apresentados anteriormente consolidam as discussões em torno do papel do PDDE, considerando o desempenho das unidades executoras do Programa. Agora, no sentido de demonstrar a visão oficial acerca dos Conselhos Escolares. A função destes, para o Estado, limitar-se-ia a gerência financeira, representando um exercício de autonomia. Assim o MEC afirma:

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

O que vem demonstrar o caráter contraditório do Programa, pois ao mesmo tempo em que induz a comunidade ao gerenciamento dos recursos, a faz cumprir uma série de determinações técnicas, esvaziando assim, o caráter político de suas intervenções, que poderia ser caracterizado como um tipo de privatização.

Santos (2004) considera uma forma de desresponsabilização do Estado, a oferta pública dos serviços executados pela escola via UEX não está apenas na questão do financiamento, mas também na prestação dos serviços a serem realizados nas unidades de ensino. Aqui, a proposta do MEC é substituir os serviços de prestação estatal pelo voluntário, podendo ser realizado por todo e qualquer membro da UEX, desde que interessados em “colaborar” com a escola.

Esta colaboração voluntária dos sujeitos escolares na realização de ações e/ou serviços na escola pode-se dar a partir das especificidades de cada unidade de ensino e será determinada a partir da conjugação de diversos fatores. Visando destacar a participação voluntária na constituição das UEX, o MEC propõe:

A Unidade Executora será constituída com número ilimitado de sócios pertencentes às categorias: efetivos – serão sócios efetivos os pais de alunos, o diretor e o vice-diretor do estabelecimento de ensino, os professores e os alunos; colaboradores – serão sócios colaboradores o pessoal técnico-administrativo, os pais de ex-alunos, os ex-diretores do estabelecimento de ensino, os ex-professores, os ex-alunos e os demais

membros da comunidade, desde que interessados em prestar serviços ao estabelecimento de ensino e aceitos pela Diretoria (BRASIL, 1995 p. 16-7).

Apesar do MEC determinar a forma de constituição da UEX, isto não se efetiva na prática dos conselhos. Segundo o MEC a UEX, agora responsável pela execução dos serviços da escola, constitui uma entidade independente (BRASIL, MEC, 2002) e que não faz parte do aparelho do Estado. A UEX se faz como uma entidade paralela à estrutura estatal, não estando, portanto, subordinada ao governo.

[...] as UExs são entidades de direito privado, mas, sob o ângulo de suas funções, classificam-se como públicas não-estatais, 'são entidades do terceiro setor,' são organizações voluntárias, não fazem parte do aparelho do Estado, são organizações não-governamentais e, portanto, não estão subordinadas ao governo. A UEX é independente e não há nenhuma vinculação entre o cargo de presidente da entidade com o de diretor da escola representada [...] (BRASIL, MEC, 2002, p. 8-9).

Esta posição do MEC impõe um exame mais aprofundado do que seja uma organização não-governamental e como efetivamente se configura a UEX neste contexto. Daí a necessidade de enquadrar a Unidade Executora como um tipo de associação, vinculada ao terceiro setor pelo fato de se constituir numa entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino.

Montaño (2003), ao analisar o conceito "terceiro setor," afirma que este conceito apresenta uma série de debilidades. Entre estas, está o caráter "não-governamental," "autogovernado" e "não lucrativo" das entidades que compõem este setor. Especificamente sobre o caráter não-governamental, o autor nos leva a concluir que o Estado só transfere a execução de um serviço social para uma determinada ONG ou financia determinado projeto, por meio de parcerias, quando se assegura de que esta ONG ou este projeto estão, tendencialmente, integrados à política governamental. Por esta razão:

Efetivamente, o Estado, ao estabelecer "parceria" com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa *seletiva*, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros - aqueles selecionados pelo(s) governos(s). [...] Querendo ou não (e sabendo ou não) estão fortemente condicionadas - sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades - pela política governamental (MONTAÑO, 20003, p. 57-8).

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

Seja como for, o fato é que o Estado tem representação em todos os grupos que compõem a UEX. Assim, embora cada um dos conselheiros possa representar uma determinada categoria, todos estarão sempre em função de uma política do Estado. Sendo assim, pode-se dizer, então, que a UEX é uma organização governamental (e não não-governamental) não apenas porque seu papel na gestão do programa é orientado pelas diretrizes governamentais e pelas normas estabelecidas pelo MEC, mas também porque o Estado tem representação assegurada no seu órgão de maior poder de deliberação.

Por esta razão, não há, nem deve haver, independência da UEX frente ao Estado, pois isto significaria abrir mão de uma entidade representativa dos interesses populares por educação pública e do Estado enquanto instituição a quem aquela entidade levaria as reivindicações da população, que deveriam ser asseguradas, por meio de políticas públicas.

Os mecanismos de repasse financeiro não favorecem a democratização da gestão escolar, uma vez que não estimulam efetivamente a participação de todos os segmentos na tomada de decisão. Desse modo não contribuem para a construção da autonomia à unidade escolar na organização de seu projeto pedagógico e tampouco representam significativa autonomia política ou financeira. Ao contrário, a criação das unidades executoras parece contribuir para o esvaziamento político das decisões na escola, em nome de uma apregoada agilidade na distribuição de recursos, coerente com a perspectiva de aproximar cada vez mais a gestão de uma lógica estranha à democratização de Estado.

Isso é perceptível na disseminação de UEXs que uniformizam as ações do Programa, acabando por determinar as regras do jogo, independente das possíveis especificidades de cada Unidade Executora. Esse caráter gerencialista do Programa favorece, conforme já se disse a ausência de posturas politizadas dos sujeitos que compõem as unidades executoras, com isso, as deliberações inerentes as tomadas

de decisões “coletivas” recaem sobre uma demanda quase sempre logístico-financeira, pois atendem apenas as reivindicações corriqueiras, apresentadas pela escola mensalmente, semestral e anualmente, nos aspectos didáticos e administrativos, e principalmente nas demandas operacionais, àquelas que fazem o cotidiano escolar existir.

A lógica financista citada anteriormente vem reforçar cada vez mais, as recomendações do Programa para o exercício das Unidades Executoras:

Fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa, registrando, em ata, os procedimentos probatórios do cumprimento da exigência (BRASIL, FNDE, 2007).

Na verdade, a indução do Programa está justamente em fazer com que a Unidade executora enquanto parceira busque meios alternativos, que viabilize as ações “discutidas” entre os conselheiros e mantenha o mesmo perfil de gerenciamento, como se fossem “gestões permanentes”, mas na verdade, é apenas um modo de falsear o processo de democratização da gestão, já que a concepção de gestão democrática, diferentemente da maneira que o Programa sugere quando limita a participação democrática dos sujeitos escolares, por meio de representatividade que nem sempre atende as reivindicações da coletividade, em vez da efetivação de práticas dialéticas, transparentes e dialógicas.

Diante de todas as análises feitas, e para compreender melhor o Programa, far-se-á no próximo capítulo um estudo acerca do PDDE, no bojo de sua relação com os princípios de autonomia, participação e descentralização na gestão escolar.

CAPÍTULO II

2 PDDE: política educacional de indução de gestão democrática?

Conforme se referiu no capítulo anterior, adotaram-se documentos oficiais como material de análise desta pesquisa. Neste capítulo, então, trabalhar-se-ão os dados presentes nas resoluções e medidas provisórias adotadas pelo governo no período de 1995 a 2007, momento histórico delimitado para realização deste estudo. Desta forma, se analisará as temáticas da participação, autonomia e descentralização, bem como a gestão democrática escolar. Como forma de analisar os desdobramentos de cada um desses princípios no contexto do PDDE.

2.1 A participação na perspectiva do PDDE

Ao se estudar a temática da participação no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), verificou-se que havia nos documentos o intento de situar a as diversas formas e conceitos de participação no PDDE. Nesse sentido, já na Resolução nº. 12, de 10/05/1995 (MEC/FNDE), dizia que inicialmente era preciso “reforçar a participação social das instituições de ensino” dando a entender que para as escolas públicas do ensino fundamental, pudessem receber os recursos do Programa, tinham que criar uma entidade juridicamente organizada capaz de administrá-los e fazer o controle dos mesmos.

Para isso, segundo a Resolução nº. 03 de 04/03/1997 (MEC/FNDE) era preciso “envolver escolas públicas das redes estaduais e municipais do ensino fundamental, nas modalidades regular, especial e indígena”. Essa forma de participação estava restrita apenas às escolas publicas do ensino fundamental, com isso, tanto a Educação Infantil, como o Ensino Médio não teriam direito a esse novo modelo de distribuição de recursos federais.

Conforme se verifica acima, a participação é identificada enquanto princípio do Programa nesses documentos, uma vez que o processo de participação vivenciado no contexto escolar atual adquire diferentes conotações, dependendo do momento histórico em que se implantou o PDDE (1995).

A expectativa de mudanças era iminente, em face da conjuntura educacional adversa que apresentava um quadro deficitário e dramático nas escolas públicas

brasileiras, como: a precária infra-estrutura física dos prédios escolares; professores mal remunerados e em péssimas condições de trabalho; ausências de políticas de formação para os professores e a falta de recursos didático-pedagógicos. Tudo isto contrastava com um cenário que acenava para uma participação mais efetiva e mobilizadora dos sujeitos escolares. Este ambiente participativo se mostrava perceptível no interior das escolas.

Assim a tomada de decisões tanto na escola como na sociedade, por meio da mobilização dos movimentos sociais, e demais representantes, apontava nessa direção. Então, um dos canais de participação que despontava no ambiente escolar eram os conselhos escolares, forma multipartite constituídos democraticamente, por representantes de todas as categorias existentes.

Tal possibilidade de participação no interior das escolas públicas do ensino fundamental exigia expansão e fortalecimento, do processo reivindicatório, para barganhar politicamente com as instâncias governamentais, as secretarias de educação tanto da rede estadual, quanto da municipal, dinâmica que começava a merecer credibilidade da comunidade escolar.

Isso corroborou com o pensamento dos educadores brasileiros na época sobre a possibilidade de se efetivar e/ou dar consistência teórico-prática para o momento que se vivenciava em nosso país. Tal efetivação pode ser percebida com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN- nº 9394/96. Este fato denotava uma expectativa de mudança ainda maior na área educacional, pois vivia-se um período de abandono e incertezas no âmbito escolar. Entretanto, segundo Peroni (2005) esse momento histórico de crescentes mudanças foi inviabilizado por uma reforma de Estado, com tendências de estar a serviço do capital internacional e detentora de uma forte matriz ideológica de cunho gerencial, apresentada por Bresser Pereira, ministro do governo Fernando Henrique Cardoso.

Uma das idéias da reforma do Estado era contrapor ao discurso democrático e emancipatório, que era defendido pelos educadores e movimentos sociais. Tal contraposição pensada pelo Estado ofereceu um novo formato de organização e de gestão pública. Assim, utilizando-se de diversas facetas, camuflaria o sentido real dos termos, como: participação, autonomia, descentralização, e outras.

O termo participação entrou para a ordem do dia nos últimos anos (1980 e 1990) reforçando-se sua importância para o controle social¹⁶, derivando-se da necessidade da transparência na gestão pública, que já era preconizada pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a participação se constituiu na fomentação de expectativas de controle das ações do Estado por parte da sociedade. Ainda que o controle se limite às expectativas, se faz um elemento importante para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Nesse contexto, o governo brasileiro, fez com que se criassem inúmeras medidas compensatórias, em detrimento de políticas públicas preventivas e principalmente por atuar na contramão das lutas dos movimentos sociais. Desse modo, o PDDE surge como espaço para garantir essa concepção que de acordo com a Resolução nº. 3, de 27/02/2003, a participação só era possível com o envolvimento dos “representantes da comunidade escolar”. Tais representantes estariam fomentando os demais nas UEXs. Daí o sentido de participação ter várias conotações, como diz na Medida Provisória nº. 2. 100.30, de 23/03/2001, do PDDE:

Estimular a participação da comunidade escolar no processo decisório, de modo a elevar a qualidade da gestão do programa além da diminuição dos problemas na execução, a partir do domínio maior das informações sobre o programa (BRASIL, FNDE, 2001)

Trata-se de uma visão sistêmica para ampliar a participação, criar mecanismos incentivadores do movimento organizado da sociedade na solução de seus problemas e que tornem possíveis captar as aspirações da população com relação as políticas.

É possível observar que a participação social só seria possível por meio da obrigatoriedade da constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social da Educação, devendo ser integrado por representantes da comunidade. No

¹⁶ É entendido como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos. Para Mészáros, significa necessidade para sobrevivência. Com a inserção das organizações sociais, retira-se o controle da gestão estatal e do público, transferindo-o para o direito privado (ONGs, Conselhos). As possibilidades de controle democrático e de pressão política diminuem significativamente com este movimento. Neste sentido a idéia é despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em parcerias com o Estado (MONTÃO, 2007).

campo da educação básica, disseminaram-se os conselhos escolares, os conselhos municipais de educação, e outros, que de certa forma vai de encontro às reivindicações dos organismos sociais.

A ampliação de conselhos tem relação com a ação do Estado, que ao longo da década de 1990 buscou “novas” formas de gestão da política pública, que pretende, muitas vezes, responsabilizar a própria sociedade pela execução das políticas. Teixeira (2000) ao discutir os diferentes contextos de emergência de conselhos, afirma:

Devemos considerar que as circunstâncias em que surgem os conselhos são momentos de crise Institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise do Estado. Os conselhos assumem então o papel ora de organismos de luta de poder e de organização econômica, ora de mecanismos de gestão, substituindo o aparato anterior e construindo novas relações de poder (TEIXEIRA, 2000, p. 101).

Na área educacional, o novo ordenamento jurídico prevê certa organização institucional na qual a participação da sociedade pode ser considerada um componente importante, sendo vista como fator de avanço da democracia participativa no Brasil. Como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Lei nº 9.394/96, o Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 10.172/01 propiciou o entendimento da gestão democrática enquanto um processo que possibilita a criação de canais de participação, cujos limites podem ir além da prática educativa.

Verificou-se que tanto na Resolução nº. 043, de 11/11/2005 – PDDE como na Resolução nº 9, de 24/04/2007 - FNDE/PDDE, a “participação social” vem sendo colocada como um dos princípios norteadoras do Programa, que está diretamente relacionada com a criação das UEXs. Desencadeia-se um processo de “descentralização” dos recursos, que por sua vez estariam sendo utilizados de forma racional, visando uma suposta “autogestão” dos estabelecimentos públicos de ensino, que estariam efetivadas, por meio das parcerias público-privadas que lhes aprouverem. Segundo Adrião e Peroni (2007):

Declaradamente, o Programa opta pela criação de UEX de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão (ADRIÃO E PERONI, 2007, P. 258).

Ressaltam, ainda, a abrangência do Programa, ao mesmo tempo em que destacam (p. 259) que a generalização das UEXs, para as diferentes redes e sistemas de ensino, padronizou, de certa forma, um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada.

Por sua vez Dourado (2007, p. 8) afirma que nesse cenário, o PDDE vai ocupando papel estratégico nas escolas, na medida em que, em muitos casos, acaba por redirecionar espaços de participação e deliberação. Isto se verifica tanto nos conselhos escolares, quanto em Unidades Executoras. Ao analisarem os casos da rede municipal de Porto Alegre e das redes estaduais de Rio Grande do Sul e Mato Grosso, Adrião e Peroni constataram:

(...) a proposta de transformação dos Conselhos Escolares em unidades executoras assumiu um caráter de disputa política entre diferentes segmentos da educação. O dilema vivido pelos sistemas relacionava-se à opção em alterar a natureza jurídica dos Conselhos Escolares, transformando-os em uma unidade executora, cuja conseqüência seria a instalação de uma instituição de direito privado na esfera da gestão da escola ou, de outro modo, o fortalecimento do Circulo de Pais e Mestres (com), estrutura análoga às associações de Pais e Mestres (APM), tradicionalmente menos democráticas e, em muitos casos, não subordinadas ao controle do colegiado gestor (ADRIÃO&PERONI, 2007. P. 260).

Também nesta mesma pesquisa, especificamente no Estado do Pará, Santos (2005) destaca que os conselhos de escola, com caráter deliberativo, já existiam na rede, mas não em todas as unidades, pois não era obrigatório instituí-los. O PDDE induziu a criação das UEX, e o sistema reagiu transformando os Conselhos de Escola em Unidades Executoras, tornando-os obrigatórios. A partir de então, verifica-se um duplo movimento: transformação dos Conselhos já existentes em UEX e a criação do Conselho nas escolas que não o tinham implementado.

Nesse sentido, alguns conceitos são fortemente estabelecidos nos documentos para credibilizar o programa diante da comunidade escolar e ao mesmo tempo levar a adoção de uma política indutiva formalizante, envolvendo, então, todos os segmentos da escola. A partir daí, uma postura gerencialista do programa se implanta, diz o documento do PDDE quando:

ênfatisa a política de fomento ao fortalecimento da participação social e da autogestão dos estabelecimentos de ensino públicos e privados sem fins lucrativos, com intuito de garantir meios que possibilitem a consecução dos propósitos da escola democrática(BRASIL, FNDE,1995).

Isso tudo, reforça cada vez mais a premissa de que o Programa era uma meta a ser atingida para o governo, e nada poderia inviabilizá-la. Buscar o apoio da comunidade foi fundamental, independente se este apoio era acordado por meio dos canais de democratização ou não. O importante era a incondicionalidade dos sujeitos escolares na aceitação do programa.

A implantação do PDDE, por meio das Unidades Executoras possibilitou a apropriação do Programa pela comunidade escolar, com o objetivo de torná-lo eficiente e racional, otimizando sua aplicabilidade no cotidiano escolar. Envolver a comunidade no gerenciamento do programa foi sempre o intento estratégico de gestão pública, como forma de co-responsabilizá-la e inserí-la no contexto sócio-econômico. Assim, percebe-se o Programa, como uma entidade privada receptiva às parcerias, determinando a sua participação social.

A resolução nº 027, de 14/072006 atribui um outro sentido à participação:

(...) a participação sistemática e efetiva, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa (BRASIL, FNDE, 2006).

Esse trecho constitui em mais um dos conceitos que compõem um conjunto de informações que o PDDE condicionou às unidades executoras, como forma de efetivarem uma participação sistemática e efetiva. Nesse sentido, é que o programa foi criando nas instituições de ensino, uma “nova” lógica de organização do trabalho, desvirtuando a prática coletiva emancipadora, até então existente nos conselhos escolares, agora denominados UEX. Nessa lógica, a concepção ideológica dessas unidades foi minando no espaço escolar, na medida em que são definidas outras demandas relacionadas, principalmente a financeira.

Com isso, a dinâmica das relações sociais, no ambiente escolar foi sendo sobrepujada por elementos fortemente de caráter político-financeiro do programa, principalmente nos momentos de tomada de decisão coletiva. Como pode-se observar nos estudos realizados durante o manuseio das atas da UEX municipal, que num dos trechos diz que: “(...) foi solicitada a relação de prioridades para

aplicação da verba de R\$ 6.300,00 (seis mil e trezentos reais) do PDDE.” (LIVRO DE ATA, 1999, p.15). Assim, quando havia reuniões entre os segmentos, reforçava-se a lógica de indução do programa, sendo inúmeras vezes mencionadas durante os encontros desta Unidade Executora. Fazendo com que a participação da comunidade fosse um ato obrigatório.

Percebe-se que os condicionantes financeiros foram se avolumando simetricamente, na mesma proporção das demandas e/ou necessidades escolares. O PDDE ao ser colocado em pauta significava uma lista de prioridades previamente organizada, fazendo das reuniões um círculo vicioso.

De acordo com o que diz o Relatório da Pesquisa Nacional sobre o PDDE, constatou-se que “o nível de participação ia diminuindo”, uma vez que já haviam decidido previamente, o que era prioritário. Santos (2005) chama atenção para a implantação do PDDE, ao afirmar que a implantação deste ajudou a diminuir a participação mais regular dos conselheiros pelo excesso de atribuições a eles confiadas pelo Programa. Diz ainda, que em menor grau aparece a idéia de que o PDDE permite maior aproximação da comunidade escolar na discussão sobre a aplicação dos recursos. Assim, esta é chamada a opinar nas tomadas de decisões.

Como o repasse do recurso do PDDE é anual, o formato de repasse, aplicação e acompanhamento, tem que ser sistemático, otimizado e avaliado pelas unidades executoras, mas, na verdade, o que se verificou nos documentos (atas) e prestações de contas foi uma prática burocrática, formal e destituída de avaliações criteriosas. Principalmente pelo fato do conselho fiscal se constituir na maioria das vezes, em um mero instrumento legalista do programa, servindo apenas para balizar as prestações de contas.

É preciso alertar para o risco de uma compreensão reduzida da participação dos conselheiros nas UEX, ainda que estas façam parte de um espaço público, a garantia de uma participação mais efetiva e qualitativa dos conselheiros não ocorrerá como um passe de mágica. A prática participativa se dá de forma gradual e é um processo pelo qual a sociedade está aprendendo como participar. Segundo Gohn (2003), “além da herança de experiências anteriores de participação, é necessária, nesse processo, a vontade política para que esse espaço de caráter democrático se efetive”.

A Resolução nº 68, de 18/02/2007, expressa o mesmo intento das demais normativas do Programa, quando reforça a mesma política, que é:

[...] Considerar a política de fomento ao **fortalecimento da participação social** e da autogestão dos estabelecimentos de ensino públicos e privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, como meio de consolidação da escola democrática (BRASIL, FNDE, MEC. Grifo nosso, 2007)

Neste sentido, o nível de participação estabelecido pelo Programa, vem acontecendo de maneira técnica e formal, sem que os integrantes das Unidades Executoras o façam diferentemente como um compromisso político, resultado de uma postura inerente do processo democrático.

Para compreender melhor esse formato de participação, a partir do PDDE, é necessário fazer uma análise sobre o processo de descentralização e de autonomia, pelo qual se busca entender de que forma esse Programa desenvolve esses conceitos no interior das escolas, e propriamente na UEX, a partir do que dizem os documentos norteadores do PDDE, evidenciados no próximo tópico.

2.2 A Descentralização e Autonomia no PDDE

O processo de descentralização e de autonomia que se desencadeou, durante a implantação do PDDE, foi bastante significativo, face às diversas concepções teóricas com conotações multifacetadas, tendo como umas das finalidades persuadirem os sujeitos escolares. A partir daí, verificou-se nos documentos “a autonomia no sentido de que os recursos estarão sendo repassados diretamente a unidade executora ou entidade representativa da comunidade escolar; e como ampliação e fortalecimento da gestão financeira, administrativa e pedagógica (BRASIL, FNDE. 1995).”

Apesar da prática observada no Programa, o documento que o institui propõe “[...] assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira através do repasse dos recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica (BRASIL, FNDE. 1995).”

Também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (LDBEN), em seu Art. 15, trata dos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas públicas de educação básica. Expressa a lei “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. A partir deste marco teórico legal (LDBEN), pode-se apresentar algumas discussões acerca do PDDE, no contexto educacional e sua aplicabilidade no cotidiano escolar.

Segundo o Relatório do I Encontro Técnico Nacional do PDDE¹⁷, a direção prioritária da política educacional, por meio do programa era “o fortalecimento da gestão escolar e a ampliação de sua autonomia financeira, administrativa e pedagógica da escola”.

É perceptível, ainda, que a descentralização, particularmente a descentralização financeira em si, não melhora a qualidade do ensino. Também a autonomia, que acompanha a descentralização, não produz melhorias significativas na qualidade do ensino e no desempenho dos alunos, pois:

...a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar, preconizada pelos organismos internacionais (...), baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabeleceria, nas escolas públicas, um cenário muito próximo àquele da iniciativa privada, em que objetivos próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor (ZIBAS, 1997, p. 67).

Santos (1997), afirma que a descentralização significa distribuição de poder, criação de possibilidades de autonomia da gestão, da participação e controle social dos recursos públicos. Segundo a autora vem acontecendo a transferência de responsabilidade do poder público para terceiros. Assim, tais medidas na educação, tem na escola o seu *locus* privilegiado, por ser uma tendência nos estudos que tratam dos problemas históricos da educação brasileira, especialmente no que se refere a má qualidade do ensino, com destaque para a gestão:

São os Estados e Municípios que efetivamente atuam no nível estratégico-gerencial do sistema educacional, acompanham, avaliam e integram o

¹⁷ Realizado em 25/10/2005 em Brasília com a participação de várias entidades representativas da sociedade. Esta idéia se fez na avaliação do Coordenador-Geral de Planejamento do FNDE, e um dos pioneiros do programa.

planejamento e os resultados alcançados pela escola. Aqui reside o ponto mais importante do sistema educacional, pois é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema (BRASIL, MEC, 1995, p.4).

