

Dinheiro direto na escola: um olhar avaliativo sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza

Funds directly at school: an evaluative look at the Program for the Maintenance and Development of Education in Fortaleza

Dinero en la escuela: una mirada evaluativa sobre el Programa de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación en Fortaleza

De l'argent placé directement à l'école: un regard évaluatif sur le Programme pour l'Entretien et le Développement de l'Éducation à Fortaleza

*João Inácio Campelo**

Resumo: O objetivo do artigo é tecer considerações avaliativas sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), no contexto da reforma educacional brasileira, e suas implicações para a gestão da escola pública do município de Fortaleza. A intenção foi elencar possíveis elementos indicativos das categorias que embasaram a criação do programa – descentralização, transparência, participação, autonomia e gestão democrática – presentes na implementação e execução do Programa e no cotidiano das escolas públicas municipais. A metodologia da pesquisa levou em consideração as peculiaridades das escolas da amostra, as relações de força manifestas e as especificidades presentes na materialização desta política governamental. A pesquisa realizou-se em duas unidades escolares: uma pertencente à Secretaria Executiva Regional (SER) I e outra à SER VI. Ao final apresentamos uma síntese a partir do marco referencial de análise e dos pontos destacados no decorrer da pesquisa, como: a relação público/privado, a gestão democrática e a descentralização/centralização.

Palavras-chave: Avaliação, educação, autonomia, gestão democrática.

Abstract: The aim of this article is to provide evaluative considerations about the Program for the Maintenance and Development of Education (PMDE), in the context of the Brazilian educational reform, and its implications for the management of public schools in Fortaleza. Our objective was to identify possible indicative elements of categories that supported the creation of the program – decentralization, transparency, participation, autonomy and democratic management – which are present in the implementation and execution of the Program on a daily basis in public schools. The research methodology took into account the peculiarities of the schools in the sample, the manifest relations of strength and the specificities present in the execution of this government policy. The research was carried out in two school units belonging to different municipal subdivisions: SER* I and SER VI. At the end, we present a synthesis considering the landmark analysis and the points highlighted along the research such as: the public / private relation, democratic management and decentralization / centralization.

Keywords: Assessment, education, autonomy, democratic management.

* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC; Técnico em Educação pela Prefeitura Municipal de Fortaleza; e Docente universitário da Faculdade da Aldeia de Carapicuíba e da Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro. E-mail: imjcampelo@gmail.com

Introdução No Brasil, embora a gestão democrática da educação figure como norma jurídica desde a Constituição Federal de 1988, sua regulamentação tem sugerido uma diversidade de interpretações que variam segundo o lugar e os agentes envolvidos. A década de 1990 apresentou-se como um momento ímpar nas formulações de propostas no campo educacional, mais especificamente da gestão da educação. Peroni (2006) destaca que tais mudanças ocorrem na esfera do Estado, da produção, do mercado e também no âmbito ideológico-político-cultural, em consequência dos processos de Reestruturação Produtiva, da Globalização, do Neoliberalismo e da Terceira Via. De acordo com a autora, estas são estratégias do capitalismo para a superação de sua crise.

Fundamentado nesse arcabouço teórico, este artigo tem como objetivo central tecer considerações avaliativas do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) no contexto da reforma educacional brasileira, assim como suas implicações para a gestão da escola pública do município de Fortaleza. Considerando que a defesa da política pública para a criação do Programa repousa em categorias como: descentralização, transparência, participação, autonomia e gestão democrática, nossa intenção inicial foi trazer à tona possíveis elementos indicativos dessas categorias, presentes na implementação e execução do Programa, bem como no cotidiano das escolas públicas municipais.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, o objetivo principal é fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. Assim, considerando que o Programa objeto da nossa avaliação foi implementado em 2001 e continua em execução desde então,

nosso critério de avaliação para essa política pública foi realizar uma avaliação somativa. Como considera Ala-Harja e Helgason (2000), esse modelo de avaliação é conduzido frequentemente quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação ex post) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral.

Com base nesse modelo de avaliação, a investigação visa identificar até que ponto os objetivos do Programa estão sendo alcançados. Afinal, no contexto político brasileiro, os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão decidindo uma determinada intervenção pública, mas nem sempre estarão interessados em estudar seus efeitos. Por trás da relutância em solicitar avaliações e em discutir seus resultados, pode haver o receio de que algumas deficiências venham a ser expostas.

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

A concepção metodológica que norteou o desenvolvimento da pesquisa levou em consideração a importância das peculiaridades das escolas da amostra, as relações de força manifestas e as especificidades presentes na materialização de uma política governamental. Atendendo

a essa exigência metodológica, a pesquisa realizou-se em duas unidades escolares, sendo uma pertencente à Secretaria Executiva Regional (SER) I e outra à SER VI. Observe-se que a ética na coleta das informações foi contemplada, entre outros procedimentos, pela realização de entrevistas somente mediante o consentimento prévio dos entrevistados e pelo respeito às opções de anonimato, quando foi o caso. A utilização de áudio somente ocorreu com a autorização específica dos participantes. A adesão à pesquisa foi voluntária.

Para as considerações finais, apresentamos uma síntese a partir do marco referencial de análise e dos pontos que se destacaram no decorrer da pesquisa, como: a relação público/privado, a gestão democrática e a descentralização/centralização.

Orientações das políticas públicas em educação: participação, autonomia e descentralização

Inserido no contexto dos construtos legais e teóricos acerca da gestão democrática participativa e os princípios da autonomia escolar, discutiremos o contexto teórico e político da descentralização. Analisaremos ainda a forma como esta é abordada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, proposto a partir de 1995 no governo de FHC pelo ex-ministro Bresser Pereira.

De acordo com Farah (2000), as políticas públicas promovidas pelo Estado até o início dos anos 1980 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios, quando estes eram envolvidos em política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Como características desse

desenho institucional, podemos citar a predominância da troca de favores de cunho clientelista, a falta de integração entre as políticas públicas sociais e a exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas e da ação governamental.

No Brasil, a partir da década de 1970, e ganhando impulso na década de 1980, cresce o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social. Para Farah (2000), esse processo veio se consolidar na Constituição de 1988, que teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a busca da igualdade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade desses resultados.

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

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, apesar do contexto democrático que balizava a ação do Estado, a crise fiscal e a escassez de recursos predominavam no discurso público. Por outro lado, a crescente desigualdade social provocava o

agravamento da crise social. Nesse contexto, a ação do Estado era incapaz de fazer frente às demandas crescentes na área social. Assim, temos que:

[...] ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. Neste processo de redefinição da agenda de Reforma, disputou espaço internamente o ideário neoliberal que ganhara força nos países centrais e nas agências¹ multilaterais de financiamento. Para a ideologia neoliberal, o Estado é essencialmente ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica e a crise do Estado resultam do próprio Estado e de sua intervenção excessiva. (Farah, 2000, p. 16).

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

Em um contexto de alterações na economia capitalista mundial, em que se

destacam a reestruturação produtiva e a globalização, impondo enormes desafios para a inserção do Brasil no cenário internacional, Farah (2000) propõe uma ação estatal que, diferentemente da abordagem neoliberal, não promova o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma que corresponda aos novos desafios que se apresentam a uma nação em desenvolvimento. A intenção é integrar à agenda "democrática" dos anos 1980 novos ingredientes voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na ação estatal.

A autora afirma que não se trata, neste caso, de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva (potencialmente segmentadora e excludente), mas de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos. Nesse cenário, ocorre a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores.

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

mas defendem a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais.

Na mesma linha teórica de Farah, Diniz (2007) nos alerta que a participação espontânea da sociedade não garante por si só o sucesso da gestão movida pelos pilares da democracia participativa e descentralizada. No que diz respeito à sociedade, é preciso considerar seu grau de organização e a disposição dos cidadãos para participar da vida social; a densidade e qualidade da representação. No que se refere ao governo, devemos considerar que o grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas, a capacidade de comando e de coordenação do Estado são alguns dos fatores que favorecem a eficácia desse padrão de gestão pública.

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

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

Observa-se que o Plano deixa claro que, para promover a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão

do Estado, era necessário providenciar a mudança do sistema legal, isso implica mudanças nas normas constitucionais sempre que for necessário. A título de exemplo, entre muitos outros, o Plano estabelece que

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

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

fortalecidas². Isso pode significar que o governo brasileiro do PT não relegou todas as propostas políticas e administrativas do Pdrae.

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

são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL, 2005).

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

O Plano faz a relação entre Setores de Estado e Forma de Propriedade, afirmando que o tipo de propriedade mais indicada variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. O quadro abaixo demonstra claramente a relação entre setores de Estado, formas de propriedade e forma de administração que o Plano pretende adotar.

Quadro 1 – Setores de Estado e as formas de propriedade

Setores de Estado	Formas de propriedade			Formas de administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Ministérios, Ministério Público	●			●	
Atividades exclusivas Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social	●				●

Serviços não exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		●			●
Produção para o Mercado Empresas Estatais			●		●

Fonte: Brasil, 2005.