Trata-se de uma forma de descentralização que pode ser categorizada como economicista-instrumental, cuja legitimidade ideológica, se assenta “sobre uma dupla equação: quanto mais descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais democracia e mais eficácia” (CHARLOT, 1997). Há que se considerar, contudo, que os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local (escola) é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central.

A autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros, é uma posição que vem sendo posta. A adoção de fundos de natureza contábil, como é caso do PDDE, segundo o governo federal permite maior eficácia na execução das demandas escolares, garantindo recursos supletivos. Estes podem ser utilizados para atividades afins. Isso pode ser verificado, diante de expressões que demonstram concepções norteadoras do PDDE:

[...] Relevância do planejamento estratégico para o fortalecimento da autonomia escolar e para a sistematização dos procedimentos, atividades e ações implementadas no ambiente escolar e para a consecução dos seus fins sociais (BRASIL, FNDE, 2006)

Mostra-se com isso que a gestão educacional incorpora um sentido peculiar, que não alcança o caráter democrático outorgado pelos textos legais. A visão estratégica do Programa incide sobre organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento”.

Neste sentido, os documentos do PDDE sem exceção tratam da questão dos recursos financeiros repassados às escolas públicas, como se evidencia nas ementas e no corpo do texto das Resoluções e Medidas Provisórias, como podemos observar neste trecho de uma ementa:

Dispõe sobre o repasse dos recursos financeiros e institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar [...] (BRASIL, FNDE, 2005).

Daí o caráter “articulador e integrador” do processo de descentralização do Programa, que está intrinsecamente ligado a autonomia das escolas, por meio da forma direta deste repasse.

No tópico seguinte, far-se-á uma análise da Gestão Escolar, compreendendo as mudanças que ocorreram a partir da reforma do Estado brasileiro. Dessa forma se fará uma análise do processo de transição dos Conselhos Escolares para as UEXs (unidade executora do Programa). Assim, se buscará caracterizar o Programa como uma parceria público-privada, que se instalou nas escolas pública. Nesse sentido, faz-se necessário fazer uma análise sobre a gestão escolar e a perspectiva democrática.

2.3 A Gestão Escolar e a Perspectiva Democrática

Os anos 1980 foram marcados por um processo de abertura política depois de um longo período de ditadura. Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os eixos principais dos movimentos sociais estavam vinculados à democracia, à gestão democrática do Estado, participação da comunidade, enfim, de todo um movimento de luta por uma sociedade mais justa e igualitária e por direitos sociais (OLIVEIRA, 2002).

Neste sentido buscaram-se estruturar os ideários dos movimentos sociais, principalmente os concernentes a gestão democrática. A partir de um conceito de democracia que levasse em consideração os direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder. Uma democracia direta, onde os cidadãos podem exercer seus direitos lutando e exigindo por eles coletivamente. Diferentemente da forma como tratados atualmente.

A Gestão Democrática foi legitimada tanto pela Constituição Federal, quanto pela Lei de Diretrizes da Educação Nacional – LDBEN. Na Constituição Federal, capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto; Seção I- Da Educação; Artigo 206 se estabelece que – O ensino será ministrado com base nos seguintes

princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Já na LDBEN- Lei nº 9394/96, 3º, inciso VIII fala-se da – gestão democrática do ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

Também no art. 14 da LDB – diz que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Diante desses preceitos constitucionais que deram margens para várias interpretações, é que são direcionadas as diversas políticas educacionais, principalmente na área da gestão escolar, e, por conseguinte, observa-se o distanciamento dos marcos legais que preconizam o princípio da gestão democrática e dos processos de participação subjacentes a esta.

Para Vieira (1990, p. 12) as políticas públicas dos anos 1990 tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão. A partir disto, ocorreu a mudança dessa centralidade, passando-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade. Assim, o eixo ‘centralidade da gestão’ deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços.

Como parte deste movimento, houve avanços na luta pelo direito à educação, entendido não apenas como acesso à escola, mas ao conhecimento e a uma maior participação nas definições educacionais. A gestão democrática passa a ser parte integrante da luta por educação de qualidade. Mas a construção da democracia encontrou enormes obstáculos, principalmente no capitalismo (divisão internacional do trabalho; da exploração; privatização e o abandono das políticas sociais).

O Brasil viveu nos anos 1980 um processo de abertura pactuada com as forças da ditadura. E, quando o país estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e

reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI, 2007).

A gestão escolar, como o próprio nome diz, refere-se a área específica relacionada aos estabelecimentos de ensino. A LDB de 1996 foi a primeira das leis de educação a normatizar uma atenção particular á gestão escolar, atribuindo um significativo número de incumbências ás unidades de ensino:

são as seguintes incumbências atribuídas ao estabelecimento de ensino em lei: elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento; articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (LDB, art. 12, incisos I a VII, 1996).

Esta perspectiva assinala um momento em que a escola passa a configurar-se como um foco da política educacional.

Segundo a LDB, a elaboração e a execução de uma proposta pedagógica é a primeira e principal das atribuições da escola, devendo sua gestão orientar-se para tal finalidade. Isto porque desta definição dependem muitas outras. A proposta pedagógica é, com efeito, o norte da escola, definindo caminhos e rumos que uma determinada comunidade busca para si e para aqueles que se agregam em seu entorno. Para Vieira (2006),

Constituem tarefas específicas da escola a gestão de pessoal, assim como de seus recursos materiais e financeiros. Noutras palavras, cabe a ela gerir seu patrimônio imaterial e material. O primeiro refere-se ás pessoas, às idéias e à cultura produzida em seu interior; o segundo diz respeito a prédios e instalações, equipamentos, laboratórios, livros, enfim, tudo aquilo que se traduz na parte física de uma instituição escolar. Além dessas atribuições, e acima de qualquer outra dimensão, porém, está a incumbência de zelar pelo que constitui a própria razão de ser da escola – o ensino e a aprendizagem (VIEIRA, 2006, P. 7).

Santos (2000, p. 5) apresenta uma visão diferenciada da autora citado anteriormente “sejam qual forem seus objetivos diretivos da escola, estes devem impregnar a prática do administrador, sob pena de se transformarem em letras mortas”. Esta autora destaca o termo administrador, face à especificidade da

administração escolar transformadora, diferente da empresa, pois não visa um produto acabado, palpável e de difícil avaliação e mensuração. Neste sentido destaca:

O caráter transformador da administração escolar não pode se restringir apenas ao processo ensino-aprendizagem, de como o gestor articula suas ações administrativas com à parte pedagógica, mas na vida da escola como um todo: nas reuniões periódicas, no relacionamento com o coletivo escolar, na organização dos eventos, no planejamento, na comunicação direta com o ambiente. É exatamente na relação pedagógica entre dirigentes e dirigidos que começam as mudanças: “toda relação de “hegemonia” é necessariamente uma relação pedagógica...” (Gramsci, 1981, p. 37). Hegemonia aqui entendida como domínio consentido (SANTOS, 2000, P. 5).

Paro diz acerca da temática em estudo (1986, p. 18), “a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados.” Assim, para o autor, administração não é simplesmente gerência, mas caracteriza-se pelo estudo das fórmulas e dos instrumentos para levar à consecução dos objetivos, numa determinada direção.

As interlocuções teóricas utilizadas anteriormente, para se falar acerca da temática administração escolar, são justamente para demonstrar que é preciso buscar e resgatar o seu objeto, que é a escola. Pois segundo Santos (2000, p. 4) a

escola pública é um locus privilegiado onde se verifica o embate de interesses políticos: de um lado, tem-se a visão de mundo da classe dominante que é transmitida pela escola, através do saber ministrado, da organização e estrutura; de outro, é o lugar onde os filhos da classe trabalhadora estudam. Portanto, onde a classe trabalhadora está concretamente (...) dependendo de como a administração se organiza, esta classe poderá participar decisivamente dos rumos da escola; medida indispensável para que haja democracia e transformação social.

Neste cenário teórico-prático de mudanças, expectativas e transformações na educação, em especial no campo da gestão educacional e escolar, é que se realizaram tais aprofundamentos a fim de fazer uma discussão sobre a gestão do PDDE nas escolas públicas. A gestão escolar democrática na concepção do PDDE:

Considera a necessidade de **sistematizar, disciplinar e otimizar os procedimentos administrativos** relativos aos processos de adesão, e habilitação e às formas de execução e de prestação de contas dos recursos do PDDE, destinados aos estabelecimentos de ensino públicos e aos

privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, com o fito de garantir meios que possibilitam a consecução dos propósitos da escola democrática; os benefícios advindos com **a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos**; e uma **gestão permanente com decisões colegiadas fortalecidas** (BRASIL/FNDE, 2007, p. 2, grifos nosso).

Os conceitos destacados na citação anterior são bastante significativos do ponto de vista administrativo, técnico e financeiro, porque ajudam a compreender a lógica gerencial presente no Programa. O ato de sistematizar, disciplinar e aperfeiçoar os procedimentos administrativos, só vem reforçar o quanto o PDDE é burocrático, normativo e gerencialista.

No aspecto da racionalização e simplificação dos procedimentos, o PDDE contribui para a transferência de responsabilidade às UEXs. O Programa quando se refere a uma gestão permanente (com decisões colegiadas, em seu conteúdo) apresenta um contra-senso, na medida em que, o FNDE, gestor do Programa, toma somente para si “o direito de avaliar, controlar, acompanhar e fiscalizar o PDDE” em detrimento das outras parcerias oficializadas, que só possuem atribuições secundárias.

O processo de gestão democrática na concepção do PDDE é entendido como um exercício permanente dos sujeitos escolares, em que “há necessidade de sistematizar, disciplinar e otimizar os procedimentos administrativos”. Então, os sujeitos escolares devem seguir os procedimentos que envolvem os processos de adesão, habilitação, transferência e execução dos recursos; bem como, a elaboração e encaminhamento das prestações de contas do PDDE. Uma prática usual desse tipo de gestão foi reforçada na Medida Provisória, nº 2.178-36, de 24/08/2001, diz que:

(...) há necessidade de sistematizar, consolidar, otimizar e disciplinar os procedimentos administrativos, no âmbito do FNDE, relativos à forma de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE (BRASIL, MEC, 2001, p,1).

Ao enfatizar-se sobre estes procedimentos técnico-operacionais, o Programa secundariza a dimensão política próprias dos processos coletivos de tomada de decisão que têm caracterizado os graus mais avançados de participação.

O Programa reforça ainda o tom pragmático das políticas educacionais dos anos noventa. Nesse sentido, Santos (2005) afirma que a:

Ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é reduzida ao emprego das energias de usuários e profissionais na assunção de tarefas gerenciais. Comprova essa tendência a ausência de políticas indutoras ao fortalecimento dos Conselhos de Escola, 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 (SANTOS, 2005, p. 12)

Ao partir-se desses pressupostos, percebe-se que a concepção que se tem sobre gestão democrática, reduz-se às unidades executoras e ao cumprimento de normas, regras, regulamentações, que são inerentes ao PDDE. Segundo a Resolução, nº 06, de 22/04/2005:

é considerado boa prática de gestão, a administração e emprego criativo dos recursos públicos, destinados à educação fundamental, no atendimento das prioridades eleitas no rol das reais necessidades identificadas pela comunidade escolar, de forma participativa, transparente e com pleno controle social (Brasil, FNDE, 2005, p.3)

Nesse sentido, adotar uma sistemática na íntegra que atenda às exigências do Programa, para a efetivação de sua metodologia, subentende-se cumprir com todas as orientações do FNDE, que vai desde a adesão, habilitação, controle social, processo de prestação de conta, objetivando a otimização por meio da “racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos”. A ênfase dada à gestão gerencial é notória no PDDE. Busca justamente na aplicação desses procedimentos técnico-administrativos, a produtividade, a eficiência e a qualidade dos sistemas educativos; da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências, para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral.

Com relação à “gestão permanente, com decisões colegiadas e fortalecidas”, o PDDE configura-se como um programa de cunho gerencialista, em que um modelo de gestão permanente, busca agregar valores, atributos, aos sujeitos escolares e inculcar uma “democracia”, que subentenda certas decisões colegiadas fortalecidas. Decisões estas, que vão desde o recebimento dos recursos,

elaboração de plano de execução e elaboração de listas de prioridades até a prestação de contas.

Os arcabouços legais contidos nas normativas do Programa acabam por fomentar uma gestão escolar nos moldes gerenciais, pois com a criação das UEXs, simboliza uma organização que credibiliza a técnica, a eficiência, a eficácia e a sistematização das informações, para a otimização dos objetivos propostos. Sabe-se que a proposta concebida no âmbito do Programa enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e efficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar. Assim, a escola é considerada responsável pela melhoria da qualidade do ensino.

A estrutura de uma “nova” cultura organizacional firmada sobre princípios de gestão estratégica e do controle da qualidade total é orientada pela e para a racionalização, a eficiência e a eficácia. Desse modo, ideologicamente, o PDDE, desde sua concepção, “busca criar o consenso em torno da idéia de que a melhoria da educação estaria na adoção dos parâmetros do mercado, com aplicação de estratégias de empresa privada na gestão da escola pública” (SANTOS p.35).

Ainda no dizer de Santos (1997), a forma de gestão está sendo incorporada desde a redemocratização do país, em várias medidas mobilizadoras de construção de relações democráticas, quais sejam: as eleições diretas para dirigentes escolares; criação de Colegiados multipartites ou outros espaços formais de participação; a autonomia na gestão dos recursos financeiros diretos; a elaboração de projetos pedagógicos, pelas próprias unidades escolares, dentre outras.

Este formato de gestão escolar que expressa a eficácia, a eficiência e a busca de resultados, por meio do Programa apresenta forte inspiração nos modelos de gestão empresarial. A própria linguagem e os discursos utilizados são marcadamente vinculados ao discurso mercadológico e gerencialista. Apresenta com isso, mecanismos estratégicos da administração pública gerencial, que tem como referência a administração de empresas, da qual, se diferencia pela cobrança de impostos, pelo controle dos políticos eleitos e pelo interesse público, pois:

(...) o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade (...) acrescentam-se os princípios de orientação

para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrativa (MARE, 1998, pp. 24 e 34).

Neste sentido, o FNDE por meio do PDDE estabelece as condições necessárias para que o processo de gestão escolar fosse instalado e não construído. Com isso, utilizou-se uma estratégia para a viabilização do mesmo criando as Unidades Executoras, que de acordo com os instrumentos de democratização da gestão escolar representativo adotado, poderia desencadear um processo democrático.

Para Isso, foi possível demarcar o engendramento de políticas indutivas que culminaria na efetivação do Programa. Esse fato é relevante, pois os sujeitos escolares pertencentes ao Conselho Escolar absorveram a ideologia gerencialista. Esta levou os membros efetivos a se comportarem como se fossem apenas os receptores das demandas financeiras, em vez de condutores políticos do processo instaurado.

A viabilidade das ações do Programa, além de sistemáticas por natureza, forçou as unidades executoras a um ritmo acelerado nas tomadas de decisões, em especial, no que tange a aplicação dos recursos recebidos. Daí, a partir do recebimento do Programa uma série de orientações tinha que ser cumprida, principalmente em relação a assimilação dos atributos gerenciais.

Segundo a Resolução nº 027, de 14/07/2006, em seu artigo 13, diz que: “Uma gestão permanente, com decisões colegiadas fortalecidas”, deve ser um elemento norteador de uma das linhas diretriz do Programa, que é a garantia da otimização do processo de gestão estratégica, utilizando-se da eficiência e da eficácia, para a efetividade do processo de racionalidade técnica.

Então, fomentar parcerias, agilizar os procedimentos de prestação de contas são um dos elementos canalizadores ao emprego de energias de usuários e profissionais na “assunção de tarefas gerenciais”, que sinalizam a capacidade eficaz e compromissada na condução do Programa.

Há um aparato legal e institucional que o Governo Federal, como ator principal desse novo modelo de gestão, complementa sua ação no processo de implementação do PDDE. Isto se faz por meio de aparato técnico, elaborando-se

documentos que orientam as escolas-alvos a iniciar seu processo de organização e inserção no Programa.

A Resolução/FNDE, nº 10/ 04 /2004 esclarece a organização do Programa que ocorre via FNDE, o qual disponibiliza os recursos diretamente para as escolas por meio de suas unidades executoras “as responsabilidades das esferas de governos, o quadro de exigências e orientações relacionadas à utilização e distribuição dos recursos, a constituição e funções das Uex”.

O PDDE, como um programa de assistência financeira e de caráter suplementar, focaliza determinadas ações no âmbito da escola. Com isso, o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas. Assim o PDDE favorece a autonomia gerencial, quando a dotação de recursos federais para a manutenção das escolas, não é suficiente, e fica a mercê de outras “parcerias”, tal como expressam seus objetivos.

No tópico seguinte, analisou-se o contexto histórico que contribuiu para a efetivação dos Conselhos Escolares e suas interfaces com a criação das Unidades Executoras, a partir do PDDE.

2.3.1 Conselho Escolar/ Unidade Executora

O movimento da sociedade brasileira em direção à conquista da participação deu-se na década 1980. A escola pública paraense inserida neste processo deflagrou a criação dos primeiros conselhos escolares, a partir de decisão do próprio corpo escolar com a ajuda do SINTEPP, causando expectativas no estabelecimento de relações democráticas em seu interior, pela inclusão de todos os segmentos que a compõe em seu processo administrativo e pedagógico.

A Constituição Federal de 1988 (Art. 206, Inciso VI), estabeleceu como um dos princípios da gestão democrática na forma da lei e a Constituição Estadual do Pará de 1986 ratifica o referido no (Art. 278, Inciso III), também instituindo os Conselhos Escolares:

Os conselhos escolares são órgãos de aconselhamento, controle; fiscalização do sistema de ensino a nível de cada estabelecimento escolar

público ou naquele que do Poder Público recebam auxílios financeiros ou bolsas, constituindo-se crime de responsabilidade os atos que importem em embaraço ou impedimento de organização ou regular funcionamento desses colegiados, observado o seguinte: a) os conselhos terão seu funcionamento regulado em lei, e serão constituídos pelo diretor da escola, pela representação equitativa eleita dos especialistas em educação, professores, alunos que tenham no mínimo doze anos, pais de alunos, funcionários não docentes e comunidade onde se insere.

Ao referir-se ao papel do Conselho Escolar, o MEC afirma:

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

A idéia orientadora do MEC reforça o desdobramento do PDDE nas escolas, mesmo antes da implementação dos Conselhos Escolares como Unidade Executoras aqui no Pará, segundo as Normas Regulamentares para implantar os conselhos (Título I, da Natureza e Fins em seu Art. 1º e 2º) amplia seu conceito e função:

Art.1º -O Conselho Escolar é um organismo vinculado às Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus que visa coordenar as atividades administrativas-pedagógicas inerentes ao processo educativo. Art. 2º - O Conselho Escolar terá por finalidades: I - Promover a integração entre as várias categorias integrantes do processo educativo, viabilizando uma prática democrática nas Unidades Escolares; II - Consolidar uma educação dialógica buscando a socialização das decisões no planejamento educacional (PARÁ, 1986, p. 35).

Diante desta ótica, a criação e a implantação do Conselho Escolar tornaram-se fundamental para a gestão democrática da escola, visto que, sua função adquire o caráter de co-responsabilidade de todos na qualidade dos serviços educacionais prestados pela unidade educacional. Isto se possibilitará tanto por meio da participação coletiva, quanto pela discussão e interação de seus segmentos no interior da escola.

O Conselho Escolar torna-se o órgão mais importante de uma escola na garantia e fortalecimento de sua autonomia e na busca de implementar a gestão democrática. Esta se proporciona pelo fato de se garantir uma composição representativa de todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Conforme se observa:

Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre os aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, tornando este coletivo não só um canal de participação, mas também um instrumento de Gestão da própria escola (ROMÃO, 2000, p. 20).

Desta forma, o Conselho de Escola, se torna espaço possível para construção do projeto de escola que atenda aos interesses de sua comunidade, que poderá sugerir deliberar, acompanhar, intervir e avaliar a qualidade dos serviços educacionais que lhes são prestados pelo Estado no cotidiano das escolas. As palavras de Gadotti (2000, p. 48) confirmam esta perspectiva "para que os Conselhos Escolares sejam implantados de maneira eficaz, é necessário que a participação popular, dentro e fora da escola, constitua-se numa estratégia explícita da administração". Nesta ótica, se faz necessário a vivência compartilhada de decisões no dia-a-dia escolar, estabelecendo-se condições concretas e adequadas à participação e exercício dos Conselhos Escolares.

Desta forma a escola deverá tornar-se o espaço de aprendizado por meio da prática e vivência democrática, proporcionado pelos debates, conflitos, diálogos e divergências de idéias, de histórias e de sentimentos. Tudo isto advindo da heterogeneidade de seus autores e atores, por conta de suas diversidade e diferenças. Assim, isto possibilitará o emergir de uma gama de ações, uma maior relação e interação entre seus segmentos, pela exposição das dificuldades e conflitos para posterior superação. Esta será resultante do diálogo, respeito mútuo, participação e democratização das decisões, que visam garantir a autonomia não só por documento, mas conquistada pela coletividade, em suas ações diárias.

A existência de Conselhos Escolares, como uma instância representativa da comunidade escolar, constituía-se uma realidade no município de Belém e no Estado do Pará. Atuar como uma UEX configura-se uma exigência do Programa para os recebimentos dos recursos para a escola. Como também a atuação dessas UEXs sinaliza a adoção na prática da parceria público-privado no âmbito público, ou seja, um retrocesso no que tange as afirmações anteriores.

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

Portanto, a Unidade Executora pode arrecadar outros recursos além daqueles repassados pelo PDDE, garantindo, conforme orientação do Banco Mundial, uma maior participação do setor privado e da comunidade na educação, ou melhor, no financiamento da educação. Nesses termos, ainda que a captação de recursos privados pela escola não se constitua em novidade, o fato é que há incentivos e amplia-se a legitimidade da participação financeira privada na escola pública. Por isso, segundo Santos (2004) “para além de uma autonomia de gestão financeira, a autonomia proposta no PDDE é uma autonomia financeira”.

Segundo os autores:

os Conselhos Escolares ou qualquer outra Unidade Executora com personalidade jurídica, como uma espécie de organização no padrão de Organizações Não-Governamentais - ONGS devem se responsabilizar pela decisão e execução das ações escolares e, sobretudo pela captação de recursos que lhes assegure a manutenção das unidades escolares e na medida em que conseguem ter sucesso em tal meta, são colocados pelo Estado, como vitrines para as outras unidades, no estímulo à competição, por meio de diferentes estratégias, como a criação de ranking, prêmios de gestão, etc, obrigando as escolas a funcionarem como organizações sociais e buscarem qualquer tipo de parcerias, que muitas das vezes chegam a ferir suas autonomias, em nome da melhoria de suas condições materiais (SANTOS, GUTIERRES E SILVA, 2004, p. 12).

Neste sentido, no documento do PDDE – “Orientações básicas sobre os processos de adesão e de habilitação; transferência e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento das prestações de contas”, que chegaram às escolas públicas evidenciou-se a sistemática acima pelo MEC/FNDE, para a indução do Programa. A concepção do Programa:

[...] baseou-se no princípio da descentralização da execução dos recursos federais destinados à educação fundamental, e no reforço ao exercício da cidadania, reconhecendo que “o cidadão será tanto mais cidadão quanto menos for expectador e maior for seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público (BRASIL, FNDE. 1998).

Tudo isso direcionou as unidades escolares a criarem suas unidades executoras “[...] sob pena de ficarem impedidas de receber recursos do PDDE (BRASIL, 1995)”. Então a função básica das UEXs consiste em receber e administrar os recursos provenientes do PDDE, ou seja, empregá-lo em ações que incidam no bom funcionamento da escola e na melhoria da qualidade do ensino. Em

consonância com as normas e critérios para a execução do programa, definidas previamente e regulamentadas em lei específica pelo governo central, por meio do FNDE. A partir das UEXs, portanto, a política de descentralização de recursos públicos se efetiva no âmbito das unidades de ensino.