Ora, ao analisarmos apenas as relações entre os tipos de administração (burocrática e gerencial), os setores do Estado e as formas de propriedade defendidas no Plano, fica evidente que a reforma do aparelho de Estado proposta por FHC e Bresser Pereira comunga plenamente com a ideologia política da terceira via defendida por Giddens³. Essa relação evidencia-se no fato de o Plano inserir, no cenário político e econômico brasileiro, uma terceira forma de propriedade: a pública não estatal, denominada pela teoria crítica de Peroni, Adrião e Montañó como terceiro setor.

Nesse contexto, a definição que constitui o foco maior deste trabalho de pesquisa é aquela que o Plano define como propriedade pública não estatal, na qual se inserem os serviços não exclusivos e que abarca políticas sociais como a educação. O objetivo do Plano é transferir para o setor público não estatal (terceiro setor) estes serviços mediante programas de publicização. Para tanto, modifica-se ou cria-se legislação específica necessária para o surgimento e fortalecimento das organizações sociais, ou seja, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária.

É importante destacar que autores como Peroni e Adrião (2007) trazem argumentos teóricos que sustentam que o Conselho Escolar (CE), empresa jurídica de direito

privado sem fins lucrativos, e, com autorização legislativa para executar os recursos oriundos de programas de dinheiro direto na escola, como o PMDE, faz parte das organizações sociais inseridas no chamado terceiro setor. Portanto, o Conselho Escolar é elemento integrante da política de fortalecimento do chamado terceiro setor.

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

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

As críticas acima são pertinentes e merecem aplausos. A sociedade civil precisa estar atenta aos resultados reais das políticas educacionais, para garantir que ocorram no cotidiano escolar as afirmações de

Romão (2004), quando atesta que a gestão democrática faz parte de uma escola cidadã, que é estatal quanto ao financiamento, pois o Estado deve repassar os recursos diretamente à escola para que o dirigente escolar possa executar o que o coletivo escolar deliberou e aprovou em seu projeto político-pedagógico. O autor arremata que essa escola é ainda pública, pois seus objetivos, finalidades e resultados destinam-se igualmente a toda a sociedade, sem exceções e distinções.

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

Trajetória e marcos legais do programa de manutenção e desenvolvimento do ensino (PMDE)

O objetivo deste item é discorrer sobre o processo de criação, implantação e implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE)

no município de Fortaleza, apontando as alterações expressas na legislação referente ao Programa ao longo do período de 2001 a 2010. Assinalaremos, ao longo desse tópico, as principais modificações ocorridas tanto no âmbito legal quanto no aspecto administrativo, financeiro e pedagógico.

A Secretaria Municipal de Educação – SME do governo de Fortaleza não elaborou uma legislação específica para normatizar os princípios e diretrizes do PMDE. O documento que normatiza o repasse do Programa refere-se a um convênio assinado a cada ano pelo representante da pasta da Secretaria de Educação e pelos gestores das unidades escolares que compõem o Sistema Municipal de Educação. É importante esclarecer que todos os Convênios referentes aos repasses anuais do Programa foram publicados no Diário Oficial do Município – DOM, conforme estabelece o princípio da publicidade dos atos públicos.

Extrapolando os limites deste artigo a análise aprofundada dos parâmetros legais que balizam o convênio do PMDE. No entanto, sempre que necessário, nos reportaremos a esta.

Inicialmente, queremos destacar a Portaria n.º 448, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, de 13 de setembro de 2002, que divulga o detalhamento da natureza de despesa para material corrente (custeio) e para material permanente (capital), respectivamente, para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios, com o objetivo de auxiliar, em termos de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona. Assim, a despesa pública que constitui o repasse do PMDE é dividida em despesas de custeio e capital.

O primeiro repasse do PMDE ocorreu no ano de 2002, sob o governo municipal de Juraci Vieira de Magalhães. Desde então,

o convênio tem passado por inúmeras modificações que serão destacadas ao longo deste tópico. Os recursos do Programa são oriundos da receita do Tesouro Municipal e obedecem à classificação orçamentária pública especificada no Convênio.

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

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

[...] fornecer o necessário suporte a todas as Unidades de Educação Básica do município de Fortaleza, com a promoção de ações pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, a serem realizadas mediante uma prática de gestão democrática e com a participação de toda a comunidade escolar, em consonância com as diretrizes do Orçamento Participativo, no processo de identificação de necessidades, priorização de gastos/investimentos e na execução transparente dos recursos financeiros transferidos às escolas através de seus Conselhos Escolares. (Fortaleza, 2010, p. 1).