É oportuno ressaltar que as UEXs, além de receber e administrar os recursos oriundos do programa pode exercer a função tanto de captar e administrar recursos provenientes de outras fontes, sem nenhum impedimento legal, já que esta função é regulamentada nos documentos que normatizam o programa – quantas doações, advindas da própria comunidade escolar que representa. Então veja-se: “a Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade escolar, entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares [...]” (BRASIL, 1995 d, p.11).

No âmbito da escola, a administração do Programa está sob a responsabilidade das UEXs que, segundo a Resolução nº 10/2004, podem ser quaisquer entidades representativa da escola: a Caixa Escolar, a APMs, o Conselho Escolar – CE ou outro órgão similar Desde que representem, juridicamente, os estabelecimentos públicos beneficiários do Programa (BRASIL, 2004^a).

Diante do contexto, essas unidades executoras, no intervalo que antecede o recebimento dos recursos, e após a conclusão das compras, vivenciam momentos de instabilidade face ao processo de prestação de contas. Isto, segundo o FNDE, deve obedecer a uma série de exigências, característica de uma empresa, que a título de informação são as seguintes:

1) As unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal encaminham a prestação de contas dos recursos que lhes foram transferidos para as prefeituras ou Secretarias de Educação dos estados ou do Distrito Federal, conforme sua vinculação até 31 de dezembro do ano do repasse ou nas datas antecipadas pelas respectivas esferas de governo.

2) De posse da prestação de contas, as prefeituras e secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal devem:

a) analisar as prestações de contas recebidas das unidades executoras próprias de suas escolas;

- b) prestar contas ao FNDE dos recursos recebidos para atendimento às escolas que não possuem unidades executoras próprias;
- c) consolidar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas recebidas das unidades executoras próprias de suas escolas, para encaminhamento ao FNDE.

3) As escolas privadas de educação especial mantidas por entidades, sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público, devem apresentar sua prestação de contas diretamente ao FNDE (BRASIL, FNDE, 2007).

Além do que foi exposto, as Unidades Executoras terão outras atribuições, a seguir uma espécie de *chek list* da Prestação de conta do PDDE, conforme a resolução nº 9/, de 24/04/2007, que deverá apresentar a SME/ Célula de Desenvolvimento de Programas Especiais - CDPE os originais dos seguintes documentos:

(a) **Ofício de encaminhamento** ao Secretário Municipal de Educação, conforme modelo deste manual; Exercício: 2007/Assinatura do presidente do conselho escolar; b) **Declaração de regularidade** das contas e dos documentos comprobatórios, emitida pelo Conselho Escolar/Unidade Executora, conforme modelo do manual; Exercício: 2007; (Constar Nome Legível, assinatura e identidade do diretor e do presidente do conselho, do representante de pais, alunos e professores; **Obs.:** Se o aluno não possuir RG considerar o N° da Matrícula na escola, série e turno. (assinaturas devem conferir com as das atas apresentadas); c) **Ficha de atualização dos dados do Conselho** (Dados completos do presidente do Conselho e do Diretor da escola; Pode ser assinada pelo Diretor, pelo presidente do conselho ou pelo secretário da escola); d) **Cópia da ata de eleição composição e de posse** do Conselho Escolar, Ata de Prioridades para o PDDE e Ata de Prestação de Contas (OBS.: Se na Ata de eleição e posse já constar a composição do conselho não haverá necessidade de apresentação da mesma em separado; e) **Extrato bancário conciliado, (Mês a mês)** do período de execução evidenciando a movimentação dos recursos desde o momento do depósito até a finalização dos gastos incluindo o extrato da aplicação financeira; f) **Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados** (Observar as instruções de preenchimento); g) **Relação dos Bens Adquiridos ou Produzidos (idem) importante:** na Especificação dos bens deve ser acrescentado o **Nº do Tombamento** do bem; h) **Termo de Doação** (Preenchimento: Conselho Escolar das Escolas Municipais/ Secretaria Municipal de Educação / (Descrever os bens de Capital); i) **Recibo** - o valor pago deve corresponder ao valor do cheque (**Valor Contratado = Orçamento; (Menor Preço), Valor pago = Valor do Cheque;** Conferir carimbo identificador do recurso: PDDE/ FNDE, Carimbo com nome, assinatura e CNPJ da empresa; Data do cheque = da nota fiscal; Carimbo

de atesto assinado por funcionário Público Municipal lotado na escola e com número de matrícula (não poderá ser assinado pelo diretor (a) ou presidente do conselho, bem como funcionário terceirizado); j) **Pesquisa de Preço:** (Orçamento de Três Empresas); k) **Verificação de menor Preço** (Assinatura do diretor ou do presidente do conselho ou de outro membro do conselho); l) **Ordem de Compra e Serviço** (A assinatura do Diretor ou Presidente do Conselho); m) **Cheque:** (Apresentar na prestação copia frente e verso; Deve ser emitido na mesma data da Nota Fiscal; Deve ser nominal a empresa ou prestador de serviço constante na Nota Fiscal ou recibo; Deve ser assinado pelo diretor e presidente do conselho; No verso deve constar o programa e a que se destina); n) **Nota Fiscal (1ª Via;** Os itens devem está discriminados conforme orçamento com especificação completa e incluindo a marca do produto; Conferir o valor unitário de cada item, fazer a multiplicação pela quantidade e checar também se o valor total está correto; Conferir carimbo de atesto (não poderá ser assinado pelo diretor (a) ou presidente do conselho, bem como funcionário terceirizado); Conferir carimbo identificador do recurso: PDDE; Sendo nota de serviço verificar se constam os impostos; A Unidade Executora (Conselho Escolar) poderá optar pela reprogramação do recurso e utilizá-lo no exercício de 2008; Não será exigida a apresentação de Certidões do INSS e FGTS p/ prestação de contas, do PDDE; O gasto com serviços (pequenos reparos na escola e conserto de equipamentos) do PDDE poderá ser de até 50% do custeio; (BRASIL, FNDE, 2007).

Nesse sentido, esse formato reflete uma interferência na organização da escola, pois simbolizaria uma espécie de Organização Social, ou simplesmente OS, que supostamente substituiria as demais entidades representativas da sociedade.

é a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída sob a forma de associação ou fundação, voltada para a execução de atividades de relevante valor social, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (BRASIL, MEC, 1998).

Este modelo previsto pretende incentivar o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade para a gestão de serviços de natureza social, contemplando o foco no cidadão-cliente, a ênfase no desempenho e no controle social. O Estado mantém as suas responsabilidades no fomento a estas atividades, transferindo recursos públicos para as OS, passando a desenvolver controles mais eficazes, com base nos resultados efetivamente alcançados. A afirmação inicial é que o Estado busca substituir a responsabilidade que é sua para essas organizações.

A decisão de instituir tal programa, no entanto, não causa surpresa a ninguém, uma vez que a concepção básica veiculada nas normativas legais do Programa e confirmada na Lei nº 9.637/98 era de conhecimento público. Ao se estruturar a administração pública em "núcleos", o Plano Diretor da Reforma do

Aparelho do Estado definiu 'O Núcleo de Serviços Não Exclusivos', como o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, e onde o Estado está presente por estarem em jogo direitos humanos fundamentais. Ou ainda em questão "economias externas relevantes".

Segundo Santos (2004) Para este setor, o governo FHC estabeleceu como meta um processo de "privatização branca", por meio da transferência para o "setor público não-estatal" dos serviços nas áreas de ensino, saúde e pesquisa, dentre outros. Assim, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, entidades de direito público, sem fins lucrativos. Estas tinham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

Por esta via, se estaria logrando maior autonomia e "uma maior responsabilidade para os dirigentes destes serviços", bem como um "controle social direto por parte da sociedade por meio de seus conselhos de administração" e ainda "uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, e a sociedade a que serve". Dessa forma se aumentaria a "eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor" (PDRAE, 1995, p. 57-59).

Santos (2004) diz que para atingir este objetivo, "mascara-se" uma entidade de direito público pré-existente em organização social, de modo a conferir-lhe autonomia gerencial e capacidade de contratar pessoal sem concurso público. Também realizar compras sem licitação e gerir os recursos públicos sem a necessidade de obediência aos limites da lei orçamentária. Ao mesmo tempo, dá-se a essa entidade a prerrogativa de conceder benefícios e vantagens aos seus servidores, inclusive mediante a utilização de recursos próprios que deverá buscar no "mercado", provavelmente mediante a cobrança de serviços do "cidadão-cliente".

Por meio de um contrato de gestão - cujas metas serão fixadas por acordo entre o Estado-financiador e a organização social - confere-se elevado grau de autonomia as organizações sociais, subordinando-as apenas ao controle de resultados. Podendo, então, a instituição, se não cumprir a sua parte, ser "desqualificada" como organização social.

Não se trata, certamente, de uma iniciativa que confira ao Estado melhores meios de gestão ou que induza dirigentes públicos a uma ação mais efetiva. Pelo contrário, trata-se de uma manobra onde, manipulando formas jurídicas e conceitos, busca-se descaracterizar o Estado, enquanto responsável direto pela prestação de serviços públicos essenciais e transformá-lo naquilo que os estudiosos chamam de "Estado Mínimo comprador". Neste se converte a relação de cidadania em de consumo e assim o Estado passa a gerir contratos, e não instituições.

Com os recursos do Programa, a escola pode adquirir material permanente, para fazer a sua manutenção e conservação, capacitar e aperfeiçoar os profissionais da educação, fazer avaliação da aprendizagem, implementar seu projeto pedagógico e desenvolver atividades pedagógicas diversas (RES.nº 3/97, Art. 2º).

Com isso, o desenvolvimento e avaliação do PDDE vêm sendo demonstrados em pesquisas e eventos científicos recentes (Relatório final da 3ª fase do Projeto de Pesquisa "Observatório de Gestão escolar democrática – Observe". CED/UFPA. Agosto de 2006); Relatório do I Encontro Nacional Técnico do PDDE, realizado em 2005 em Brasília e o Relatório da pesquisa nacional intitulada "Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na Educação? desenvolvida entre os anos de 2003 e 2005, em cinco estados brasileiros (Piauí, Pará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio Grande do Sul). mediante os resultados obtidos, a partir dos recursos que as Unidades Executoras recebem. Isto demonstra uma relação institucional entre os parceiros, visando a execução e gestão do Programa.

No próximo tópico, situar-se-á o processo da parceria público-privado estabelecida com a implementação do PDDE.

2.3.2 A Parceria Público-Privado e o PDDE

A parceria público-privada apresentou algumas características marcantes em nosso estudo. Segundo a Resolução 006, de 22/04/2005, diz que:

o FNDE para operacionalizar o PDDE, contará com as parcerias dos Governos estaduais; municipais e do Distrito Federal, das UEXs de escolas públicas e das Entidades Mantenedoras de escolas privadas de educação especial, cabendo, entre outras atribuições previstas nesta Resolução; o fortalecimento da gestão dos agentes e parceiros envolvidos com a execução e avaliação das ações do FNDE/PDDE.

A estrutura organizacional do aparelho estatal foi montada para servir de aparato da reforma do Estado brasileiro, e baseia-se na concepção de uma “administração pública gerencial, eficiente e flexível, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995b, p.12).

As propostas apresentadas no Plano de Reforma do Estado são basicamente, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos, no sentido de que a administração pública seja “permeável à maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil”. A proposta desloca, também, o eixo dos procedimentos para os resultados. Neste sentido, os princípios de orientação são: o cidadão-cliente, o controle por resultados e a competição na administração, pois “a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços” (BRASIL, 1995b, p. 16).

Peroni (2003) enfatiza que o cidadão 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 serão apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. Nesse caso, as políticas sociais não serão contempladas, pois foram consideradas pelo MARE, serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal.

O núcleo estratégico para a Educação se constitui pelo MEC em nível federal e pelas Secretarias de Educação, em nível estadual e municipal. A tais núcleos cabe as decisões centrais referentes à gestão e ao controle da política de gestão financeira da escola. A execução destas decisões, porém, é transferida para as escolas por meio das Uexs que precisam criar seus colegiados de participação da comunidade escolar para receberem e administrarem os recursos do PDDE. De acordo com a MP nº 1591, de 09/10/1997:

(...) pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços.

O Estado nesta nova ordem restringe a esfera pública enquanto fortalece a privada. O Estado é forte, pouco interventor, mas o poder regulador, sob forma do “político”, é o econômico. A política estatal transfere suas antigas responsabilidades

para a sociedade civil, mas avalia, financia, fiscaliza conforme políticas influenciadas pelas agências multilaterais. E assim, o Plano Diretor de Reforma do Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução, e, nesse sentido, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995b, p. 11).

Além da privatização, as outras estratégias de reforma do Estado são a publicização e a terceirização. Terceirização, conforme o Ministro Bresser Pereira, é o processo de transferir para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio. Já a publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (BRESSER PEREIRA, 1997, P. 7). Para ele o conceito de publicização significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997. P. 8).

Ainda para o ministro Bresser Pereira, a educação está inserida no campo dos serviços que podem ser:

No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica, que não lhes são exclusivas, que não envolvem poder do Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 12).

Continua Bresser Pereira, afirmando que “essas são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados” (IDEM, 1997, p. 12). E justifica as organizações públicas não-estatais como uma forma eficiente de o Estado superar a sua crise, considerando:

A partir, entretanto, dos anos 1970, quando este modelo de Estado entrou em crise, ao mesmo tempo em que a globalização tornava a competição entre os países mais acirrada e exigia novas formas de administração pública mais eficiente, já estava disponível uma nova forma de administrar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações públicas não-estatais (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 12).

Diante desses conceitos, destacou-se entre as alterações no campo da gestão escolar propostas pelo PDDE, a introdução e/ou o fortalecimento, de uma nova relação entre a administração pública e uma instituição de natureza privada, como é o caso da UEX.

Para o MEC a descentralização dos recursos financeiros viabilizada pela inserção do Programa (por meio da criação ou transformações dos Conselhos Escolares em Unidades Executoras) sinaliza uma participação e fortalecimento dos agentes públicos. Nesse caso, dos membros efetivos do Conselho Escolar, que poderão firmar parcerias com quaisquer parceiros. Assim, subentende-se que os conselheiros estão exercitando uma prática “autogestora”.

O PDDE novamente aparece como um exemplo de descentralização e de estímulo às parcerias, sobretudo por dois motivos:

primeiro, porque os recursos repassados são reduzidos, não cobrindo as necessidades da escola e, segundo, porque a autonomia concedida aos colegiados impulsiona-os para a busca pela captação de novos recursos capazes de viabilizar a manutenção das unidades escolares para se autofinanciarem, num processo de descentralização da operacionalização das ações da escola, numa nova forma de administração pública, calcada no modelo gerencial da empresa privada, que tem como princípios à eficiência e a produtividade. Tal direcionamento poderá trazer sérias implicações para o processo de democratização da gestão escolar (SANTOS, 2004, p. 108).

O discurso oficial incentiva alianças e parcerias, estimulando a atuação de empresas junto às escolas, por meio da execução de reformas, doação de material escolar e/ou patrocinando programas de treinamentos e outros. Entretanto, a tarefa de gerar receitas de fontes locais é muito difícil. A escola utiliza recursos oriundos da comunidade para a aquisição de materiais diversos. As escolas apresentam diferentes níveis de participação da comunidade, porém as ações de parcerias com entidades, empresas e instituições diversas não são muito frequentes.

A ampliação de parcerias está implícita na autonomia da escola, por meio de uma gestão participativa e estratégica. Segundo França (2005) “conceber um sistema de ensino como uma unidade descentralizada é afirmar que descentralização e autonomia caminham juntas”. Assim, as parcerias entre instituições privadas e educacionais só devem ser realizadas quando definidos os

princípios educacionais para que as escolas não se transformem em uma extensão de alguma empresa.

É preciso desenvolver ações de incentivos e divulgação a respeito das possíveis vantagens que a sociedade pode obter, investindo na Educação sem deixar que os recursos privados substituam os recursos públicos destinados às escolas pelo Estado, pois compete a ele, além das oportunidades de ingresso e permanência no sistema, uma Educação de qualidade.

Tudo o que se disse anteriormente, de certa forma vai se constituindo num grande desafio, diante de inúmeras pesquisas realizadas na área (A pesquisa – “O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação; Relatório final da 3ª fase do Projeto de Pesquisa “Observatório de Gestão escolar democrática – Observe”. CED/UFPA. Agosto de 2006).

No último capítulo fez-se uma análise dos dados referentes ao PDDE no Estado do Pará e no município de Belém, no processo de gestão escolar. Com isso Fez-se um estudo dos dados referentes aos demonstrativos das Unidades Executoras dos anos de 1995 a 2007.

CAPÍTULO III

3 O PDDE NO PARÁ: contribuições para o processo de democratização, como instrumento de re-configuração do Estado

No capítulo anterior foi possível analisar o PDDE na visão dos documentos por meio de seus princípios norteadores como a descentralização, a participação, a autonomia e o papel das Unidades Executoras e a parceria público-privado, que dão sustentação para o desenvolvimento do Programa nas escolas públicas brasileiras.

Neste capítulo fez-se a contextualização do PDDE no Estado do Pará e especificamente no Município de Belém analisou-se as possíveis interferências do Programa no processo de democratização da gestão escolar.

3.1 Contextualizando o PDDE no Estado do Pará

Neste último capítulo faz-se uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará, especificamente o município de Belém compreendendo o período de 1995 a 2005, com vistas a ampliá-la até 2007 em sua implementação.

Segundo dados do (SEPOF/IBGE, 2005), o Estado do Pará é considerado o mais populoso da Região Norte, contando com 6.850.181 habitantes, correspondendo a 48% da população regional e a 3,6% da brasileira. A dinâmica da distribuição populacional aponta tendência à urbanização, com 4.550.522 habitantes na zona urbana e 2.299.659 na zona rural. Calcula-se que o êxodo rural seja provocado, sobretudo, pela busca de melhores condições de sobrevivência, o que tem resultado na concentração da população na capital, Belém. A divisão política do Estado do Pará comporta cento e quarenta e três municípios, sendo 19 organizados em seis Mesorregiões e vinte e duas Microrregiões.

Com base em pesquisa realizada na cidade de Belém, capital do Estado do Pará, pôde-se observar que a política educacional implementada ao longo da década de 1990 reflete, sobretudo, a dinâmica das forças sociais e a criação oficial do Sistema Estadual de Educação do Pará (1998) por meio da Lei nº 6.170 de dezembro. A Secretaria de Estado de Educação tende a normatização e

coordenação da política no Estado em tela, inclusive sobre o atendimento por níveis e modalidades de ensino.

Conforme tabela 03, a situação do Estado do Pará em nível de atendimento educacional encontra-se assim expressa:

TABELA 03 – MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Unidade da Federação	Alunos da Educação Básica
	Total
Brasil	52.179.530
Norte	5.048.808
Rondônia	470.139
Acre	244.317
Amazonas	1.141.787
Roraima	135.462
Pará	2.416.214
Amapá	220.146
Tocantins	420.743

FONTE: MEC/INEP/DEED/2007

Observa-se que o Estado do Pará apresenta a maior taxa de atendimento educacional da região norte, representada por 47,8% do total geral, média que se mantém superior a de todos os Estados da Região Norte. Com relação ao número de matrícula realizada no Brasil, a região norte, corresponde apenas com 2,6% do total. Quanto ao Estado do Pará corresponde com apenas 1,26% das matrículas realizadas no Brasil. Esses dados mantêm-se quase que inalterados na Região Norte comparados ao apresentado na Pesquisa.

A tabela 04 abaixo apresenta os dados por modalidade de ensino, verificou-se que comparado aos dados da pesquisa nacional houve poucas mudanças em nível de Brasil, na educação infantil, que apresentou um pífio crescimento de apenas 0,1% que corresponde a 9.033 matrículas a mais nessa modalidade. No ensino fundamental houve uma diminuição no número de matrículas, em torno de 2,41% que corresponde a 122.305 matrículas a menos nessa modalidade. Nesse caso, implica dizer que, ao invés de ampliar-se o número de matrículas, houve uma transferência de matrícula da rede estadual para a rede municipal, o que já vem acontecendo desde 2001, conforme dados do INEP (2001).

TABELA 04 - NÚMERO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS E MODALIDADE DE ENSINO, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA E A UNIDADE DA FEDERAÇÃO, EM 30/5/2007.

Unidade da federação	Alunos da Ed. Básica	Ed. Infantil	Ens. Fundamental	Ens. Médio	Ed. Especial
Brasil	52.379.893	6.417.502	31.733.198	8.264.816	341.781
Norte	5.060.958	536.282	3.222.261	706.654	20.314
Pará	2.421.498	271.441	1.518.623	348.065	7.349

FONTE: MEC/INEP/DEED/2007

No Pará, em 2007 na educação infantil houve um crescimento de 2,42% que corresponde a 12.979 matrículas. No ensino fundamental já houve uma diminuição em torno de 3,9% que corresponde a um decréscimo de 96.319 matrículas. No ensino médio houve uma explosão na matrícula em torno de 800%, que corresponde a 306.549 matrículas, comparadas com a total de matrículas realizadas em 2004, que foi de 41.516 matrículas (p. 56), o que nos leva a acreditar que tal explosão, foi em função de uma privatização branca que vem ocorrendo no Pará. Na educação especial manteve-se a média de 2004.

O Ensino Fundamental no Estado do Pará é geralmente atendido em sistema seriado, de 1ª a 8ª séries, subdividido em duas etapas; de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries, enquanto que no município de Belém o ensino fundamental está organizado em ciclos de formação, com duração de 9 anos, distribuído da seguinte maneira: Ciclo de formação I – com duração de 3 anos – abrange alunos de: 1º ano, 6 anos, com 25 alunos, 2º ano, 7 anos, com 30 alunos e 3º ano, 8 anos, com 30 alunos; Ciclo de formação II - com duração de 2 anos – abrange alunos de: 9 e 10 anos com 35 alunos por turma ano/ciclo; Ciclo de formação III e IV - com duração de 2 anos – abrange respectivamente alunos de 11 e 12 anos e 13 e 14 anos, com 40 alunos. (PPP, 2003, p. 34).

Quanto ao processo de formação, na rede municipal de Belém, buscou-se informações atualizadas em função de evidenciar-se o investimento do poder público no processo de formação dos professores da rede, uma vez que em 2004 apresentava uma defasagem em relação à região Norte, o Pará detinha 43,6% do total de professores leigos que atuavam de 1ª a 4ª séries, o que representava quase a metade do total da região. Se considerar-se o percentual de leigos no Brasil, que é de 1,7%, o Pará apresentava uma taxa relativamente avançada.

A tabela 05 abaixo apresentou dados bastante contundentes sobre o processo de formação dos professores. Esses dados são significativos e deram suporte para que pudesse ser evidenciado, o que de concreto foi realizado pelo poder público nesse interregno entre 2004 a 2007, uma vez que, nesse período houve mudança de governo tanto na área estadual, como da área municipal.

TABELA 05 - FUNÇÕES DOCENTES POR ZONA E FORMAÇÃO - REDE MUNICIPAL DE BELÉM – 2007

Nível	Funções Docentes					Total
	C/Lic	C/Gr	C/EM	C/NM	S/EM	
Ed. Infantil – Creche	105	19	17	91	3	235
Ed. Infantil - Pré-Escola	167	193	72	50	3	485
Regular - Anos Iniciais do Ensino Fundamental	321	588	91	0	6	1.006
Regular - Anos Finais do Ensino Fundamental	430	44	2	0	0	476
Educação de Jovens e Adultos - Anos Iniciais do Ensino Fundamental/Presencial	62	94	28	0	2	186
Educação de Jovens e Adultos - Anos Finais do Ensino Fundamental/Presencial	315	17	2	0	0	334

FONTE: PAAR DO MUNICÍPIO DE BELÉM – PA/2008

Legenda para Funções Docentes: C/Lic - com Licenciatura; C/Gr - com Graduação; C/EM - com Ensino Médio; C/NM - com Normal Médio; S/EM - sem Ensino Médio

Conforme dados acima, na educação infantil, mostrou-se um quadro bastante positivo, na medida em que no total de 720 professores da rede, 105 possuem licenciatura, 124 são graduados, atingindo um percentual de aproximadamente de 73,5% com ensino superior; e 122 professores que possuem nível médio regular e normal, em torno de 25,0% que precisam da formação mínima legal.

No ensino fundamental/inicial (1ª a 4ª séries, CB1 E CB2), são 321 professores com licenciatura plena, 588 professores graduados, correspondendo a um percentual de 90% de professores com sua formação superior. Enquanto que apenas 10% com a formação mínima necessária; no ensino fundamental final (5ª a

8ª e CBIII e CBIV), atingiu-se 98% dos professores com ensino superior. Apenas dois professores não possuem formação necessária para essa etapa de ensino.

Observa-se ainda que, no Estado do Pará, embora os resultados apresentem um quadro positivo no que diz respeito a formação inicial dos professores, carece-se de uma política de valorização do professor, e apresenta uma defasagem docente em torno de 2,9% de professores leigos, que necessitam de um mínimo de formação para atuação no ensino fundamental (RELATÓRIO PAAR/BELÉM – PA/2008).

A descentralização do atendimento do ensino fundamental no Estado do Pará deu-se a partir da Constituição Estadual, embora em seu artigo 274, parágrafo 1º, limite a expansão da rede estadual e possibilite uma responsabilidade progressiva para legitimar o discurso da obrigatoriedade da municipalização do ensino fundamental.

Um outro documento sinalizador da política educacional em nível de gestão foi o Plano Decenal de Educação para Todos do Estado do Pará que reafirma o direito à educação, expressando uma decisão política a ser atingida no período de dez anos.

Segundo o Plano Decenal de Educação para Todos no Estado do Pará (1993 a 2003), no âmbito da gestão educacional, percebeu-se que a existência de obstáculos para a universalização de uma educação de qualidade foi refletida a partir da desigualdade e heterogeneidade da oferta de ensino; desarticulação entre níveis de governo (Estado/Município); dispersão e ineficiência na alocação dos recursos públicos.

Dessa forma, o Plano propõe como meio de reverter esse quadro acima citado, o resgate da autonomia da escola; para elevar níveis de atendimento; fortalecendo assim a gestão escolar por meio do Conselho Escolar, do Projeto Político Pedagógico, e também da unificação dos Sistemas educacionais.

No modelo de política educacional instituído por meio do Plano Decenal percebe-se a gestão democrática como fim, não sendo perceptível uma política de descentralização da gestão, mas uma forma para integrar sistemas desarticulados, pois o momento histórico vivenciado para a época, no Estado do Pará era de oposição ao regime autoritário implantado em 1964, por meio de organizações

docentes como a antiga Federação Paraense dos Professores da Educação pública do Pará e atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará. Insurgem-se assim, as primeiras tentativas para implantação da gestão democrática nas escolas por meio dos Conselhos Escolares e eleições para diretores. (RELATÓRIO, p. 35, 2004)

De acordo com o Plano Decenal de Educação (1993, p. 15) o atendimento do ensino fundamental no Estado do Pará em 1994, pela rede municipal, era de 37% do total de vagas ofertadas pelo poder público, servindo como referencial para que o município se responsabilizasse de forma progressiva pelo ensino fundamental.

Segundo os dados da tabela 06, que trata sobre matrícula em 2007:

TABELA 06 – CENSO 2007 MUNICÍPIO BELÉM

CENSO 2007 Município	Dependência	Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais	
BELÉM	Total	2.826	21.262	112.507	99.481	89.566
	ESTADUAL	0	0	63.587	72.613	74.344
	FEDERAL	0	163	807	1.340	2.117
	MUNICIPAL	2.057	11.761	35.905	11.071	195
	PRIVADA	769	9.338	12.208	14.457	12.910

FONTE: EDUCACENSO-2007

Houve uma diminuição no atendimento em relação a 1994, em torno de 11,4% que corresponde a 46.976 matrículas (25,6%) na rede municipal. Entretanto na rede estadual houve um aumento na matrícula no ensino fundamental, em relação a 1994, ano anterior a implementação do PDDE, em torno de 74,6%, que corresponde a 136.200 matrículas no ensino fundamental. Tais resultados são significativos para esta pesquisa, porque justifica o fato de não ter havido uma expansão na rede municipal de Belém, no período de 2002 a 2007, em função da não-ampliação da rede municipal.

Nesse sentido, o governo estadual parecia admitir regime de parceria com a rede municipal conforme prevê a Constituição Federal e Estadual, no âmbito da municipalização (PARÁ, 1995, p.35), o que contraditoriamente não aconteceu, já que esta esfera não via tal investimento como regime de colaboração, mas como despesa incompatível com suas responsabilidades. Acontece que a rede de ensino estadual no Município de Belém, sempre foi superior a da municipal. Nesse sentido, a maioria dos alunos do ensino fundamental estava matriculado na rede estadual. Então fazer a transferência desses alunos precisaria que a rede municipal investisse na parte física das escolas. O que não aconteceu.

Na rede estadual de ensino do Pará, como nos demais Estados da federação, o PDDE foi implantado conforme a legislação federal, que criou a sistemática de repasse de recursos financeiros federais para as escolas públicas de nível fundamental (Resolução/FNDE CD Nº 12, de 10 de maio de 1995), sendo que nos dois primeiros anos de exercício do Programa (1995 e 1996), o repasse dos recursos ocorreu do FNDE para a Entidade Mantenedora – EEX das escolas da rede de ensino (a SEDUC), que distribuía os recursos entre suas escolas de acordo com o número de matrículas registradas no Censo Escolar.

A partir de 1997, o MEC/FNDE descentralizou os recursos da Entidade Mantenedora - EEX das escolas da rede de ensino (a SEDUC), para as escolas com mais de 100 alunos matriculados, envolvendo a participação direta dos Conselhos Escolares. Entretanto, as despesas nos dois primeiros anos da UEX foram gerenciadas pela SEDUC, que passou a custeá-las, possibilitando orientações de tais repasses por meio de cartilhas referenciadas pelas normas de funcionamento do Programa, definidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

A Gestão do PDDE, na rede estadual de ensino fundamental no Pará, tem se dado de duas formas: i) por meio do repasse dos recursos do FNDE para a SEDUC; e ii) do FNDE para as Uex das escolas da rede. Com base nas orientações do MEC/FNDE, concomitante com a SEDUC, entende-se que essas duas formas de repasses acima citada, comprometem a autonomia das escolas na gestão dos recursos do Programa, já que com os recursos advindos do orçamento público, os valores já vêm pré-estabelecidos para despesas previamente determinadas, que implica certamente, em restrição na aplicabilidade dos recursos. Isso vem corroborar com a prática rotineira dos conselheiros que já ditam no que vão gastar os recursos.

Em Belém houve um avanço no processo de democratização das decisões, haja vista que, antes da implantação do Programa, quem decidia onde aplicar os recursos era a SEDUC. Atualmente essa decisão é por meio da criação de decisão colegiada - Conselho Escolar, órgão que,

[...] executa as despesas, partindo, primeiro, do levantamento das prioridades das escolas, isso definido em reunião do Conselho Escolar, sendo que cada membro do Conselho representa um segmento da comunidade escolar. Então, parte-se do princípio de que a aplicação decorre de uma das sugestões da própria comunidade escolar, mas é o Conselho quem tem que decidir as prioridades do uso dos recursos (SEDUC/PA, 1997, p. 2).

Com isso, a gestão do PDDE apresenta-se em algumas instituições escolares, comprometida em função do não funcionamento dos Conselhos Escolares, que enquanto Unidade Executora não amplia discussões coletivas com a comunidade escolar. Pode-se verificar tal situação nos estudos das Atas de uma UEX. municipal em Belém. Nesse sentido, configura-se ainda uma visão de Conselho Escolar apenas como “Caixa Escolar”, com a mera função de receber recursos federais.

A partir de 1996, o Pará começou a executar o PDDE por meio do convênio de nº 4.803/96 com o FNDE/DEMEC. Os repasses financeiros nos anos de 1997 e 1998, também foram precedidos de convênio e empreendia uma fase em que as escolas foram orientadas a constituírem as Unidades Executoras, representadas pelos Conselhos Escolares. Atualmente, as referidas escolas são beneficiadas pelo número de matrícula no ensino fundamental, de no mínimo 50 (cinquenta) alunos e que possuam suas unidades executoras.

A tabela 7 demonstra o repasse dos valores do PDDE para o Estado do Pará nos anos de 2005 a 2007 - FNDE/PDDE, que pôde ser observado por meio da relação de Unidades Executoras estaduais nas 06 (seis) mesorregiões, cuja execução do plano de aplicação dos recursos nesse período esteve sob a responsabilidade das Unidades Executoras com mais 100 (cem) alunos e outra no caso do sudoeste do Pará, o repasse foi feito pela EEX municipal.

**TABELA 07-RELAÇÃO DE UNIDADES EXECUTORAS ESTADUAIS - REX -
2005/2006/2007 – PARÁ/ PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE**

	Baixo Amazonas	Marajó	Metropolitana de Belém	Nordeste Paraense	Sudoeste do Pará	Sudeste Paraense
QUANTIDADE DE ALUNOS						
Ano						
2005	22.330	8.352	160.634	-----	9	12.205
2006	19.805	7.676	205.059	95.686,00	-	12.205
2007	9.442	6.530	148.273	89.881,00	-	9.806
VALOR DE CUSTEIO						
Ano						
2005	195.287,3	77.870,10	1.773.173,50	1.023.682	261,00	112.629,00
2006	181.535,9	74.045,80	1.792.912,50	946.671,84	-	118.628,96
2007	101.150	78.181,82	1.774.428,70	1.043.740,8	-	130.586,98
VALOR DE CAPITAL						
Ano						
2005	47.925,76	17.274,90	439.029,00	230.539,40	-	22.491,34
2006	44.430,44	16.238,20	443.379,44	218.289,15	-	27.248,24
2007	24.868	18.948,58	482.419,30	270.477,40	-	30.814,24
VALOR TOTAL						
Ano						
2005	202.903,8	95.145,40	2.208.218,00	1.258.269,0	261,00	138.122,40
2006	225.966,4	90.284,00	2.235.358,00	2.568.261,0	-	145.877,20
2007	126.018,0	97.130,40	2.247.212,00	1.314.531,0	-	161.400,20

FONTE: FNDE/PDDEREX

Os 15 municípios do Baixo Amazonas¹⁸ receberam nos 03 anos do PDDE, o total de R\$ 554.887,40 (quinhentos cinqüenta e quatro mil, oitocentos e oitenta e sete reais e quarenta centavos), numa média de R\$ 39.634,80 (trinta e nove mil, seiscentos e trinta e quatro reais e oitenta centavos) anualmente, o que correspondeu a um valor de R\$ 2.831,05 (dois mil, oitocentos e trinta e hum reais e cinco centavos) por município. Nessa mesoregião houve uma diminuição do número de alunos na rede estadual, de 22.330 para 9.442 no ano de 2007, algo em torno de 57,72%, supõe-se que esses alunos foram transferidos para a rede municipal. Pode-se considerar que esteja havendo um processo em andamento de municipalização do ensino fundamental, de forma camuflada, mas com conotações político-técnica, sem que tenha um caráter legal, legítimo e transparente.

¹⁸ **Municípios Paraenses do Baixo Amazonas:** Faro, Juruti, Óbidos, Oriximiná, Terra Santa, Alenquer, Belterra, Curuá, Monte Alegre, Placas, Prainha, Santarém, Almerim e Porto de Moz; (IBGE, 2007).

Quanto aos 49 municípios do nordeste paraense¹⁹, o total de recursos recebidos do PDDE nos anos de 2005 a 2007, foi de R\$ 5.141.061,00 (cinco milhões, cento e quarenta e hum mil e sessenta e hum reais), e um total de 185.000 alunos matriculados, o que veio ter a maior média custo aluno-ano, em torno de R\$ 27,70 (vinte e sete reais e setenta centavos) entre todas as regiões paraense, inclusive sobre a região metropolitana de Belém, que será mais detalhado no tópico seguinte.

A região do sudoeste paraense compreende 16 municípios²⁰, sendo que apenas 01 (um) município com apenas uma escola da rede estadual em 2005, recebeu recurso do PDDE, no valor de R\$ 261,00 (duzentos e sessenta e hum reais) para gasto com a rubrica de custeio. Entretanto, nos anos de 2006 e 2007 essa escola foi transferida para a rede municipal.

Com relação a região do sudeste paraense²¹, que possui 39 municípios, chamou atenção o fato de congregarem municípios com uma média de 877 alunos matriculados no ensino fundamental, e considerado de médio porte. Nesse sentido, o total de recursos recebidos do PDDE nos anos de 2005 a 2007 foi de R\$ 445.399,80 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta centavos), com um valor do custo aluno-ano, em torno de R\$ 13,00 (treze reais).

Percebe-se que em função da não-ampliação da rede municipal, o número de aluno matriculado também ficou estático. Com isso, variaram entre 3,0% a 4,0% entre os anos de 2002 a 2007, o que implica dizer que, tais variações convergem para o não aumento dos recursos. Tais dados são relevantes para confirmar a

¹⁹ **Municípios do Nordeste Paraense:** Colares, Curuçá, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São Caetano de Odivelas, São João da Ponta, São João de Pirabas, Terra Alta, Vigia, Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Capanema, Igarapé-Açu, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Quatipuru, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, São Francisco do Pará, Tracuateua, Aurora do Pará, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Santa Luzia do Pará, São Domingos do Capim, São Miguel do Guamá e Viseu (IBGE, 2007).

²⁰ **Municípios Paraenses do Sudoeste Paraense:** Breu Branco, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Tucuruí, Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins, Dom Elizeu, Goianésia do Pará, Paragominas, Rondon do Pará, Ulianópolis, Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão (IBGE, 2007).

²¹ **Municípios do Sudeste Paraense:** Brejo Grande do Araguaia, Marabá, Palestina do Pará, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Pau D'arco, Piçarra, Redenção, Rio Maria, São Geraldo do Araguaia, Xinguara, Conceição do Araguaia, Floresta do Araguaia, Santa Maria das Barreiras e Santana do Araguaia (IBGE, 2007).

relação existente entre quantitativo de matrícula versus disponibilidade de recursos do PDDE.

Quanto à distribuição dos recursos por rubricas, gastou-se em média 55,0 a 60,0% com valor de custeio e 45,0% a 40,0% com valor de capital. No geral considerando os anos de 2005 a 2007, gastou-se com custeio 64,0% e 36,0% com capital. Entendeu-se que foi positivo o fato das escolas poderem escolher em gastar mais naquilo que era de maior necessidade. Pois a partir de 2005, com a Resolução/FNDE/CD/ Nº. 43, DE 11 DE Novembro de 2005/ as escolas poderiam fazer opção com relação aos gastos em custeio e capital.

Atualmente pode-se gastar até 80% em custeio e 20% em capital, embora apenas as escolas que enviarem com antecedência o plano de aplicação dos recursos terão direito a tais percentuais, caso contrário, é o FNDE quem determina.

No Pará, as escolas da rede estadual dependiam do recurso do PDDE em torno de 36% do total recebido; esse resultado reflete o que cada Estado e Municípios, têm investido na área da educação e principalmente no ensino fundamental. Já nas escolas da rede municipal de Belém chegaram a depender desse recurso, em torno de 42%, principalmente no período de 2002 a 2007, quando se observou que não houve expansão na rede escolar e conseqüentemente a necessidade de receber tais recursos foram maiores (FNDE/PDDEREX, 2007, p. 5).

Também observou-se que o processo de formação dos conselheiros, apresentou uma preocupação com a formação política dos conselheiros por meio da viabilização de cursos, oficinas e palestras de formação, haja vista que o Conselho Escolar deve se constituir numa das instâncias importantes de legitimação da democratização da gestão escolar.

Entretanto, parte dos colegiados que compõem o Conselho Escolar da rede municipal e estadual, não tem servido de instâncias máximas de democratização da gestão escolar, com decisões coletivas que definem os rumos da escola, restringindo-se a definir prioridades de operacionalização dos recursos recebidos diretamente, como é o caso do PDDE, bem como sua respectiva prestação de contas (SANTOS, 2004).

Em particular, na rede municipal em Belém (1998), houve um grande estímulo por parte da administração municipal para que tais colegiados funcionassem efetivamente como instância de democratização das decisões escolares. Ainda que num processo de conflitos, tensões e resistências por parte de algumas escolas ou segmentos escolares, que aos poucos foram sendo minimizados na direção da construção democrática.

Nas escolas da rede municipal de Belém, o processo de gestão de recursos financeiros é cerceado por escolhas direcionadas pela Secretaria Municipal de Educação, impedindo as escolas de exercerem autonomia em torno das questões prioritárias da escola, o que observa-se na fala de Silva (1995, p.58), o qual ao examinar a questão da autonomia da escola pública, destaca três pontos fundamentais: i) a noção de liberdade que é sempre relativa (capacidade de escolha); ii) a idéia de poder (capacidade de influenciar coisas e pessoas), e a iii) a responsabilidade para exercer essa autonomia.

Nesse sentido, observou-se que quando se tratava acerca da participação no processo de tomada de decisão sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros da escola, especialmente do PDDE, os segmentos escolares (diretora, tesoureira, mãe, aluna e professora) evidenciam pouco entendimento sobre o papel do Conselho Escolar e, sobretudo dos Conselheiros, como também é restrita a participação da comunidade escolar nas instâncias coletivas, no caso o Conselho Escolar.

Percebe-se que sobre a implementação do PDDE na escola pública do ensino fundamental é visto como algo positivo, pois os dados pesquisados neste estudo sinalizam que ajudaram na melhoria do ensino-aprendizagem e no processo de democratização da escola. Entretanto, tais dados apontam como desvantagens do PDDE, a demora na liberação dos recursos, o que inviabiliza escolhas que precisariam serem mais apreciadas e/ ou discutidas pelos segmentos escolares.

Considerando os resultados dessa pesquisa realizada no Estado do Pará, especificamente no município de Belém, observa-se que o Conselho Escolar representa a possibilidade concreta de melhoria nas condições infra-estruturais da escola, pelo poder coletivo, embora os recursos do PDDE sejam reduzidos, e não sofrerem reajustes reais.

3.2 Trilhando Percursos da Pesquisa sobre o PDDE no Município de Belém

Para um melhor entendimento fez-se uma análise conjuntural do PDDE no município de Belém e discutiu-se o que era comum face ao processo de implementação do PDDE.

Esse estudo realizado no município de Belém demonstrou que foi oriundo de vários embates jurídicos travados acerca dos Conselhos Escolares, na ocasião em que os entes federados tinham que decidir sobre que instituição representaria a escola para cumprir as exigências do MEC/FNDE. Os Conselhos Escolares existentes representariam essa entidade juridicamente organizada, uma vez que as principais estratégias fomentadas pelo governo municipal foram de disseminar a idéia do fortalecimento dos “Conselhos escolares” da autonomia financeira e a eleição para diretores de escolas.

O PDDE foi concebido dentro da lógica gerencial e do mercado, com isso os municípios tinham que se adaptar e mostrar mais eficiência e produtividade. Neste sentido, o repasse dos recursos às UEXs representaria a administração do dinheiro público por uma entidade privada.

Nesse sentido, vivia-se um processo democrático em Belém, mas tiveram que se ajustar a esta lógica, caso contrário, não receberiam os recursos. Esse processo de arrecadação de recursos por parte da Unidade Executora constituiu-se num estímulo a autogestão das escolas, por meio de captação de recursos com a comunidade e outros similares.

É importante destacar que no ano de 1997, a rede municipal de ensino de Belém implantou uma nova concepção de educação, na gestão do prefeito Prof^o. Edmilson Brito Rodrigues, do partido dos trabalhadores que se estendeu de 1997 a 2000 e reeleito para atuar de 2001 a 2004.

Nesse período de oito anos, a política educacional ancorou-se em programa de gestão definido como slogan oficial “Governo do Povo” que, dentre outras ações, implementou, mediante fóruns de discussão, o Projeto Pedagógico denominado “Escola Cabana” que era sustentado pelas diretrizes básicas como: democratização do acesso e permanência com sucesso, gestão democrática, qualidade social da educação e valorização do profissional da educação. Dentre os temas vinculados a essas diretrizes, destacam-se os ciclos de formação, a gestão democrática, o

Conselho Escolar e Eleições Diretas para diretores de escolas, que norteariam as políticas educacionais no município de Belém.

Entretanto, com o advento do PDDE na rede municipal de ensino, buscou-se dar ênfase a questão da autonomia financeira da escola, pois era necessário buscar apoio da comunidade escolar e externa, utilizando-se das “famosas” e usuais práticas, como: rifas, bingos, festas juninas com fins lucrativos, pois

[...] a escola receberia dinheiro para ser gasto no cotidiano. O PDDE vai na contramão dessa luta e estimula a arrecadação de recursos pela escola, mantendo inclusive, a estrutura da Organização Social (proposta pelo MARE) por meio da Unidades Executoras (RELATÓRIO,2004, p. 323).

Dos recursos recebidos do PDDE, em 2003 no município de Belém representaram apenas 15% do total de recursos que a escola recebia da Secretaria municipal de Educação, incluindo o repasse financeiro (Suprimento de Fundos). E em 2004, continuou decrescendo, em torno de 7%. O que vem corroborar com os dados apresentados anteriormente, que tratou da diminuição dos recursos do Programa ao longo dos anos.

No município de Belém, na área educacional dependendo do número de alunos matriculados e o tamanho da escola (grande porte, médio porte e pequeno porte), serão considerados os valores correspondentes dos recursos próprios: i) **na rede estadual** que atende a modalidade de ensino fundamental, considerada de grande porte, percebe o valor de R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais), sendo 50% desse valor para custeio e outros 50% para capital.

Esses recursos são denominados de fundo rotativo, que são disponibilizados semestralmente, na conta do diretor da escola; ii) **na rede municipal** as escolas recebem um recurso adicional denominado de suprimento de fundo, que também são distribuídos, trimestralmente, onde uma escola de porte grande percebe em média o valor de R\$ 900,00 (novecentos reais), que pode ser utilizado 50% para cada rubrica financeira disponibilizados na conta do diretor da escola.

Com relação às Unidades Executoras apresentam uma caracterização comum entre elas, no que diz respeito à descentralização dos recursos e o processo de democratização da gestão escolar, pois permeia-se concepções sobre a

participação efetiva da comunidade na tomada de decisões. O que segundo Garcia (2006, p.3)

Não há, no conjunto de informações produzidas pelo FNDE e reelaboradas, por exemplo, na esfera estadual, algo que retrate a preocupação com a democratização da gestão e com a participação da comunidade usuária nos processos decisórios para execução de recursos. Todas as orientações, escritas ou verbais, restringem-se à correta utilização de recursos e prestação de contas.

Para isso, o Programa fez prevalecer a sua capacidade indutora, facilitou com que houvesse mecanismos de representatividade diferenciados, como os casos da maioria das regiões para que criassem as UEX, e outras APMS, por extenso. Tudo em função dos focos de resistências locais existentes, que concomitantemente a esse modelo imposto, apresentava projetos de democratização em alguns estados da federação, tais como: Belém e Porto Alegre.

No município de Belém, os Conselhos Escolares tinham o caráter deliberativo em algumas escolas da rede estadual, sobre questões relacionadas ao pedagógico e ao administrativo. Nos casos das demais escolas que não possuíam Conselho Escolar, sobressaiu o poder indutivo do Programa, que deliberou que todos os Conselhos Escolares existentes funcionariam como uma UEX, e criaram-se outros, nas demais escolas onde não existiam.

Segundo a diversidade histórica vivenciada na época da implementação do Programa, fez com que se produzisse impactos diferenciados, sobretudo, no que diz respeito a gestão escolar no âmbito do sistema e na própria escola. É nítida a capacidade indutora do PDDE nos processos organizativos e de normatização das redes municipal e estadual. Isso tudo fez com que o precário nível de institucionalização na rede municipal, produzisse a necessidade de arranjos emergenciais, para que houvesse o recebimento dos recursos.

Em Belém, os recursos do PDDE passaram a ser descentralizados para as escolas em 1998, um ano após o município ter implantado o Programa. Acontece que nesse período havia sido desencadeado um projeto de governo democrático e

popular, sob a representação do Prefeito Edmilson Rodrigues que investiu na formação dos conselheiros, para o manuseio das referidas prestações de contas.

Apesar, de alguns municípios (Belém, Porto Alegre, São Paulo) envolvidos com o Programa estarem em processo democráticos de gestão (secretarias, sindicatos), incluindo a descentralização dos recursos, tiveram que se adequar ao “caráter impositivo do Programa”.

A relação entre os entes federados e Estado/sociedade apresentou mais similaridades do que diferenças. Primeiro, porque os secretários de educação aceitaram de forma incontestada a adesão do Programa; segundo, em alguns Estados, como no Pará, que apesar de já existirem Conselhos Escolares na forma da Lei, não havia sido criado na maioria das escolas públicas estaduais. Fez-se com que o PDDE servisse de válvula de escape para sua implementação. Com isso, em Belém (PÁ)

ao longo da existência do Programa, a Secretaria Municipal de Educação preocupou-se apenas em repassar as informações e orientações aos dirigentes das escolas, adotando a regulamentação definida pelo MEC/FNDE (RELATÓRIO, 2004, p. 334).

O que veio destoar do projeto inicial de democratização da gestão escolar, que vinha sendo implementado em Belém - Pará.

O processo de implementação do Programa foi realizado de forma sistemática e impositiva e a experiência de gestão democrática, que se vivenciava na época era muito fortalecida, e quando passaram a exercer essa função a ser caracterizada como UEX, houve muita resistência, cujos desdobramentos foram até as vias jurídicas, por meio da procuradoria do município. Isso tudo para garantir o repasse dos recursos, para os Conselhos Escolares, que já estavam criados e legitimados e não para uma entidade privada.

No município de Belém, confirmou-se que na rede municipal de ensino a prática de captação de recursos junto à comunidade escolar, era bem menor que na rede estadual. Entretanto, nem a rede estadual, nem a municipal constituíram-se como fontes captadoras de recursos como fomentava o PDDE.

Alguns mecanismos de descentralização de recursos do governo local são realizados de acordo com as regiões, Estados e Municípios. Acontece que, os recursos advindos do PDDE tinham que ter sua destinação oficial, ou seja, numa UEX. Como as realidades regionais, estaduais e municipais eram bastante divergentes face às exigências do Programa, as Secretarias de educação serviram como esses mecanismos de redistribuição dos recursos inicialmente. Tratou-se efetivamente de alocar tais recursos sejam em conta bancária dos diretores com anuência dos Conselhos Escolares; para APMS e etc. Nesse sentido,

a tendência da política educacional aqui apresentada de descentralizar, para a esfera da sociedade, responsabilidades pela manutenção e melhoria do ensino público. Parece que o estímulo à participação da população se desloca do âmbito dos processos decisórios para a esfera da manutenção física da escola, fortalecendo um discurso que co-responsabiliza o usuário pela qualidade, ou pela má qualidade, do serviço educacional, ao mesmo tempo em que se observa a diminuição da presença do estado na oferta desse mesmo serviço (ADRIÃO, 2008, p.8).

O que veio incidir sobre os recursos gerados nas próprias escolas, pois estabeleceram-se critérios que levaram em consideração, não somente os recursos oriundos, de receitas voluntárias, contributivas da comunidade, bem como todos os recursos administrados no âmbito local. Para se ter uma visão global dos gastos por aluno/ano, incluiu-se não só os alunos matriculados no ensino fundamental, como os de outras modalidades existentes nas escolas públicas, pois

Além disso, embora o PDDE focalize os gastos no ensino fundamental, outras etapas da educação básica beneficiam-se do Programa e por ele são influenciadas uma vez que em um mesmo estabelecimento, várias etapas de escolaridade são oferecidas e estão submetidas às decisões tomadas por uma mesma esfera coletiva de gestão agora caracterizada como Unidade Executora (ADRIÃO & PERONI, 2006, p.6).

Portanto, apesar da prioridade da distribuição dos recursos do PDDE ser para o Ensino Fundamental, acaba por atender também outras modalidades ofertadas pela escola. Assim o aluno independente onde esteja matriculado acaba sendo beneficiado. Daí percebe-se que nessa forma de distribuição dos recursos, a média aluno/ano seria bem menor, já que para efeito de cálculos oficiais, apenas os

alunos matriculados no ensino fundamental é que são contados. Segundo o relatório (2004, p. 240),

a falta de políticas que descentralizem recursos para a educação infantil e o ensino médio, as escolas de atendimento misto necessitam utilizar os poucos recursos descentralizados em benefícios de toda a população atendida.

Quanto ao valor custo-aluno dos recursos descentralizados para as escolas municipais, evidenciou disparidades entre as redes de ensino estadual e municipal. Belém ocupou o quarto lugar com 21,39%, nesse percentual estão embutidos todos os recursos recebidos pelas escolas estaduais e municipais que receberam recursos do PDDE. Já na rede estadual os resultados consideraram a média aluno-ano, onde o estado do Pará ficou em último lugar com uma irrisória média, de 5,22 por aluno-ano.

Percebe-se que esses números expressaram uma conotação político-ideológica, no sentido de que não há uma política de entendimento que contribua com o regime de colaboração que deveria ter entre as esferas. Aqui no Pará os dados de matrícula no ensino fundamental têm diminuído no sistema estadual, em compensação o sistema municipal não tem estrutura para absorver a demanda crescente de alunos advindos da rede estadual, principalmente do Ensino Fundamental.

Especificamente no município de Belém, em vez de ampliar a demanda discente, decresceu uma vez que, segundo a Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) em 2008 divulgou em um jornal de grande circulação em Belém que haveria uma oferta de 14.468 vagas para educação infantil em Belém e distritos da capital e mais 47.454 vagas para o ensino fundamental (1ª a 8ª séries), além de outras 12.247 vagas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), divididos em 59 escolas, 35 Unidades de Ensino Infantil (UEIS) e 82 anexos.

Nesse contexto, pode-se observar na tabela 08, a relação de UEX existentes na rede municipal de Belém, o número de matrículas realizadas e o quantitativo que cada distrito administrativo recebeu no período de 2005 a 2007. A seguir:

TABELA 08 - UEX- PDDEREX -2005/2006/2007 – BELÉM/PÁ/Distritos Administrativos – DASAC, DAMOS, LABEL, DAENT, DAGUA, DABEN, DAICO E DAOUT²².

	DASAC	DAMOS	DABEL	DAENT	DAGUA	DABEN	DAICO	DAOUT
Ano	Quantidade de Alunos							
2005	6.408	4.706	3.047	4.360	11.401	7.556	7.159	3.174
2006	6.104	4.732	3.617	4.243	10.667	7.432	7.464	3.240
2007	5.929	5.431	3.453	3.673	10.162	7.343	7.253	3.227
Ano	Valor de Custeio							
2005	46.580,05	40.326,96	30.533,76	33.449	85.793,5	59.419,4	52.329,7	20.037,2
2006	44.640,74	28.016,2	29.274,68	34.334	77.170,9	61.496,7	54.122,5	23.882,4
2007	46.893,52	45.904,64	30.981,92	30.804	84.754,0	58.503,1	53.981,1	23.882,4
Ano	Valor de Capital							
2005	18.489,95	8.263,22	7.633,44	8.362	21.587,1	18.960,3	67.021,3	6.660,04
2006	17.212,46	14.742,6	10.141,52	9.466	31.430,0	17.815,5	18.152,6	7.762,96
2007	17.967,92	11.476,16	7.745,48	7.701	21.226,0	21.795,4	17.497,8	12.338,5
Ano	Valor Total							
2005	65.070	43.905,9	38.167,2	41.812	107.380	79.159,8	67.021,3	26.697,3
2006	61.853,2	45.564,6	39.415,6	43.800	108.601	80.322,4	72.365,2	31.645,4
2007	64.861,44	43.905,9	38.727,4	38.506	105.980	80.298,2	71.479	31.590,8

FONTE: FNDE/PDDEREX

Demonstra-se que cada distrito administrativo agrupa um determinado número de escolas e bairros. As 59 (cinquenta e nove) escolas existentes na rede municipal, distribuídas em distritos administrativos representam determinados bairros da capital de Belém, cada um possui suas especificidades, sendo que alguns grupos de escolas situam-se em áreas consideradas bem localizadas e até centrais, enquanto outros são periféricos e distantes dos centros urbanos.

A rede municipal de Belém, especificamente no ensino fundamental, comparado ao ano de 2007, pode-se afirmar que estagnou e/ou apresenta um crescimento decrescente, que atualmente é de 1,0%, que considerado ao número total de matrículas efetivadas (47.454), apenas 478 matrículas novas serão

²² **DISTRITOS ADMINISTRATIVOS/ESCOLAS MUNICIPAIS:** **DASAC:** Almerindo Trindade; Amância Pantoja; Comandante Klautau; Inêz Maroja; João Nelson Ribeiro; Maria Luiza Pinto do Amaral; Palmira Gabriel; **DAMOS:** Abel Martins; Ana Barrau; Angelus Nascimento; Donatila Lopes; Lauro Chaves; Maroja Neto; Remígio Fernandez; **DABEL:** Alzira Pernambuco; Benvinda de França Messias; Ernestina Rodrigues; Francisco Nunes; Miguel P. Filho; Ruy da Silveira Brito; **DAENT:** Ida de Oliveira; Olga Benário; Palmira Lins Carvalho; República de Portugal; Terezinha Souza; **DAGUA:** Amália Paungarten; Antônio Carvalho Brasil; Edson Luis; Honorato Filgueiras; Leandro Pinheiro; Maria Sterlina Valmont; Manuela de Freitas; Nestor Nonato de Lima; Parque Amazônia; Rotary; Silvio Nascimento; e Solerno Moreira; **DABEN:** Augusto Meira Filho; Cordolina Fonteles de lima; Dep. João Carlos Batista; Florestan Fernandes; Gabriel Lage da Silva; José Alves Cunha; Maria Amoras; Maria Heloísa de CASTRO; Silvio Leandro; Walter Leite Caminha; **DAICO:** Alfredo Chaves; Avertano Rocha; Ciro Pimenta; Liceu de Artes e Ofícios Raimundo Cardoso; Madalena Raad; Ogilvanise M. Moura; Paulo Freire; e Theódor Badott; **DAOUT:** Eidorfe Moreira; Helder Fialho Dias; Monsenhor José Maria Azevedo (CODEM, 2004).

realizadas. Se considerarem tais números, os recursos do PDDE não se elevarão. Segundo dados do PNAD/2006, o município de Belém apresenta uma taxa de escolarização líquida de 91,9% na faixa etária de 7 a 14 anos. O que significa dizer que as 408 vagas correspondem apenas 10,8% do total de vagas no ensino fundamental, que precisaria de 3.805 novas vagas a serem criadas pelo município. Percebe-se que o não crescimento está na não ampliação do número de escolas da rede municipal de ensino de Belém.

Os dados acima de matrículas apresentam uma similaridade, com os dados da tabela 09, que possui a distribuição das respectivas Unidades Executoras e número de alunos atendidos. Como pode-se observar, o distrito do DÁGUA é o que mais recebe recursos, em função de ter maior número de matrículas no ensino fundamental, em torno de 32.230 do total de 141.781 nos três últimos anos (2005,2006 e 2007), que corresponde 22,7% do desse total. Já o distrito que recebe menos recursos é o do DAOUT, com apenas 9.641 matrículas realizadas no ensino fundamental, correspondendo apenas 6,7% do total de matrículas efetivadas na rede municipal, nos últimos anos acima citado.

Percebe-se que há uma uniformidade com relação ao critério de distribuição de recursos do Programa, de acordo com o número de alunos independente dos bairros onde se localizam as escolas. Com isso, escolas que ficam localizadas em bairros considerados distantes e periféricos acabam recebendo os mesmos recursos, que as demais. Neste sentido, algumas alterações já são contempladas parcialmente pelo Programa, por meio da Resolução nº 9, de 24/04/2007, que em seu artigo 10, diz

Às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular, especial e indígena, localizadas em regiões metropolitanas com **alto índice de vulnerabilidade social** e selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (SECAD/MEC), serão repassados recursos para aquisição de material permanente e de consumo, com vistas a assegurar o seu funcionamento nos finais de semana, para viabilizar a realização de atividades educativas que vão além da carga horária prevista para a educação formal (BRASIL, FNDE, 2007, grifo nosso).

Entretanto, o número de escolas atendidas pelo Programa, no final de semana é muito irrisório, pois segundo dados do FNDE/PDDE- 2007, o número de

escolas municipais contempladas foi de apenas 08 (oito) no universo de 59 (cinquenta e nove), que serão as primeiras a abrigar na capital paraense o projeto Escola Aberta, desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com a UNESCO em todo o Brasil. Tal projeto tem o objetivo de “aproximar” a escola e a comunidade a partir da abertura do espaço escolar aos finais de semana, com programações diversificadas para a população,

O projeto “Escola Aberta” demanda recurso “extra”, para o auxílio de custo de transporte e alimentação para oficinairos voluntários, por meio do PDDE. Dependendo da quantidade de alunos, cada escola recebe um acréscimo de R\$ 600 (seiscentos reais) a R\$ 700 (setecentos reais) no recurso do PDDE, para a realização de atividades no final de semana, que reforça a idéia de parceria por meio do trabalho voluntário, quando diz que “o trabalho da Escola Aberta é voluntário e que o dinheiro repassado é apenas para ajuda de custo”, essa orientações são adotadas principalmente para os membros dos Conselhos Escolares.

Vale ressaltar que o Programa também presta assistência às escolas de Educação Especial, face aos recursos financeiros, que apresentaram uma diversidade e rubricas financeiras diferenciadas.

Neste sentido buscou-se embasar num dos trechos da Resolução nº 10, de 22 de março de 2004, que diz em seu artigo 1º “o PDDE consiste na transferência pelo FNDE, de recursos financeiros consignados em seu orçamento, em favor das escolas”: no Item-II, Privadas de Educação Especial, mantidas por organizações não-governamentais (ONGS), por outras entidades similares, sem fins lucrativos e inscritos no Conselho Nacional de Assistência Social.

Os recursos disponibilizados pelo PDDE para a modalidade de ensino de Educação Especial obedecem a regras diferentes das demais escolas públicas, a começar pela distribuição desses recursos, que conforme tabela abaixo apresenta alterações nos valores por aluno-ano, na quantidade de alunos matriculados, mas não se verificou um montante de recursos expressivos, para essa modalidade que pudesse precisar de notoriedade. Como se demonstra na tabela 09:

TABELA Nº 09: REFERENCIAL DE CÁLCULO DOS VALORES A SEREM REPASSADOS ÀS ESCOLAS PRIVADAS QUE MINISTRAM EDUCAÇÃO ESPECIAL

INTERVALO DE CLASSE DE NÚMERO DE ALUNOS	VALOR ANUAL POR ESCOLAS (R\$1,00)		
	CUSTEIO	CAPITAL	TOTAL
06 a 25	525	525	1.050
26 a 45	900	900	1.800
46 a 65	1.350	1.350	2.700
66 a 85	1.800	1.800	3.600
86 a 125	2.400	2.400	4.800
126 a 200	2.850	2.850	5.700
201 a 300	3.450	3.450	6.900
Acima de 300	4.500	4.500	9.000

FONTE: MEC/FNDE/2006

Percebe-se que a quantidade de alunos é condizente com a modalidade de ensino contemplada, pois se pressupõe que não há um índice de matrícula expressivo.

Quanto às escolas consideradas filantrópicas, que possuem a modalidade de ensino em Educação Especial são consideradas privilegiadas, pois não se submetem as mesmas regras e normas das demais escolas, uma vez que não precisam criar as Unidades Executoras, as próprias entidades são beneficiadas.

Ainda assim, durante o período analisado os valores repassados às UEx não sofreram qualquer reajuste, a não ser a inclusão, em 2004, de um fator de correção em relação ao número de alunos matriculados por escola, de sorte que as escolas com maior número de alunos recebessem um certo “subsídio” adicional. (PERONI, 2004, p. 22).

Sendo assim, o valor custo aluno-ano dos recursos do Programa, demonstrou uma grande disparidade regional, quanto à oferta educacional, e o grau de autonomia financeira, “haja vista que o PDDE não colaborou para diminuir o fosso existente, principalmente entre Norte/Nordeste e Sul do Brasil” Relatório

(2004). Concorde-se com o resultado, pois os estudos realizados na área vão tendo ecos mais fortes no meio sócio-educacional.

Imergir-se no campo da gestão escolar, subentendem-se analisar alguns elementos conceituais que são inerentes ao processo de democratização, como a participação, a autonomia e a eleição direta para diretores de escolas. Essas temáticas foram alvo de análises nesta pesquisa como sendo um, dos pilares centrais da criação do PDDE. Significou-se a intencionalidade do MEC/FNDE, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, garantiu-se sua incursão nos ambientes escolares, e em especial, o da gestão escolar. Fomentou-se com isso, a configuração de “um padrão de gestão, afinado com a redefinição do papel do Estado brasileiro.”.

Inicialmente enfatizou-se sobre a participação e a autonomia. Para isso foi necessário avaliar cada sistema/rede de ensino e verificar como cada sistema e rede estavam desenvolvendo o processo de democratização da gestão escolar.

Segundo Santos (2004) “a implantação do PDDE ajudou a diminuir a participação mais regular dos conselheiros pelo excesso de atribuições a eles conferidas” Esse enfraquecimento de tomada de decisão coletiva da comunidade escolar configurou-se na falta de confiabilidade dos conselheiros, por ater-se apenas às questões financeiras em detrimento das questões político-pedagógicas escolares.

Entretanto, no Pará, no município de Belém houve um processo dicotômico, no que tange ao processo participativo. Enquanto na rede estadual de ensino, induziu-se a participação da gestão de recursos financeiros de “outras fontes, melhorando as condições de equipamentos de uso coletivos”, na rede municipal de ensino, conforme dados dessa pesquisa, há pouca autonomia dos sujeitos escolares para definição das prioridades de aplicação dos recursos. Esses resultados corroboram os estudos realizados sobre os documentos-ata de uma UEX municipal, o qual será abordado no tópico final deste estudo.

Nesse sentido, foi possível observar nessa pesquisa que:

prevaleceu à idéia por parte dos sistemas estaduais e municipais, de que houve autonomia das UEXs nas decisões de priorização do uso dos recursos do PDDE (RELATÓRIO, 2004, p. 345).

Tal afirmação é questionável, pois o processo de indução do Programa em garantir os recursos apenas para aquelas escolas que possuíssem uma Unidade Executora, não se constituiu num processo autônomo, mas num ato obrigatório e formal das parcerias firmadas entre o FNDE e os entes federados. Longe de ser um processo autônomo, mesmo na sua forma relativa democrática que as escolas possuem.

Quanto ao processo eletivo para diretores de escolas, a existência desse importante instrumento de democratização da gestão escolar, não houve nenhuma relação entre o PDDE e o processo de construção das eleições diretas para diretores de escolas públicas.

Nessa pesquisa considera-se relevante, o significativo papel do diretor, face a autoridade ainda exercida no interior das escolas, como também pelo fato de que no início do Programa, por não ter sido efetivada a criação das UEXs, em todas as escolas, abriu-se uma conta bancária no nome do diretor, para recebimento dos recursos.

A execução e o processo de adesão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) se deu em 1995, ano de sua implantação pelo FNDE, na maioria dos Estados. Em Belém, na rede municipal de ensino houve todo um aparato da Secretaria de Educação, que elaborou até cartilhas de orientações para que os conselheiros pudessem conhecer na prática, o que seria uma Unidade Executora e sobre o PDDE (como gastar os recursos de capital e custeio). Foram os Conselhos Escolares que deliberavam sobre aplicação dos recursos, independentemente se houvessem ou não a participação de todos os segmentos escolares nas tomadas de decisão.

Ao se enfatizar sobre o grau de informação entre os segmentos escolares, possibilitou visualizar que o nível de informação sobre o Programa era incipiente em Belém, apesar dos investimentos do governo municipal no processo de formação dos conselheiros escolares, principalmente na tomada de conhecimento do Programa e da prestação de contas dos recursos recebidos. Acredita-se que houve um retrocesso, pois apesar de ter-se um projeto inovador democrático e popular em 1994, na gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues, candidato eleito do Partido dos trabalhadores, não poderia deixar de questionar sobre as finalidades do Programa,

uma vez que, detinha o poder executivo municipal em suas mãos, e poderia ter dado outros rumos quanto a adesão do município de Belém, junto ao FNDE/PDDE.

Esse novo formato de gerenciamento no processo de gestão escolar vem incluir cada vez mais o PDDE, como sendo uma das políticas de indução do governo federal. E as direções das escolas, que propuseram a utilização dos recursos para que fossem aplicados de forma racional, priorizando os gastos com custeio, como em dividir responsabilidades, tornaram a gestão da escola atrelada aos ditames do Programa, principalmente segundo Paro (1997),

quando analisa o caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola, evidenciando os componentes administrativos dessas práticas, afirma que o excesso de exigências dos órgãos superiores do sistema de ensino, no que se refere a prestação de contas e de informações por parte da escola, “através de relatórios, preenchimento de fichas, e um sem número de mecanismos formais e burocráticos”, sobrecarrega o diretor da escola de tarefas e atividades e “muitas vezes não sabe sequer agir diante das ordens contraditórias dos órgãos superiores (PARO, 1997, p. 74).

Todos esses procedimentos realizados pelas Secretarias, Unidades Executoras, são determinados legalmente pelo FNDE, que estabelece para cada parceiro suas atribuições no desenvolvimento do PDDE. Pode-se observar no artigo 4º, da Resolução 003, de 27/02/2003, que prevê:

3. □ **ao FNDE:** elaborar e divulgar as normas e os critérios de atendimento e de distribuição e alocação de recursos; prover os recursos para a execução do PDDE; manter dados e informações cadastrais correspondentes aos processos de adesão e de habilitação, ao PDDE, das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, dos municípios e das UEXs, com vistas ao atendimento das escolas beneficiadas; **e controlar, acompanhar e fiscalizar a execução do PDDE.** ii) II – **às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal e aos municípios:** apoiar o FNDE na divulgação das normas e dos critérios de atendimento do PDDE, junto à comunidade escolar; encaminhar, tempestivamente, ao FNDE, os dados e informações cadastrais requeridas, com vistas ao atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários; acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos repassados às UEXs de suas escolas; receber, analisar e aprovar as prestações de contas das UEXs de suas escolas; prestar contas dos recursos destinados às suas escolas que não instituíram UEX. iii) III – **às UEX:** empregar os recursos em favor das escolas que representam, de conformidade com os critérios e as normas estabelecidas para execução do PDDE; prestar contas às secretarias de educação do estado ou do Distrito Federal ou do município a que a escola pertença, da utilização dos recursos recebidos (BRASIL, 2003, grifo nosso).

Entretanto, diante dessas recomendações aos parceiros do Programa, percebe-se que o processo de “descentralização” dos recursos, na verdade constitui-se numa desconcentração de tarefas dos mesmos, pois é notório o controle do FNDE no comando do Programa. Os parceiros ou entes federados são apenas os executores do Programa.

A rede municipal em Belém apresentou características proximais com as escolas estaduais, quanto ao processo de formação dos conselheiros, em função dos recursos terem sido descentralizados em 1998. A Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) tratou logo de desencadear estratégias para a formação dos conselheiros, e principalmente dos diretores das escolas. Tal formação serviu para instrumentalizá-los sobre o Programa.

Nessa formação fomentou-se a idéia aos diretores de escolas, para que fosse “considerado o papel político do Conselho Escolar, como órgão de decisão coletiva”. Acredita-se que essa iniciativa do governo municipal, por meio do Conselho Municipal de Educação foi uma forma de lutar e tentar preservar os Conselhos Escolares, que vinham perdendo sua dimensão política em detrimento da financeira.

Esse processo de formação dos conselheiros sobre o PDDE denotou situações conflituosas e harmônicas ao mesmo tempo. A decisão para quem deveria participar dessa formação contemplou de imediato essas situações, pois quando os técnicos do próprio MEC tinham que fazê-las aos demais segmentos escolares, acabou havendo uma aceitação natural, formal e harmônica; agora na medida em que tal formação envolveu os técnicos, diretores e vice-diretores das escolas, supõe-se que faltava-lhes certa legitimidade do sistema, daí advir relações conflituosas e tensoativas. No que tange ao que foi relatado acima,

que o PDDE não favoreceu o mecanismo de controle social como forma de ação democrática, o que significa considerar o que expressa a sociedade, por intermédio dos seus segmentos representativos (RELATÓRIO, 2004, p.354).

Percebe-se que existe uma lógica gerencial na condução do Programa. E quanto a eficácia do Programa subentende-se que, deve haver o cumprimento linear dos procedimentos relativos à adesão, a habilitação e a prestação de contas dos

recursos recebidos. Pode-se dizer que há eficácia, mesmo considerando a ingerência ou não dos órgãos ou sistemas.

Segundo pesquisa realizada (RELATÓRIO, 2004, p.355), o PDDE permitiu de certa forma, maior participação (representativa) e democratização da gestão da escola que envolveu (a transparência, a autonomia, o compromisso, e maior poder de decisão). Já em menor grau, aparece a idéia de que o PDDE permite maior aproximação da comunidade escolar, na discussão sobre a aplicação dos recursos.

Vê-se um aspecto contraditório neste ponto, pois de um modo geral, o PDDE não proporcionou positivamente na participação, na autonomia, na democratização, no poder de decisão da comunidade escolar. Agora, na responsabilidade e compromisso na execução dos recursos, pode-se dizer que o Programa influenciou diretamente tanto pelos órgãos, como pelos sistemas e na conduta formalizante dos conselheiros.

Pode-se considerar que houve poucas mudanças no PDDE, a partir das demandas propostas no I Encontro Nacional Técnico sobre o Programa, realizado em Brasília, em 2005, pois os recursos continuam caindo vertiginosamente. Há uma melhora quanto aos gastos de acordo com as rubricas, pois atualmente as escolas podem, por meio de seu plano de aplicação de recursos, sugerir que se gaste mais em custeio, do que em capital. Caso contrário, é determinado pelo FNDE. O processo de prestação de conta continua com as mesmas e novas exigências (online). Quanto à pesquisa de preço, percebe-se que há uma inversão dos anos anteriores, em que os sujeitos escolares tomavam para si, essa tarefa. Agora isso vem diminuindo, em função de obterem-se facilmente planilhas prontas das empresas.

Considerado como uma política que materializou mudanças quando apontadas para o campo educacional, principalmente nas propostas de financiamento e gestão, o PDDE apresentou três grandes eixos: i) a gestão democrática; ii) a relação público-privado e a relação entre descentralização e centralização.

Quanto à gestão democrática, o Programa interferiu em alguns mecanismos de gestão democrática, tanto no processo de configuração dos mesmos, quanto na sua dinâmica, a começar pelos Conselhos Escolares ou outra forma colegiada que

já existiam na época da criação do PDDE. Em caso de Conselhos Escolares instituídos, houve um relativo retrocesso nas práticas participativas, como viu-se a lógica do Programa uma vez que, “ênfatisar os procedimentos técnico-operacionais, secundariza a dimensão política”, o que segundo Bordenave (1994) são características próprias dos processos coletivos de tomada de decisão, que tem caracterizado os graus mais avançados de participação.

Nesse sentido, concorda-se com o autor acima citado, pois verificou-se nesse estudo que o formato do PDDE em Belém induziu a uma prática desmobilizadora, despolitizada e técnica dos conselheiros, que transformaram um mecanismo democrático de gestão, em um caixa escolar, como já referiu-se anteriormente.

Verificou-se que dois fundamentos da democratização da gestão da escola pública, a “participação dos diferentes segmentos e a autonomia da gestão de recursos financeiros”, foram considerados importantes para que a comunidade escolar tornasse co-responsável pelo financiamento da escola. Nisso, o PDDE com seu discurso de “participação financeira’ da comunidade, na manutenção da escola pública institui a lógica da participação financeira privada na escola pública, pois segundo Santos, Gutierrez e Silva (2004, p.12) para além de uma autonomia de gestão financeira, a autonomia do PDDE é uma autonomia financeira.

Nesse caso, as autoras são bastante provocativas, pois deixaram um campo aberto e minado nas discussões sobre o Programa. Primeiro porque ao referirem-se a autonomia da gestão financeira, colocam em “xeque” a atuação das UEXs. Segundo, quando referem-se a autonomia financeira, diz respeito a captação de recursos, que porventura estaria desencadeando-se um processo de privatização do público, como forma de instaurar um processo favorável a inserção do privado nas escolas públicas.

Nisso tudo, verifica-se que a gestão financeira dos recursos do PDDE, tem sido levada a contento, uma vez que, as UEXs cumprem exatamente os ditames do referido Programa, como também em relação ao processo de co-financiamento pela comunidade, por meio de captação de recursos e outras formas de parcerias, induzindo tal privatização, que felizmente não constitui-se ainda, na prática da maioria dos Conselhos Escolares. Segundo Santos (2004),

as UEXs tem um poder do qual elas próprias ainda não se deram conta, porque podem captar qualquer recurso e, 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, tais captações poderão descambar para outras finalidades (SANTOS, 2004. P. 81).

A exigência do FNDE de criação de Unidade Executora para recebimento de recursos, não foi uniforme e comum a todos os Estados que participaram da pesquisa, pois além dos Conselhos Escolares ou Conselhos de Escolas existentes ou que foram criados, outras associações, entidades também tornaram-se representantes legais. Com isso, verificou que houve “a fragmentação do processo decisório” (p. 361), uma vez que, a tomada de decisão em determinados Estados saiu das mãos dos órgãos coletivos de gestão escolar, em detrimento de outros menos participativos e democráticos.

Com isso, chamou atenção quanto à indução do Programa que limitou a própria democratização da gestão,

uma vez que os Conselhos recém criados nascem já crivados pela lógica da UEX, erigida a partir da ambigüidade que a caracteriza (entidade de natureza privada articulada ao setor público) e da função que lhe é prioritária: captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados, condição que tende a secundarizar o exercício das práticas democráticas nas decisões (RELATÓRIO, 2004 p. 362)

Outro eixo, considerado importante teoricamente nesse estudo foi a relação entre o Público e o Privado, uma vez que foi a partir dessa originária idéia, de uma nova relação entre a administração pública e uma instituição de natureza privada, que surgem as UEXs.

Entretanto, demonstraram que os sujeitos escolares situaram tal discussão como sendo prioritária, seja por falta de conhecimento ou informação; mas o certo é que a preocupação de gestores e educadores escolares “se centra na oportunidade de perceber diretamente os recursos”, que Segundo Paro (2001) esses educadores,

não percebem, assim, que de nada adianta descentralizar tarefas e permitir a livre utilização de recursos, se a condição essencial para a real autonomia, que é a disponibilidade de recursos, não for oferecida, sendo jogada, como está , para a responsabilidade da comunidade (PARO, 2001, p. 30).

Acredita-se que, “no chão da escola”, ainda não é visível essa nova relação público-privado. Os sujeitos escolares acreditam estarem num fórum representativo de discussão coletiva, que é o Conselho Escolar, e não numa Unidade Executora.

Daí surgiu dois problemas fundamentais, quanto a natureza privada da UEX e Outro a “superposição entre as esferas públicas e privada. No primeiro, quando a Unidade Executora é a APM, que teve os pais da escola como co-responsáveis do gerenciamento dos recursos do Programa. Nesse caso, a preocupação maior foi saber quem seria o responsável direto, caso houvesse algum problema na execução dos recursos e na prestação de contas. O pai ou mãe como presidente da APM ou o gestor do ente federado, responsável legítimo do sistema. Quem seria passível de punição?

Nesse caso, a responsabilidade, conforme parágrafo 3º, da Resolução nº 003, de 27/02/2003, diz que: “[...] na falta de apresentação de prestação de contas por culpa ou dolo do gestor ou presidente da UEX [...]” será feita uma petição inicial da ação cível movida contra o gestor ou presidente da UEX. Nas Resoluções ou Medidas Provisórias não dizem que somente um ou outro serão punidos, e sim qualquer um dos dois. Então sendo Unidade Executora, cuja representação seja uma APM ou não, o que interessa para o FNDE é que ela é uma entidade de direito privado, passível das legislações existentes, seja no campo privado ou público.

No segundo problema que trata da “superposição entre as esferas públicas e privada imposta pelo Programa” verificou-se que a UEX ou o Conselho Escolar constituem-se responsáveis maior no âmbito da administração pública, e devem responder também pelos seus atos, nesse caso, financeiro.

Percebe-se que, para o FNDE, independente se a Unidade executora for ou não um mecanismo democrático de gestão escolar, deve-se submeter às prerrogativas da lei. Uma dessas questões é quando o Conselho Escolar é a própria UEX. Nesse caso, foi o que mais se detectou nas redes de ensino municipal, como é o caso de Belém. Entretanto, como já foi dito anteriormente, no âmbito legal, não faz diferença.

O outro eixo a considerar na pesquisa foi o da descentralização versus centralização, que se constituiu na grande “característica de redefinição do papel do Estado” nesse período histórico, onde as políticas sociais e educacionais são cada

vez mais reflexo de um Estado coordenador, avaliador e interventor, que objetiva repassar para a sociedade a execução das mesmas.

O PDDE constitui-se um exemplo típico dessas políticas sociais compensatórias, que ao mesmo tempo, que traz no bojo o princípio da descentralização dos recursos, também concebe o processo tendo em vista a desburocratização e a descentralização do repasse e da gestão financeira de recursos federais.

Ele exige como formato para instalação destas a criação, necessariamente, de uma entidade de direito privado, para o que não consultou sequer os sistemas de ensino. Tal constatação exemplifica a faceta centralizadora do PDDE (RELATÓRIO, 2004, p. 365).

Nesse sentido, o PDDE objetivou enfrentar uma rigidez, supostamente inerente à administração pública, para o que privilegiou a “ponta do sistema” (p.365). Isto significou o estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos.

Esse tópico da pesquisa tratou-se especificamente do Estado do Pará que analisou sucintamente as principais questões sobre a gestão do PDDE no Pará, sua inserção nas redes estaduais e municipais e, principalmente, do município de Belém.

3.3 Repercussão do PDDE na democratização da gestão escolar

Ao analisar no tópico anterior, sobre o município de Belém, houve necessidade também de se fazer um estudo complementar, com o intuito de demonstrar a repercussão do PDDE no processo de democratização da gestão escolar.

Nesse estudo foi possível detectar que o processo de democratização da gestão escolar, compreende o fortalecimento e criação e/ou construção de instrumentos e canais de participação coletiva no contexto escolar, como o Conselho Escolar, o projeto político pedagógico, a eleição direta para dirigentes escolares, e outros similares.

Nesse sentido, fez-se necessário analisar as repercussões do PDDE, a partir da sua implementação no contexto escolar. Pode-se observar no home page do FNDE e no site específico do Programa a sua divulgação e os meios propagandísticos utilizados nesse espaço, entre os textos que informam o que é o Programa, tem-se o seguinte:

Quais são as vantagens das escolas receberem diretamente o dinheiro? A descentralização dos recursos assegura autonomia às escolas, dando-lhes agilidade, eliminando entraves burocráticos e garantindo efetividade na execução de suas decisões. Bem como favorece o exercício da cidadania, uma vez que mobiliza a comunidade e promove o seu envolvimento nas atividades escolares.

Como já se falou anteriormente, não se pode deixar de lembrar que o PDDE é uma das inúmeras medidas de política educacional do governo brasileiro que tem uma articulação direta com a reforma administrativa do Estado, exemplificando as suas repercussões no campo da educação. Em termos da gestão, isso pode ser identificado com o princípio da descentralização, com os propósitos de promover a autonomia dos serviços públicos e, ainda, com a condição da participação da sociedade nas decisões e no acompanhamento das políticas, o que vem se traduzindo na obrigatoriedade de criação de canais de participação da comunidade nas escolas, como é o caso da composição e da criação das Unidades Executoras no PDDE.

Considerando esses propósitos, procurou-se investigar as repercussões que o Programa estava trazendo para a gestão. Para tanto, buscou-se os motivos que levaram os dirigentes das unidades escolares a fazerem parte da sua direção; sobre os mecanismos de participação que foram criados para que os conselheiros tomassem parte, ou não, das decisões. Por outro lado, a expectativa gerada pelo Programa, quanto a possibilidade de contar com mais recursos, independente dos possíveis riscos que o novo modelo de gestão possa trazer.

De certo modo, as carências e as necessidades prementes das escolas e as possibilidades de que algumas delas pudessem ser atendidas têm feito com que se quebrem possíveis resistências em relação a mudanças na forma de gestão exigida pelo PDDE, muito embora a necessidade de ampliação do processo decisório assumia uma conotação de “imposição” do governo federal.

Com efeito, no Programa em destaque, como em muitos outros do governo, foram estabelecidos mecanismos institucionais para garantir a participação da população na gestão dos mesmos. Contudo, não se pode deixar de considerar que existe uma grande distância entre uma participação outorgada por instrumentos legais e a que é conseguida em termos efetivos, na qualidade de uma conquista

O Sistema Educacional tem vivenciado em seu processo histórico, muitos desafios e profundas mudanças, que são provenientes das constantes transformações que vem ocorrendo no Cenário Mundial, pelo surgimento de novos paradigmas relacionados ao gerenciamento, modos de produção e do conhecimento.

Precisamente nas décadas de 80 a 90 ocorreu o grande avanço tecnológico, ocasionando o aumento quantitativo e qualitativo de informações, conhecimento, descoberta de novos materiais, nas formas organizacionais e gestão do trabalho. A partir dessas transformações firmam-se novas relações que envolvem o trabalho, ciência e a cultura, exigindo das organizações uma nova estrutura que venha garantir sua existência e atenda as novas exigências impostas pelo mundo globalizado.

Neste sentido torna-se necessário a definição mesmo que ampla do que são organizações. Segundo Busmann, de forma genérica, pode-se definir,

organização como um conjunto de pessoas e recursos articulados para a realização de um objetivo ou conjunto de objetivos, mantendo interações com o meio. O que nos permite compreender que todas as organizações de mais simples como a família até as mais complexas, independentes de natureza ou finalidades, se fazem necessária a ação administrativa como garantia do alcance de seus objetivos propostos (BUSMANN, 995, p. 37).

A escola como uma organização instituída não poderia ter uma estrutura diferente, mesmo que possua natureza e finalidade específica, que a distingue das organizações empresariais, como o público-alvo, o compromisso assumido, o objetivo de sua existência e a comunidade em que está inserida.

Neste sentido a escola precisa repensar sua forma de gestão, relações de poder e seu princípio educativo, que foram historicamente incorporados em seu interior, oriundos de um projeto pedagógico fundamentado na organização dos

meios de produção taylorista/fordista, que deram origem as tendências pedagógicas conservadoras, que priorizavam as racionalidades formais e técnica conforme lhes eram convenientes, que preconizava a divisão entre o pensamento e a ação, privando-o do domínio intelectual das práticas sociais e produtivas.

Em decorrência deste modelo, a escola se organizou rigidamente hierarquizada e centralizou o poder e a natureza das relações, mantendo o poder de decisão nas mãos dos dirigentes e o dever de fazer aos operativos. Em relação ao processo decisório, o que tem se vivenciado na maioria das escolas são procedimentos formalizados, relações hierárquicas de poder autoritário e centralizado da organização escolar e do sistema de ensino em nosso país. Essa situação é um reflexo do medo, incertezas e do próprio desconhecimento por parte dos dirigentes das escolas sobre o processo de participação, que para alguns configura-se como “intromissão” em seu nicho de poder, ou por sentirem-se incompetentes no encaminhamento do processo.

Frente à nova perspectiva o novo projeto de educação que se quer implementar, precisa ser fundado no compromisso da ação coletiva e que atenda aos interesses da classe trabalhadora, sendo imprescindível repensar a forma de gestão democrática adotada em nossas escolas, para Veiga

a gestão democrática exige a compreensão em profundidade dos problemas postos pela prática pedagógica. Ela visa romper com a separação entre a concepção e a execução, entre o pensar e o fazer, entre teoria e prática. Busca resgatar o controle do processo e do produto do trabalho pelos educadores (VEIGA, 1997, p. 18).

Dessa forma significa que para se gerir a escola, se faz preciso a ruptura das antigas relações interpessoais e de poder, que consiste empreender a prática das relações na horizontalidade, a divisão de poder, a confiança nas diferentes competências dos sujeitos envolvidos, da concepção a execução e no alcance dos objetivos por parte de todos que fazem a escola, estabelecendo assim a participação, co-responsabilidade e compromisso, o que supõe que a comunidade escolar sejam seus gestores, não meros fiscalizadores ou receptores de seus serviços prestados e que a escola pública não é uma simples instituição do Estado e sim uma conquista de sua comunidade, que precisa mostrar-se responsável pelo

seu projeto de educação e ter claro o tipo de cidadão quer formar a partir dos objetivos e metas estabelecidas pelo coletivo que a compõem.

Portanto para que a gestão democrática se instale não somente pela necessidade legal, mas uma necessidade efetiva e plena há que se fomentar a prática participativa de todos que fazem a escola nos processos decisórios e ativos que envolvam tanto as dimensões administrativas quanto pedagógicas legitimando as decisões tomadas e o compromisso em suas execuções.

Nessa ótica se faz importante ressaltar que esse processo de gestão democrática no sistema educacional, só foi institucionalizado legalmente a partir das discussões e lutas de muitos educadores para redimensionar a escola ao atendimento da classe trabalhadora de forma inclusiva e como espaço de sua emancipação.

O que só foi contemplado na legislação, recentemente após a promulgação da constituição de 1988 – chamada de constituição cidadã, que instituiu em seu (Art. 206, inciso VI), a Gestão Democrática do ensino público, ratificada posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394/96, que nem se estabelecendo um dos princípios da educação a Gestão Democrática do ensino público, na forma de lei e das legislações dos sistemas de ensino (Art. 3º, VII).

Pelo institucionalizado, segundo Luck (1996), o entendimento do conceito de gestão já pressupõe em si a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto.

Para sua concretização, a gestão da escola assume outro significado maior do que administração escolar e a função então exercida pelo gestor/diretor tem nova conotação, a de ser líder, orientador e articulador de todos os processos educativos que se efetivam na escola, exigindo dos gestores, liderança e firmeza na coordenação e direção no sentido dos encaminhamentos decisórios e que possua competência pedagógica, ética e profissional – fundamentais para assegurar a efetividade das decisões tomadas pela participação coletiva e acordadas no projeto pedagógico da escola, o que pede uma revisão das atribuições dos agentes envolvidos, de compartilhar o poder e descentralizar o processo de decisão. Neste sentido, PARO (1993, p.34):

sugere a instalação de processos eletivos de escolha de dirigentes, colegiados com representação de alunos, pais, associações de pais e professores, grêmio estudantil, processos de avaliação continuada dos serviços escolares

Portanto a gestão democrática se constitui um aprendizado coletivo, demanda tempo, atenção e muito trabalho, não é simplesmente um novo modelo, mas um objetivo a alcançar e aprimorar, para tal requer lideranças comprometidas não só com o projeto da escola, mas com um projeto maior de sociedade.

Partindo dessa premissa, houve necessidade de se analisar alguns instrumentos e canais de participação coletiva no contexto escolar, como: o conselho escolar, a eleição direta para diretor e o projeto pedagógico e a relação destes com o PDDE.

Nesse item, buscou-se analisar alguns documentos que enfatizaram o intuito dos governos estadual e municipal em desencadear um processo de gestão democrática.

A partir das normativas sobre gestão democrática na LDBEN, Lei nº 9394/1996, o governo do Estado do Pará, em 1998 lança a segunda edição, atualizada e ampliada, de um guia orientador para as escolas públicas do estado: “Projeto Pedagógico da Escola orientações para sua elaboração”. Na publicação é feita uma retrospectiva dos avanços desta gestão em relação a gestão democrática, tendo por base as seguintes ações: i) implantação de um conselho escolar em cada escola; ii) eleição para diretor e vice-diretor das escolas; iii) implantação de projeto pedagógico em cada escola; iv) novo regimento escolar para as escolas estaduais; e projeto integração escola-comunidade(1998, p.5)

Embora seja focado o avanço do processo de implantação, há um interesse da secretaria para que todas as escolas implantassem seus conselhos escolares por meio de campanha de discussão e divulgação que culminou com a eleição para os membros do conselho escolar em mais de duas mil escolas.

O conselho escolar é apresentado como órgão auxiliar na tomada de decisões do diretor e também como executor do projeto pedagógico da escola. Cabe destaque ao termo “executor”, pois é ao candidato a direção da escola a quem cabe a proposta inicial deste projeto para a escola.

Para que a eleição de diretor não se transforme em uma simples disputa interna, a SEDUC-Pa tem o maior interesse que a eleição seja feita através da apresentação e discussão de um projeto pedagógico pelo candidato ou candidata (SEDUC/PÁ, p.6).

Embora a normativa forneça orientações a cerca de sua elaboração, estas não devem, segundo a secretaria, ser seguidas a risca, e “não serve apenas para quem vai se candidatar à direção de uma escola, mas para aqueles que querem substituir a improvisação e o acaso pelo planejamento da vida da escola” (p.7) O projeto pedagógico é compreendido como um passo decisivo na melhoria da qualidade da educação, e quem agir neste intuito “planeja e tenta executar o planejado. Avalia o andamento do projeto pedagógico, apoiado pelo conselho escolar. Corrige o que não esta dando certo. Substitui uma ação por outra mais eficaz.” (p.6)

Vale ressaltar que o Conselho Escolar, enquanto um instancia de participação no meio escolar, possui diversas atribuições, no âmbito escolar: i) participar da elaboração do acompanhamento e avaliação do projeto político-pedagógico da escola; ii) organizar e coordenar o processo eleitoral para a escolha direta de diretores de escola; iii) elaborar e aprovar o plano de aplicação dos recursos financeiros repassados para a escola; iv) acompanhar sua execução e deliberar sobre sua prestação de contas; v) deliberar, acompanhar e avaliar a execução do plano anual da escola; vi) criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar; e vii) constituir comissões especiais para estudos de assuntos relacionados aos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos da escola.

Assim compreendido, na normativa, a escola enquanto instituição terá poder de decisão para resolver os problemas do cotidiano da escola, sem precisar da SEDUC, a quem caberá, enquanto instituição, “a política educacional, a ampliação da rede, o assessoramento técnico pedagógico, capacitação de pessoal, enfim, as ações gerais e sistêmicas da educação” (p.7)

A normativa também faz referência a autonomia escolar, em um primeiro momento a ressalta enquanto objetivo do novo regimento das escolas públicas e posteriormente a conceitua enquanto efetiva capacidade de decidir, porem enfatiza que

quando se fala em decisão, deve-se entender que as decisões não podem ser arbitrárias. Há algumas leis e normas que devem ser reconhecidas por quem dirige uma escola. Entre elas destacam-se a nova Lei de Diretrizes e Bases e o Novo Regimento das Escolas Públicas Estaduais Com base nelas, e fazendo uma atuação colegiada, isto é com a colaboração do conselho escolar, a direção da escola terá mais autonomia e segurança nas decisões. (p.7)

As demais ações pretendidas no alcance da gestão democrática, pela rede estadual de ensino, segundo a publicação, estão em fase de consolidação e, como é bem destacado, graças aos instrumentos já citados, que possibilitam sua efetivação.

Quanto à eleição direta para diretores escolares, tal instrumento poderia ser incluído como uma das premissas básicas para esta democratização, rompendo com o arbítrio do Poder Executivo a nível estadual e/ou municipal que se configuram como cargos de confiança, mantendo o controle regulador do Estado, ao romper-se esta provisão pela escolha da comunidade, que deverá ser pautada pelo compromisso, confiança e competência político-pedagógica, o gestor deverá oportunizar a compreensão do funcionamento da instituição, a participação da comunidade nas instâncias de poder, pelo compartilhamento de decisões através de diversos mecanismos como os colegiados, objetivando recuperar o caráter político da educação que se fundamenta na rede das relações sociais.

No caso das escolas estaduais, ainda têm-se em sua maioria a indicação dos diretores escolares como uma prerrogativa para exercer tal função.

Na Conferência Estadual de Educação – Pará, realizada no ano de 2007 foi elaborado um documento base, denominado “uma contribuição para estudo” onde foram definidas quatro metas básicas que nortearão a política educacional no Estado do Pará. Uma dessas metas relacionadas que trata especificamente da gestão escolar, está registrada na Meta – 02, que diz: garantir a implementação da gestão democrática participativa no sistema estadual de educação, gestão colegiada fortalecendo o Fórum Estadual de Educação realizando Seminários, Audiências Públicas, gestão colegiada e escolha participativa de seus gestores, através de eleições diretas.

Nesse sentido, para que houvesse um comprometimento maior do governo, foi elaborado, a partir desse documento base o Plano Estadual de Educação que

traz em um de seus pressupostos básicos norteadores, a: gestão democrática, participativa e descentralizada da educação;

De acordo com a portaria nº 04/2009–GS a Secretaria de Estado de Educação garantiu-se as diretrizes, objetivos e metas aprovados na 1ª Conferência Estadual de Educação, que traz como princípios da política de educação básica do Estado do Pará; i) educação como direito universal básico, bem social público e como condição para a emancipação humana; ii) o homem como sujeito de direito à cidadania plena e ao desenvolvimento de suas amplas capacidades físicas, intelectuais e afetivas; iii) educação pública orientada pela busca da qualidade socialmente referenciada; iv) a gestão democrática da educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social; v) a gestão compartilhada entre os entes federados; vi) uma educação voltada para o desenvolvimento sustentável afirmando as diversidades étnicos raciais, de gênero, de orientação sexual e religiosa;

Considerando o item iv que trata da gestão democrática da educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social, a SEDUC/Pá definiu como prioridade de ação imediata nas unidades escolares: i) art. 1º - Realizar eleições diretas para direção das unidades escolares, devendo a escola possuir a seguinte organização: I - Conselho escolar devidamente regulamentado; II – Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente.

Verifica-se que algumas medidas estão em andamento, mas ainda situam-se no campo da intencionalidade.

Na rede municipal de ensino de Belém, o processo eletivo para a escolha de diretores escolares, houve um retrocesso desde 1995, quando foi feita uma intervenção do poder executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, que se baseou no art. 21, da Lei que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, que diz:

A Secretaria Municipal de Educação fixará as regras em torno do processo seletivo e eletivo do diretor da escola, incluindo organização e controle de todos os procedimentos e distribuição dos candidatos por escola, modo de receber e computar votos, bem como da fiscalização eleitoral (LEI 7.722/1994, p. 8).

Tal intervenção no processo eletivo para diretores de escolas públicas municipais, contrariou o processo eletivo para diretores, instrumento de democratização da gestão escolar que foi fruto da mobilização social, como já manifestou-se anteriormente.

O fato ocorreu em função de aproximadamente 26 escolas, por não se organizarem em tempo hábil, determinado, conforme o tempo de mandato do diretor, de cada unidade de ensino. O que veio causar sérios constrangimentos para a SEMEC/Belém, uma vez que cada escola marcaria o dia da sua eleição, e com isso, haveria várias datas do pleito. Isso fez com que a SEMEC por meio da Portaria nº 1.563/05-GABS, fixasse as regras para a eleição dos diretores, cujo processo ocorreu no período de 12 de dezembro de 2005 a 09 de janeiro de 2006, em todas as escolas públicas municipais. As escolas que deixaram de realizar as eleições, os diretores foram indicados pelo poder executivo.

Neste sentido, esse instrumento de democratização da gestão escolar tão importante para a configuração da gestão democrática, foi estremecido, não só pela medida arbitrária do poder executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, como também da irresponsabilidade dos educadores e do Sindicato que não se mobilizaram e se organizaram para fazerem valer, o que conquistado na I Conferência Municipal de Educação e pela Lei N. 7.7222, de 07/07/1994/CME.

Tal retrocesso tem influenciado no exercício da função de diretor escolar, quando se percebe limitação diante da possibilidade de a escola assumir uma postura inovadora e democrática em contraposição a uma postura de ajuste e de submissão ao modelo de organização centralizada, hierárquica, isolada, controladora e cerceadora de participação e mudanças.

Uma gestão escolar autocrática centrada na pessoa do (a) gestor (a) escolar, postura que tem sido nefasta e prejudicial à participação dos sujeitos (professores, alunos, servidores) do processo de planejamento, de tomada de decisões coletiva, de envolvimento, de participação, de troca de experiências, dos debates, das reflexões, pois atribui para si a capacidade técnica e a autoridade para encaminhar individualmente o processo político –pedagógico –administrativo da escola.

Essa limitação tem contribuído para que os gestores no cotidiano do exercício da escola voltem seus olhares para as questões administrativas, financeiras e jurídicas, deixando a planos secundários as questões pedagógicas. São comuns os gestores escolares estarem preocupados com: horário de entrada de saída dos professores e servidores, cumprimento de horários, com os alunos que não possuem uniforme escolar, com problemas de telhados, goteiras, pinturas, fossas danificadas, assinatura do livro de ponto, aplicação dos recursos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e Fundo Rotativo, suprimento de fundos, segurança da escola, aumento de altura da dimensão do muro de proteção, falta de água, falta de servidores para as atividades administrativas, falta de merenda escolar, falta de equipamentos e mobiliários.

Finalmente para compreender o projeto político pedagógico enquanto instrumento para o alcance da autonomia escolar requer refletir de forma panorâmica sobre a autonomia, participação, gestão democrática e conselho escolar, considerados aqui como categorias fundamentais para o processo de organização e efetivação do projeto político pedagógico na escola.

Para que este projeto político pedagógico seja realmente significativo e promova mudanças tem que atender as necessidades e expectativas da comunidade escolar, desta forma será possível ampliar a capacidade de gestão da escola, tanto por contribuir no surgimento de novos processos decisórios - rompendo com as tradicionais práticas decisórias em que poucos decidem - quanto por ampliar a participação dos sujeitos habitualmente envolvidos com as situações relativas ao ambiente escolar.

Gadotti (2000) aponta alguns elementos facilitadores para o êxito do projeto político pedagógico, entre eles cabe destacar: a comunicação para que possa ser facilmente compreendido, a adesão voluntária, pois o envolvimento de todos ajudará a estabelecer a co-responsabilidade e o suporte institucional e financeiro que se refere além da vontade política a dos recursos financeiros. Tais elementos permitem a ampliação da idéia de como deve ser compreendido o projeto político pedagógico nas unidades de ensino.

Tem-se aqui, por princípios, a idéia de não limitar a compreensão do projeto político pedagógico de mais um planejamento de ações a serem desenvolvidas na escola, embora o mesmo também contemple estes aspectos, sua importância se dá

em um sentido mais amplo, como se refere os princípios citados por Veiga (1995, p. 22), que estabelece claramente as intenções com a formação do indivíduo.

O projeto político-pedagógico é entendido, neste estudo, como a própria organização do trabalho pedagógico da escola. A construção do projeto político-pedagógico parte dos princípios de igualdade, qualidade, liberdade, gestão democrática e valorização do magistério (VEIGA, 1995, p. 22).

Não se deve confundir o projeto político pedagógico com o preenchimento de formulários ou a simples adoção de modelos pré-estabelecidos, elaborado para atender finalidades externas ao ambiente escolar. Sendo mais do que uma mera formalidade reflete o pensamento da escola, do trabalho por ela desenvolvido, em suma, a filosofia vivenciada na escola. Segundo Neves (1996, p.110), o projeto político pedagógico é considerado:

(...) um instrumento de trabalho que mostra o que vai ser feito, quando, de que maneira, por quem, para chegar a que resultados. Além disso, explicita uma filosofia e harmoniza as diretrizes da educação nacional com a realidade da escola, traduzindo sua autonomia e definindo seu compromisso com a clientela. É a valorização da identidade da escola e um chamamento à responsabilidade dos agentes com as racionalidades interna e externa. Esta idéia implica a necessidade de uma relação contratual, isto é, o projeto deve ser aceito por todos os envolvidos, daí a importância de que seja elaborado participativa e democraticamente

Percebe-se que o projeto político pedagógico é enfatizado como um “planejamento” limitando seu real significado, aqui compreendido com um sentido mais amplo que, segundo Neves (1996, 110) é a valorização da identidade da escola e um convite à responsabilidade dos agentes com as racionalidades interna e externa, por apresentar uma filosofia e harmonizar as diretrizes da educação nacional com a realidade da escola, representando sua autonomia e definindo seu compromisso com a clientela.

Para concretizar o projeto político-pedagógico é preciso atentar para os diversos desafios que permeiam e que emergem na vivência cotidiana da escola. O que requer dos envolvidos no processo educativo constante leitura da realidade social, cultural e político do momento presente, visto que o projeto Político-Pedagógico se faz no movimento coletivo da escola, o que provoca inseguranças e interrogações causadas por não ser um documento pronto e acabado de existência

perene, sendo de responsabilidade coletiva e que necessita ser constantemente avaliado.

Muito a sociedade lutou para garantir a gestão democrática como princípio constitucional, mas implantá-la é um longo processo que requer diálogo e participação coletiva de todos os envolvidos: pais, alunos, professores, direção e comunidade, enfim, a sociedade como um todo, já que os rumos da educação transcendem a um governo, são decisões de Estado, em todas as suas instâncias – escola, conselhos de educação, secretarias municipais e estaduais, Ministério da Educação.

Verificou-se que com a implementação do PDDE no contexto escolar no de 1995, em Belém, cada esfera administrativa vivia momentos diferenciados quanto ao processo de democratização da gestão escolar. Os instrumentos de democráticos como Conselho Escolar, Eleição direta para diretores e o projeto político pedagógico, constituem legalmente as expectativas dos governos estaduais e municipais, para uma possível consolidação do processo democrático escolar.

Os Conselhos Escolares enquanto instrumento democrático da gestão escolar no município de Belém constituiu-se num elemento norteador das ações administrativas, pedagógicas e financeiras, tanto nas escolas da rede municipal como da estadual. O fato de tornar-se uma referência no interior de cada espaço escolar dependia da atuação dos conselheiros em poder compartilharem as ações entre os sujeitos escolares e traçar objetivos inerentes aos rumos da escola.

Segundo Peroni (2005) com a inserção do PDDE,

as diferenças nas duas redes, no entanto, não ocultam que o Programa contribui para o estabelecimento de um padrão de relacionamento entre gestores do sistema, profissionais da escola e comunidade usuária, pautado pela dimensão técnico-operacional, em detrimento da dimensão política da gestão escolar. Não há, no conjunto de informações produzidas pelo FNDE e reelaboradas, por exemplo, na esfera estadual, algo que retrate a preocupação com a democratização da gestão e com a participação da comunidade usuária nos processos decisórios para execução de recursos. Todas as orientações, escritas ou verbais, restringem-se à correta utilização de recursos e prestação de contas (PERONI, 2005, p.4)

Continuando Peroni (2005), indica que os objetivos centrais dos conselhos (que são políticos, pedagógicos e de avaliação dos processos ocorridos no cotidiano da escola) seriam prejudicados por causa das “novas” competências dadas a ele

(financeira e administrativa), o que consumiria todo o tempo e esforços daqueles/as envolvidos/as na dinâmica de organização e deliberação do conselho.

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

Percebe-se então, que

Os mecanismos de repasses de recursos às Unidades Executoras nas escolas não favorecem a democratização da gestão escolar (...) não contribuem para a construção da autonomia necessária à unidade escolar na organização de um projeto pedagógico e tampouco representam significativa autonomia política ou financeira (ADRIÃO, 2006, p. 177).

Santos (2006) ao analisar sobre a inserção do PDDE nas escolas mostravam uma preocupação na ação dos Conselhos, que

[...] Depois da incorporação do PDDE, por exemplo, as escolas começaram a se reunir mais, sobretudo quando chega o dinheiro, com tempo mínimo para gastá-lo e muito trabalho para os componentes do Conselho Escolar e aí, as reuniões são quase sempre para tomar decisões sobre o uso dos recursos (SANTOS, 2006, P. 5).

A atuação dos Conselhos pressupõe aplicar os recursos, transferidos e captados, em ações que incidam, efetivamente, na melhoria da oferta dos serviços e prestar contas desta aplicação. Aos Conselhos competem, portanto, não apenas exercer direitos sobre os recursos da escola (recebê-los e administrá-los), mas cumprir com compromissos assumidos na parceria com o MEC. Caberia dizer que por meio do PDDE houve uma descentralização financeira com a anuência dos Conselhos Escolares.

Com relação à ingerência do PDDE sobre o outro instrumento de democratização da gestão escolar, o projeto político pedagógico, há uma sinalização no documento do Programa, que diz:

O PDDE tem como objetivo repassar os recursos financeiros para as escolas, destinando-os à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados na manutenção conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, **implementação do projeto pedagógico**, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas (BRASIL, 1995b, grifo nosso).

Percebe-se que o objetivo do Programa foi estabelecer um parâmetro para a viabilidade dos gastos, a partir das prioridades definidas pelos membros efetivos do Conselho Escolar. Com isso, pressupõem-se que o processo de implementação do projeto político pedagógico da escola pública do ensino fundamental estaria condicionado à mera decisão dos conselheiros ou composse na pauta das reuniões.

depois da incorporação do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, por exemplo, as escolas começaram a se reunir mais, sobretudo quando chega o dinheiro, com tempo mínimo para gastá-lo e muito trabalho para os componentes do Conselho Escolar e aí, as reuniões são quase sempre para tomar decisões sobre o uso dos recursos para prestação de contas e/outras relacionadas aos recursos federais. **As questões pedagógicas nem se fala, não há tempo.** Os professores e técnicos conselheiros, em geral trabalham em mais escolas ou outro lugar, para elevar seus minguados rendimentos mensais e ficam sem disposição e tempo para mais atividades administrativas, como denominam (SANTOS, 2006, p. 4, grifo nosso).

Acredita-se que não há uma relação entre a intencionalidade do Programa e a obrigatoriedade das escolas implementarem seus projetos políticos pedagógicos. O que tem acontecido é que fica a critério de cada escola e não há uma proposta das esferas administrativa, sendo ela estadual ou municipal, que as obrigue a efetivá-las.

Com relação à eleição direta para dirigentes escolares, houve momentos diferenciados nas redes de ensino estaduais e municipais em Belém, a partir de 1995, ano de implementação do PDDE, enquanto na rede municipal de ensino,

experienciava-se tal instrumento de democratização da gestão escolar, na rede estadual de ensino nem se tratava sobre a temática.

Nesse sentido, como não havia uma normativa que obrigasse as escolas públicas, principalmente as estaduais de viabilizarem o processo de eleição direta para dirigentes escolares, deixava-se que fosse implementada políticas públicas educacionais que direcionassem esse processo democrático.

Em face da implementação do PDDE nas escolas públicas do ensino fundamental, a gestão da escola estava sob a égide de um dirigente centralizador, burocrático e autoritário que inviabilizava com o apoio do poder público, qualquer manifestação coletiva que pudesse questionar sua autoridade.

Com o discurso da descentralização dos recursos e a participação da comunidade escolar no gerenciamento deste, o Programa coloca em xeque a autoridade e o centralismo do diretor da escola. Deslocar das mãos desse diretor o ato de gerir os recursos para uma unidade executora, nesse caso, o Conselho Escolar, há uma ruptura na relação de poder no âmbito escolar.

Entretanto, a forma representativa de participação dos Conselhos Escolares, diminuiu a sua dimensão política, fortalecendo a figura do diretor que era membro nato desse Conselho. A sua posição lhe dava credibilidade junto aos demais conselheiros para buscar apoio em função das temáticas em pauta.

Nesse sentido, materializar o processo de eleição para dirigentes escolares cabia mais pela vontade coletiva da comunidade escolar, do que propriamente pela prática indutora do Programa.

A autonomia da escola, a eleição de diretores, o conselho escolar, o projeto pedagógico são alguns pilares que materializam a gestão democrática, mas não são suficientes para mudar nossa histórica cultura autoritária. Necessita-se de políticas que ampliem as possibilidades de democratização da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se inicialmente, no estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola, estabelecer uma proposta de trabalho que demarcasse os campos de atuação do Programa. E, sobretudo sua inserção, no processo da democratização da gestão escolar. Como diz Paro (2006)

Ressalte-se, de passagem, que o termo democratização não é empregado aqui no sentido de universalização da escola básica, ou de popularização do ensino, para colocá-lo ao alcance de todos. Não obstante a inegável importância desse significado, o de que se trata aqui é da democratização das relações que envolvem a organização e o funcionamento efetivo da instituição escola. Trata-se, portanto, das medidas que vêm sendo tomado com a finalidade de promover a partilha do poder entre dirigentes, professores, pai, funcionários, e de facilitar a participação de todos os envolvidos nas tomadas de decisões relativas ao exercício das funções da escola com vistas à realização de suas finalidades (PARO 2006, P. 1).

Buscaram-se informações e conhecimentos que tinham sido produzidos sobre a temática. Inúmeros foram os teóricos que contribuíram com as devidas interlocuções sobre o PDDE. As interações realizadas com os teóricos do Programa pode-se assim dizer, pela gama de conhecimentos produzidos, serviram como elementos constitutivos deste estudo. Inicialmente percebeu-se que há consenso, discordâncias, contribuições e indagações sobre o PDDE.

A retomada histórica foi necessária para situar o Programa, principalmente em alguns antecedentes históricos que fizeram o percurso e a travessia teórica para o aprofundamento das questões relevantes desse estudo.

Nesse estudo, sobre o PDDE trilhou-se por caminhos tortuosos e esperançosos. Entendê-lo como um Programa social, com o principal objetivo de “transferência de recursos diretamente para as escolas públicas do ensino fundamental”, constituiu-se numa tarefa árdua e desafiadora.

O PDDE surge no bojo de uma reforma do estado brasileiro, em 1995, ano em que, paralelamente às escolas públicas vivenciavam um quadro de abandono, em todas as suas dimensões: física, administrativa, pedagógica e financeira. Poderia

se relacionar a pretensão de um governo, por meio da criação de um programa social, em função de uma necessidade concreta da escola pública, entretanto, o intuito governamental foi muito mais político, ideológico, financeiro, que propriamente sócio-educacional.

Acontece que o Brasil, vinha passando por um momento de mudança, principalmente no governo federal. Vivia-se sob os auspícios de um novo mandatário do País, o presidente Fernando Henrique Cardoso, que por meio dos acordos com os organismos internacionais, estruturou seu novo governo, e por conseguinte, implementou diversas políticas públicas educacionais, entre elas, o PDDE.

Para esses organismos, a idéia foi fomentar e disseminar os ideais neoliberais que clamava por mais mercado, e menos Estado. O sentido ideológico foi de manter um discurso oficial sob a primazia de mais flexibilidade na economia, menos burocracia, e um Estado menos interventor, e sim moldado nos ditames da administração pública mais eficiente, eficaz, ou seja, gerencial.

O estudo do PDDE, por meio das suas normativas oficiais e não-oficiais, que abarcasse o período histórico de 1995 a 2007, não se constituiu numa tarefa fácil, em virtude do Programa possuir característica nacional, com reflexo sobre as demais esferas estaduais e municipais.

A criação do PDDE foi realizada inicialmente por meio de Resoluções e posteriormente por Medidas Provisórias, que foram editadas pelo Governo Federal, por meio do MEC/FNDE.

O ato jurídico do Governo Federal em editar vinte e duas Resoluções e seis Medidas Provisórias, que delimitaram o marco legal e seus desdobramentos nos estabelecimentos públicos de ensino no País, reflete sobremaneira a forma do Governo brasileiro em administrar os problemas educacionais, como também em outras áreas, consideradas estratégicas para o desenvolvimento sócio-político e educacional.

Segundo Reale (2002) a Medida provisória pode ser definida como “um ato normativo unilateral, temporário, célere e excepcional, de competência originária do Poder Executivo, em que este não precisa de autorização do Poder Legislativo, e que visa à disciplina de situações caracterizadas pelo estado de urgência e

relevância”. Neste sentido, o PDDE que supostamente era para ser um ato provisório por tempo determinado, torna-se provisório por tempo indeterminado. Já a resolução, é uma Regulamentação constituída por deliberação do Poder Legislativo, destinada a matéria de interesse interno das Casas do próprio legislativo (Câmara ou Senado).

O conjunto de Medidas Provisórias e Resoluções que implantaram o PDDE refletiram e refletem o propósito do Governo brasileiro em tratar a coisa pública, sem o respaldo da sociedade. E o que é mais agravante, é o modo como vêm sendo utilizadas tais normativas, ferindo os preceitos constitucionais.

No que tange às Resoluções editadas, apenas cita-se a que deu origem ao Programa em 1995 (nº 12, de 10/05/1995 – PMDE), que tinha o objetivo claro de agilizar assistência financeira da autarquia FNDE, aos sistemas de ensino, ficando com a denominação de PMDE até 1998. As Resoluções vindouras tinham a intenção de estabelecer sobre os critérios, as formas de transferência e sobre o processo de prestação de contas dos recursos destinados á execução do PDDE.

Os critérios eram bem definidos, somente escolas públicas do ensino fundamental e escolas privadas, com a modalidade de educação especial poderiam receber os recursos, bem como a criação de unidade executora, uma entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos constituídas e integradas por membros da comunidade escolar e local (Caixa Escolar, APMs, Conselho Escolar ou Similar) ou outra instituição constituída para receber, executar e prestar contas do recurso destinado as referidas escolas. A forma de transferência, por meio do repasse direto dos recursos a essas UEXs.

Outras Resoluções tratam de assuntos específicos como; a sistematização e consolidação dos procedimentos administrativos para parcelamento de débitos com o FNDE, oriundos de contratos administrativos; tratam sobre a prestação de contas dos recursos destinados á execução do PDDE a título emergencial, para atender escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, situadas em áreas afetadas por fortes chuvas.

Foi fundamental estudar as normativas do PDDE, para poder-se mergulhar nos conteúdos editados pelas Resoluções e Medidas Provisórias, pois a partir desses estudos, pôde-se verificar o formato, suas concepções e matriz teórico-

metodológica. O objetivo desse estudo foi analisar o PDDE e suas implicações no processo de gestão escolar, entretanto, tinha-se que se verificar como se configurava a descentralização e a autonomia no Programa, identificando os procedimentos de sua implementação e sua interface com os instrumentos de democratização de gestão.

Como também, fez-se um estudo analítico sobre cada sub-item, buscaram-se interlocutores para cada temática em voga para introjetar-se nesse imbricado Programa de financiamento e de implicações na gestão escolar.

Quanto ao formato do Programa caracteriza-se como um delineamento de uma empresa particular, por meio de uma série de obrigações, que vão desde a criação de uma entidade público-privada, juridicamente organizada, com fins explícitos e determinada linearmente e cumpridos por seus membros efetivos.

De acordo com este estudo às concepções difundidas pelo Programa, assenta-se nos princípios norteadores que balizaram o PDDE, como a descentralização, um princípio básico da autonomia financeira; da autonomia, que se apresenta fortemente direcionada ao aspecto financeiro; da participação, como um mecanismo de controle social; e finalmente as unidades executoras, como fulcral para a implementação do Programa.

O discurso a respeito da descentralização no Brasil, como base da gestão educacional, em tese estaria aproximando o Estado das necessidades da escola, inclusive através do repasse de recursos diretos. No entanto, acompanha esse processo de descentralização, o repasse de funções que eram de competência do governo, configurando-se em um mecanismo eficiente de controle dos gastos públicos

Quanto à concepção do PDDE sobre o processo de descentralização, tem por base a descentralização da execução dos recursos federais e por objetivo a transferência de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental.

Nesse sentido, o PDDE surge inicialmente como instrumento viabilizador dos problemas financeiros. Mas na verdade, o que traz no bojo, é o seu caráter político-ideológico, no sentido de fomentar e disseminar a idéia da “descentralização” dos recursos, e de gestão, no novo formato de gerenciamento dos mesmos, que foi sendo estruturado no interior da escola.

Na verdade, o processo de descentralização dos recursos financeiros está muito arraigado na prática das Unidades Executoras, e subentende-se que a proposta do FNDE, por meio do Programa foi não de descentralizar, deslocar do centro as decisões, mas de desconcentrar as tarefas do poder executivo federal, para os outros entes federados (estados e municípios). O que aconteceu foi justamente o inverso, pois o governo federal “descentralizou para centralizar”, no caso do PDDE, o FNDE é a autarquia do executivo federal que centraliza o todo o processo, que vai da adesão, habilitação, recebimento dos recursos, aplicação e prestação de contas, até as penalidades previstas na forma da lei.

A descentralização que se analisou no PDDE foi a financeira, que se acopla aos interesses político-ideológicos que permeiam o programa como um todo. Tal processo de descentralização está numa relação proximal com o da autonomia. A descentralização, se de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola a possibilidade de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da instituição.

Poderia tratar-se da concepção de autonomia de forma isolada, distante do conceito de descentralização, mas estaria incorrendo num erro teórico, pois o Programa em sua linha diretriz diz que “a descentralização dos recursos financeiros as escolas públicas” consolidaria nessa escola a autonomia pedagógica, a administrativa e a financeira.

Quanto à proposta inicial de fomentar uma autonomia financeira no âmbito escolar, concorda-se que ao retirar das mãos das secretarias de educação o gerenciamento dos recursos e redistribuí-lo diretamente as escolas públicas do ensino fundamental, houve um exercício de autonomia financeira escolar. Acontece que tal autonomia veio acompanhada de várias exigências, principalmente, a principal, de que cada escola para receber os recursos deveria criar uma Unidade Executora, uma entidade privada, juridicamente organizada dentro de uma instituição pública.

Como se trata de recursos públicos devem ser controlados pelos órgãos competentes, entende-se que os Conselhos Escolares existentes nas escolas, é quem deveriam ficar responsáveis por esses recursos, sem que necessariamente, tivessem que ser representados por uma UEX paralela a esse órgão colegiado e com representação da comunidade.

Seria relevante também, mencionar nesta pesquisa sobre os recursos do PDDE, que deveria haver uma revisão do indicador econômico para a correção dos recursos, pois a inflação não se constitui no índice ideal, já que não acompanha a dinâmica imposta pelo mercado aos preços dos produtos e serviços.

Assim, entende-se que a autonomia escolar enquanto possibilidade da escola poder se organizar de forma a atender suas necessidades, e não que permaneça nas limitações, impostas pelas diretrizes de um sistema maior sejam impeditivos para a vivência da autonomia no espaço escolar.

O fato de a escola ser autônoma não impede que ela obedeça diretrizes gerais, a um núcleo básico de conhecimentos ou currículo: como a escola esta inserida num sistema nacional de educação, é lógico que ela seja regida por leis comuns a todo esse sistema; contudo, é lógica também que a ela seja facultado o direito de ter outras leis próprias, consideradas autônomas (NEVES, 1995, p. 98)

A autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros, é uma posição que vem sendo posta. A adoção de fundos de natureza contábil, como é caso do PDDE, permite maior eficácia na execução das demandas escolares, garantindo recursos supletivos. Estes podem ser utilizados para atividades afins.

Contudo, cientes de que a autonomia escolar não será estabelecida pela existência de um regimento próprio, não se pode deixar de observar que na prática esta conquista não se concretizou no espaço escolar. A escola pública, por fazer parte de uma rede de escolas, está comumente sujeita a uma série de interferências de um órgão superior que, na maioria das vezes, ignoram as peculiaridades das escolas e tomam decisões que, ao unificá-las, impedem-na de, na representatividade de seus elementos, assumirem a responsabilidade pelo sucesso do seu trabalho.

A autonomia da escola até pode estar referendada em lei, mas certamente não existirá legislação que dê conta de instituí-la no espaço escolar, embora sua garantia legal seja necessária, como já foi colocada, a autonomia é uma conquista que precisa ser realizada pelo coletivo, e como a escola é a representação de um conjunto de segmentos, sua autonomia está diretamente relacionada ao respeito por

estas vozes, logo é primordial que a escola também possa estar fazendo uso de instrumentos que possibilitem seu alcance.

Quanto a participação no PDDE, é muito claro o objetivo do Programa quando trata na Resolução nº 10, de 22/03/2004, na sua base de sustentação teórica, que diz “considerando a política de fomento ao **fortalecimento da participação social** (...)”.

Então, o Programa estabelece um modo de participar na operacionalização dos procedimentos e sua aplicabilidade no cotidiano escolar. Um processo participativo, segundo Ferreira (1990) mantém íntima relação com o entendimento que se faz de seu sentido etimológico “participar pode ser entendido como ter ou tomar parte”. Já Bordenave (1994) acrescenta que

[...] pergunte-se a qualquer pessoa o que é participação e, com toda certeza ela mencionará a palavra "parte" em sua resposta. Seguramente vai “dizer que “participar é fazer parte de algum grupo ou associação”. “ou tomar parte “numa determinada atividade”, ou ainda "ter parte num negócio" (BORDENAVE, 1994, p. 22).

Tal compreensão revela as divergências existentes acerca da participação e seus condicionantes, ao modo de apropriação, objetivo, sentimentos ou compromisso que as pessoas exercem sobre as organizações e/ou grupos, isto é, qualificando o sujeito como ator ou mero telespectador do processo, estabelecendo assim, que as ações distinguem a participação ativa da passiva.

Defronta-se no interior da escola pública com a indisfarçada prática de participação nas execuções das ações ou eventos como: festas, mutirões ou reuniões com caráter informativo e em algumas circunstâncias consultivo, onde os vários segmentos da comunidade escolar são envolvidos pela aparente participação decisória, por seus nomes constarem em atas de reuniões, pelo seu simples levantar de braços em votações, garantido o aval e legitimidade as ações previamente decididas pelo poder central da escola, causando o ilusório sentimento de compartilhamento de poder e decisão aos participantes.

O Programa possui uma visão sistêmica para ampliar a participação, objetivando criar mecanismos incentivadores para serem co-responsáveis pela escola e solução de seus problemas.

Assim, sendo a participação social só seria possível por meio da obrigatoriedade da constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social da Educação, devendo ser integrado por representantes da comunidade. No campo da educação básica, disseminaram-se os conselhos escolares, os conselhos municipais de educação, e outros.

A partir de regras e orientações organizacionais, Lima (2001, p.71) afirma que “conquistada como princípio e consagrada como direito, a participação deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada”. Este autor apresenta uma forma de “participação praticada” manifestada pela sociedade, que poderia ser relacionada ao tipo de participação exercida pelos conselheiros, quando se faz o acompanhamento e execução do PDDE, considerando a participação do ponto de vista dos atores envolvidos nesse processo.

A “participação social” que o PDDE se refere está atrelada à atuação das Unidades Executoras, que por sua vez estará organizada para o gerenciamento dos recursos, como também do modo de participação dos conselheiros. Viu que a atuação de uma UEX na gestão do PDDE, na qual percebe-se uma série de implicações que vão desde a fragmentação da dimensão política do Conselho Escolar e a má utilização do tempo disponível nas reuniões coletivas; prevalece a discussão do aspecto financeiro sobre o pedagógico e do administrativo; centralização no processo de tomada de decisão por parte dos conselheiros, que não deliberam juntamente com seus representados as temáticas da escola.

Percebe-se, que para o FNDE, independente se a Unidade executora for ou não um mecanismo democrático de gestão escolar, deve-se submeter às prerrogativas da lei. Uma das questões complexa é porque o Conselho Escolar é a própria UEX. Nesse caso, foi o que se detectou nas redes de ensino municipal, como é o caso de Belém. Entretanto, como já foi dito anteriormente, no âmbito legal, não faz diferença. Diante desse estudo, quando se está diante dessa situação, percebe-se às vezes um imbricamento, uma fusão ou distanciamento entre elas: i) Imbricamento, no sentido de que, uma hora é mera UEX, outro momento é um Conselho Escolar; ii) uma fusão, quando a UEX/Conselho Escolar não se faz diferença, dá-se a impressão que são as mesmas coisas; e o iii) distanciamento, quando o Conselho Escolar é totalmente diferente de UEX.

Mesmo diante desse quadro nas escolas, o fato das Unidades Executoras serem a entidade de direito para gerir os recursos, os Conselhos escolares são os representantes legais e legítimos nas práticas educativas escolares. O que precisa é de uma urgente revisão por parte de todos os que fazem a escola, mas para tal se faz necessário, uma verdadeira mudança de mentalidades e ações que deve iniciar partindo-se do Gestor concomitantemente com o Conselho Escolar, estendendo-se aos demais profissionais, que em suas práticas cotidianas delimitam seus territórios de atuação e decisão.

Estudou-se o PDDE sinalizando como uma política de descentralização de recursos e indutora no processo da gestão democrática escolar. Desse modo, buscou-se enfatizar os princípios norteadores do Programa, como a descentralização, a autonomia e a participação abstraindo vários significados e sentido que eles podiam ecoar no ambiente escolar.

O programa em si impõe uma série de obrigações que contrastam com o princípio de gestão democrática, pois os gestores estavam sendo levados a pensar a partir do ideário oficial. Tal ideário sempre fomentou uma postura centralizadora nas ações dos dirigentes escolares, que de certa forma, influenciava negativamente nos segmentos escolares.

Neste sentido, o que se verifica, não é pela simples distribuição dos recursos, que se dá o processo de democratização da gestão da educação, e muito menos da escolar. O que ocorre, é uma forma de democratização quantitativa, pois há uma universalização do Programa, com o aumento sistemático do número de UEXs e escolas atendidas no Brasil.

Nesse sentido, a descentralização, a autonomia e a participação foram consideradas diretrizes e estratégias governamental que incorporavam às novas formas de gestão educacional, por meio de um gerenciamento eficaz, visando à produtividade e competitividade nas instituições escolares. Tornaram-se princípios do PDDE, com conotações político-ideológico-financeiro e responsáveis pelo processo de indução do Programa, como se pôde observar nos estudos realizados nessa pesquisa.

Nesse estudo, mostrou-se os procedimentos de implementação do PDDE e sua interface com os mecanismos de gestão democrática, principalmente quando

discutiu-se sobre os Conselhos Escolares como um instrumento mobilizatório de gestão escolar num embate constante com as Unidades Executoras. O contexto histórico estudado de 1995 a 2007 foi marcado por fatos extremamente importantes, a começar pela reforma do estado brasileiro; a promulgação da LDB, Lei nº 9394/96; o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/01; Plano Decenal de Educação da Educação brasileira e do estado do Pará; a criação do Conselho Municipal de Educação, Lei nº 7.7222, de 07/07/1994; todos esses fatos foram discutidos no decorrer desse estudo.

É importante também ressaltar que os conselhos são resultado de décadas de organização e luta dos movimentos sociais. Por isso é fundamental que os movimentos sociais, busquem ampliar a esfera de poder e lutar por direitos, principalmente os sociais, junto àqueles que hoje estão ausentes desse processo, que são os usuários das políticas sociais, com maior destaque, para a Política Educacional. A potencialidade participativa encontrada nesse cenário corresponde, em muitos aspectos, ao ideal democrático de acesso dos cidadãos ao poder decisório no aparato estatal, agregando grupos sociais diversificados e expandindo o processo democrático decisório.

Portanto, alguns avanços foram conquistados na perspectiva da democratização da gestão escolar que se sugere estar diretamente relacionados ao processo de democratização da sociedade como um todo. Por conseguinte, há um longo caminho a ser percorrido, com o intuito de problematizar as possibilidades e os desafios do Programa Dinheiro Direto na Escola, em se constituir instrumento de democratização da gestão escolar. Democratizar os espaços escolares única e exclusivamente, com a transferência direta dos recursos financeiros para as escolas públicas, subestimando-se o potencial dos sujeitos escolares foi pretensioso demais tal intento do governo.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007
- BARROSO, J. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída.** In: BARROSO, J. (Org.). O estudo da escola. Porto: Porto, 1996.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 7ª ed., 2000.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** (Coleção primeiros passos; 95) São Paulo: Brasiliense, 1994, 84 p.
- BUSSMANN, A. **O projeto político-pedagógico e a gestão da escola.**
- In VEIGA, I. P. A. (Org). **Projeto Político Pedagógico da Escola: uma construção possível.** 12. ed. Campinas: Papyrus, 1995.
- CARDOSO, F. H. **Pronunciamento em Cadeia Nacional,** em 07 de fevereiro de 1995. Presidência da República. Brasília, 1995. (www.planalto.gov.br/publica.htm).
- CARDOSO, F. H. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Presidência da República. Brasília, 1996 (www.planalto.gov.br/publica.htm).
- CARDOSO, F. H. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Presidência da República. Brasília, 1999. (www.planalto.gov.br/publica.htm).
- CARNOY, M & CASTRO, C. M. (Erg.). **Como anda a reforma educacional na América Latina.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995
- CASASSUS, J. **Tarefas da educação.** São Paulo: Autores Associados, 1995. Tradução de: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Auto, 1995.
- CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade.** Trad. Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997

CHAUI, Marilena, **Convite à Filosofia**. São Paulo; Editora: Ática, 2000.

CHAVES, V. J. Política pública no Brasil: compartilhando saberes e reflexões/Antônio Cabral Neto, Ilma Vieira do Nascimento e Rosângela Novaes Lima. In: **política de financiamento da educação superior pública e da pesquisa no Brasil**. Porto Alegre; Sulina, 2006.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber: elementos para uma teoria**. Trad. Bruno Magne. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1997.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CORAGGIO, José Luis. **Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?** São Paulo: Cortez, 1996

COSTA, J. A. **A escola como burocracia**. Porto-Portugal: Asa, 1998

DELORS, Jacques. (org.) **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, UNESCO, 1999.

DOURADO, L. F. **Políticas e Gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Campinas, SP: Revista Edu. Soc. Vol. 28 nº 100, 2007.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Dicionário de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 5 ed., 1990.

FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação: o que na escola?: Programa Dinheiro Direto na Escola**. NATAL, RN: EDUFRN – Editora da UFRN, 2005.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. **Gestão Democrática da Escola: os obstáculos que as políticas neoliberais impõem à sua implantação**: UMESP. São Bernardo do Campo/SP, 1996.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: feitos e fetiches**. Revista Educação: Teoria e Prática - vol. 12, nº 22, jan.-jun. -2004 e nº 23, jul.-dez. -2004 p. 34-42.

GERMANO, José Willington, **Estado Militar e Educação no Brasil**. 4ª edição – São Paulo: Cortez, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades.** São Paulo: Editora Pólis, 2000.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. in: LÜDKE, M. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

HARVEY, D. **Do fordismo à acumulação flexível.** São Paulo: Loyola, 1989.

KRAWCZYK, Nora. **O cenário latino-americano no limiar do século XXI.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002 – (Coleção educação contemporânea).

LAUGLO, J. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. I**

LIMA, L. C. **A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da Escola Secundária em Portugal.** Braga-Portugal: Universidade do Minho, 1998.

LUCK, H. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1996.

MACHADO, A. L. **Formação de gestores educacionais.** In: Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária. *Gestão educacional: tendências e perspectivas.* São Paulo: Cenpec, 1996.

MÉSZAROS, István. **O Poder da Ideologia.** Boitempo Editorial. São Paulo, 1996.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTTA, P. R. **Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 28, nº 3, jul./set. 1994.

NEVES, C.M.C. **Autonomia da Escola Pública: um enfoque operacional.** 2ª ed. Campinas: Papirus, 1995.

OLIVEIRA, D.A & ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, T. R. C. **Legislação Educacional como fonte da História da Educação brasileira.** Texto apresentado – vídeo-conferência pelo HISTEBR- Faculdade de Educação. UNICAMP, 2005.

OLIVEIRA, R. P. de. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO V.H **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____ **Políticas Públicas & Educação básica** In Dagmar M.L. Zibas e Dourado, São Paulo, 1997.

_____ **O conselho de escola na democratização da gestão escolar**. In: Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã, 2006.

PATERMAN C. (1992). **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L. C.B. **A reforma do Estado brasileiro dos anos 90. Crise e reforma**. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 15 out. 2007.

_____ **Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1997.

PERRENOUD, Philippe. **Utilizar novas tecnologias**. In: ----- **Dez novas competências para ensinar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

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

_____ **Público Não-Estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro**. In: ADRIÃO, T., PERONI, V.(Org.) **O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo, Xamã, 2005.

_____ **Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública**. Revista educação e sociedade. Vol. 98. Campinas, jan/abril. 2007.

_____ **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares** / Lourdes Marcelino Machado e Naura Sylria Carapeto Ferreira (orgs.) – Rio de Janeiro: DP&A, 2002 autores Associados, 1995

PINTO, J. M. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano Editora, 2007.

REALE, Miguel, **Lições preliminares do direito**: São Paulo: Ed. Saraiva 2002

REZENDE L.M.G. & VEIGA I.P. **A Escola: espaço do Projeto Político Pedagógico**. São Paulo, Papyrus: 1998

RIVAS, R. H. **Política de descentralización en la educación básica y media en América, Estado Del Arte. Santiago/ Chile. UNESCO. REDUC, 1991.**

ROMÃO, José Eustáquio & Padilha, Paulo Roberto. **“Diretores Escolares e Gestão Democrática da Escola”**. IN: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (orgs.). **Autonomia da Escola-Princípios e Propostas**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 91-102.

ROMÃO, J. E. **Autonomia da Escola**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

SANTOS, T. F. A. M. **Implicações do publico não estatal para a gestão escolar democrática, pelas vias do programa Dinheiro Direto na Escola**. In ARAUJO, R.M.L. (Org). Pesquisa em Educação no Pará. Belém: EDUFPA, 2003.

_____ **A ineficiência das políticas educacionais como estratégias de regulação social** In PINTO, Fátima Cunha, FELDEMANN, Marina G e SILVA, Rinalva Cassiano (orgs.). Administração Escolar e Política da Educação. Piracicaba – São Paulo: Editora UNIMEP, 1997 p. 102-123.

SANTOS, T. M., GUTIERRES, D. A. e SILVA, L. **A relação gestão e autonomia financeira como política na escola**. Belém - Pará, 2004, 24p. [Impresso].

SANTOS, T.F.A.M. **Relatório final da 3ª fase do Projeto de Pesquisa “Observatório de Gestão escolar democrática – Observe”**. CED/UFPA. Impresso. Agosto de 2006.

SANTOS, T.F.A.M. **A Gestão do trabalho docente do ensino básico público em Belém frente à autonomia das escolas: algumas considerações**. VI SEMINÁRIO da REDESTRADO - Regulação Educacional e Trabalho Docente, 06 e 07 de novembro de 2006 – UERJ - Rio de Janeiro-RJ

SEMEC. **Cadernos de Educação: nº 01** da Secretaria Municipal de Educação, Belém-PA: 1999.

SEMEC. Lei nº 7.722/ **Conselho Municipal de Educação**, Belém-PA: 1994.

SILVA, Rose Neubauer; Cruz, Neide. **Política Educacional: redefinição de competências e modelos de gestão**. São Paulo: Fundap, 1995.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Conselho Gestores de Políticas públicas**. São Paulo: Editora Pólis, 2000.

VIEIRA, Sofia, Lerche. **Política educacional em tempos de transição**. Brasília: Plano, 2006.

VEIGA, I. P. A. (org.). **Projeto político-pedagógico da escola. Uma construção possível**. 2 ed. Campinas: Papirus, 1995.

ZIBAS, Dagmar. M. L. A. **Em busca de uma teoria da descentralização**. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

DOCUMENTOS ANALISADOS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96**. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1996.

BRASIL. MEC. **Resolução nº 12**, de 10 de maio de 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDBN)**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, v. 135, nº 248.

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução 03, de 04 de março de 1997. Brasília: FNDE, 1997^a.

BRASIL. MEC. **Manual do Programa “Dinheiro na Escola”** – procedimentos operacionais. Brasília: FNDE, 1997.

MEC. **Como Criar a Unidade Executora**. Brasília: Diretoria de Ensino Fundamental, S/N. 1997

BRASIL. MEC. **Resolução nº 03**, 04 de março de 1997.

Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

BRASIL. MEC. **Resolução nº 05**, de 06 de abril de 1998.

BRASIL. MEC. **Medida Provisória nº 1.784**, de 14 de dezembro de 1998.

BRASIL, FNDE. **Informações Institucionais**. Brasília, 1999.

BRASIL. MEC. **Informativo sobre o Programa “Dinheiro Direto na Escola”**.
Brasília: FNDE, 1999.

MEC. **Resolução nº 003**, de 21 de janeiro de 1999.

MEC. **Ofício Circular nº 015/99**, de 18 de março de 1999.

MEC. FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola**, 10/05/1999

*MEC. **Resolução nº 08**, de 08 de março de 2000.*

BRASIL, FNDE/PDDE. **Medida Provisória nº 2.100-30**, de 23 de março de 2001.

BRASIL, FNDE/PDDE. **Medida Provisória nº 2.178-36**, de 24 de agosto de 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**, Lei nº 10.172/2001.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**, 2003.

*BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 003**, de 27 de fevereiro de 2003.*

*BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 10**, de março de 2004.*

*BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 056**, de 17 de dezembro de 2004.*

*BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 006**, de 22 de abril de 2005.*

*BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 043**, de 11 de novembro de 2005.*

BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 027** de 14 de julho de 2006.

*BRASIL. FNDE/PDDE MEC. **Resolução nº 9**, de 2007.*

BELÉM, UFPA. **RELATÓRIO PAAR DOS MUNICÍPIOS**. OUT/2008.

ANEXOS

Documentos Oficiais

Resolução nº 12, de 10/05/1995 – PMDE, essa normativa deu origem ao PDDE, com o objetivo de agilizar assistência financeira da autarquia FNDE, aos sistemas de ensino, denominou-se de PMDE até 1998;

Resoluções nº 03, de 04/03/1997 e nº 05, de 17/08/1998 – PMDE, foram criadas com o objetivo de estabelecerem os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas de ensino fundamental - procedimentos operacionais;

Resolução nº 003, de 21/01/1999. Dispõe sobre o PDDE, como também, consiste na transferência pelo FNDE de recursos financeiros consignado em seu orçamento em favor das escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito federal e municipal, bem como escolas de educação especial, mantidas por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, de forma a contribuir supletivamente, para a manutenção de cada estabelecimento de ensino;

Resoluções nº 009, de 20/03/2001 e nº 03, de 27/02/2003, nº 041, de 29/10/2005, Nº 043, de 11/11/2005, nº 027, de 14/07/2006 e nº 9, de 24/04/2007, estabelecem sobre os critérios e as formas de transferências de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE, e dá outras providências;

Resolução nº 04, de 27/03/2003, é uma normativa específica que dispõe sobre a prestação de contas do PDDE, da modalidade de Educação Especial;

Resoluções nº 33, de 01/10/2003, apenas sistematiza e consolida os procedimentos administrativos para parcelamento de débitos com o FNDE, oriundos de contratos administrativos;

Resoluções nº 041, de 29/10/2003, apenas orientam e acrescenta um parágrafo ao art. 5º da Resolução nº 003 de 27/02/2003 e da nº 10, de 22/03/2004;

Resoluções nº 16, de 19/04/2004; nº31, de 22/06/2004 e nº 056, de 17/12/2004, essas normativas trazem novidades e dispõem sobre os critérios e as formas de transferência, prestação de contas dos recursos destinados á execução

do PDDE a título emergencial, para atender escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, situadas em áreas afetadas por fortes chuvas;

Resoluções nº 006, de 22/04/2005, nº3, de 03/03/2006 e nº 6, de 28/03/2006, foram criadas com o propósito de estabelecer os documentos necessários a comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação das Entidades Mantenedoras das escolas de educação especial beneficiária do PDDE e do PAED, para o ano de 2005;

Resolução nº 68, de 18/02/2007, apenas inclui artigo e renumera os demais da Resolução nº 007, de 24/04/2007;

Resolução nº 055, de 03/12/2007. Acena com outra novidade, estabelecendo incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007. Prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com supervisão e monitoramento de tais atividades, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), acrescenta os §§ 7º, 8º, 9º e 10 ao art. 8º. Revoga o § 4º do art. 20, altera a redação do § 3º do art. 22 da referida resolução, e dá outras providências.

- Medidas Provisórias

Medidas Provisórias nº 1.784, de 14/12/98, nº 1.784-1, de 13/01/1999, nº 2; 100-30, de 23/03/01, nº 2.100-31, de 24/04/01, nº 2.178-36, 24/08/01, todas essas normativas instituem o PDDE, altera a Lei n. 9.533, de 10/12/1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, como também programas de apoio da União às ações dos Estados e Município, voltadas para o atendimento educacional e dá outras providências;

Medida Provisória nº 2.100-30, de 23/04/04, cria outra modalidade de assistência financeira suplementar, para projetos de Construção, Ampliação, Reforma e equipamentos para escolas públicas de ensino fundamental, no exercício de 2004.

- Documentos regulamentares do PDDE

Relatório do I Encontro Técnico do PDDE - serviu de instrumento avaliativo do PDDE, onde foi realizado Debates para analisar os problemas levantados pelos responsáveis por execução nos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como captar sugestões de melhoria, de ampliação das metas para os próximos anos. Com “intuito de mobilização social em benefício da qualidade do ensino e dos princípios de descentralização, transparência, participação, fiscalização e eficiência do gasto público”;

Cartilhas do MEC/FNDE; Manuais de orientações; relatórios de pesquisas encomendados pelo MEC/FNDE foram criados para dar sustentação teórico-prática para o processo de adesão, habilitação e da prestação de conta.

Atas da UEX (período de 1995 a 2007) foram registradas durante os encontros periódicos, realizados pela UEX. Num total de 112 reuniões com temáticas diversas.