O repasse referente ao ano de 2010 contempla toda a educação básica, mas nem sempre foi assim. Inicialmente, o Programa contemplava apenas os alunos do Ensino Fundamental. A partir do ano de 2007, o PMDE passou a inserir, nos parâmetros de cálculos, os alunos da Educação Infantil (creches municipalizadas e pré-escola) e os

alunos do Ensino Médio, embora o sistema municipal de ensino conte apenas com uma unidade escolar que ofereça esse nível de ensino. Fato que não causa espanto, visto que, de acordo com o artigo 210 da Constituição brasileira, a prioridade do município com a oferta da educação pública é o Ensino Fundamental.

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

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

O Sistema de Contabilidade do Orçamento Público do Município de Fortaleza demonstra várias fontes de recursos para as despesas com educação⁴. No entanto, o repasse do recurso do PMDE tem sua origem na Fonte 101, que resguarda os recursos para as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a Cláusula sétima procura obedecer ao disposto no artigo 70 da LDB, que deixa claro que ações constituem despesas e serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, compreendendo as que se destinam a:

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

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

- I. pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

- IV. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V. obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino. (Brasil, 1996, p. 166).

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

Em termos gerais, o Convênio delibera que as despesas permitidas com o repasse do recurso são as seguintes: aquisição de materiais de capital⁵ necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino, observadas as limitações expressas no próprio documento legal; aquisição de material de custeio⁶ (material pedagógico, de limpeza, de escritório, elétrico, hidráulico, etc.); e contratação de serviços de capacitação, pequenos reparos na manutenção da rede física, dos móveis e equipamentos.

Implicações do PMDE para a gestão escolar

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

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

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

Político-Pedagógico). (Fortaleza, 2008, p. 123).

Os programas de dinheiro direto na escola como forma de descentralização de recursos, atendendo aos princípios da gestão democrática e da autonomia da unidade escolar, vêm fortalecendo e ampliando as funções de um importante órgão colegiado no âmbito do cotidiano escolar: o Conselho Escolar. De acordo com o Plano Nacional de Educação (2001), com a função de Unidade Executora atribuída a esse órgão colegiado na aplicação dos recursos financeiros administrados pelas escolas, estes aumentaram de R\$ 11.643,00 em 1995, para R\$ 54.591,00 em 1998. Salienciamos que a instituição legal do Conselho Escolar em cada unidade de ensino é uma das condições básicas para o recebimento dos programas de dinheiro direto na escola, inclusive o PMDE.

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

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

existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito.

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

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

A partir dessas considerações, o Decreto delega mais uma competência ao Conselho Escolar: observado o limite de sua competência administrativa, fica o Conselho Escolar imbuído de receber e administrar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino municipal em comum acordo com a gestão da unidade escolar. Receberá e gerenciará outros recursos financeiros transferidos pelo Poder Municipal destinados a dar

suporte às atividades características da escola, prestando contas da aplicação destes recursos aos setores administrativo-financeiros da municipalidade, nos prazos estabelecidos por estes em conformidade com a legislação vigente. O Decreto deixa claro ainda que os recursos devam ser aplicados exclusivamente nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso implica observância restrita aos ditames dos artigos 70 e 71 da LDB.

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

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

Institucionalizando essa constatação, a Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (PGM) oficializa a equiparação dos Conselhos Escolares vinculados às escolas municipais ao Decreto Federal em epígrafe, por meio do Parecer n.º 49/2002. O Decreto municipal assegura ter realizado uma consulta à Lei Orçamentária Municipal, tendo constatado que os Conselhos Escolares não são unidades orçamentárias do Poder Público municipal, o que faz presumir, em

virtude disso, que os referidos Conselhos não pertencem à estrutura administrativa do Município, direta ou indireta. Assim, o Decreto afirma que os Conselhos Escolares foram criados no âmbito do Município de Fortaleza, seguindo os mesmos critérios e características dispostos no exemplo da União.

Dessa forma, o Decreto Municipal reafirma a condição dos Conselhos Escolares como sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e vai além: afirma que, por serem pessoas jurídicas de direito privado, e por não serem unidades orçamentárias à luz da legislação licitatória (Lei n.º 8.666/93), os Conselhos Escolares não são obrigados a licitar a aplicação dos recursos que lhes são repassados pela Receita Pública por intermédio dos programas de dinheiro direto na escola.

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

Para além da função executora de recursos financeiros, os representantes do Conselho Escolar devem ficar atentos ao fato de que este colegiado deve ser um instrumento de tradução dos anseios da comunidade e nunca de legitimação da voz de dirigentes ou do sistema. Portanto,

é essencial que o Conselho congregue em si a síntese do significado social da escola, para que possa constituir-se na voz da pluralidade dos atores sociais a quem a escola pertence.

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

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

Considerações avaliativas sobre o PMDE

Tendo como referência as pesquisas efetivadas durante o estudo de caso, analisaremos neste item a política de repasse dos recursos financeiros da educação sob a forma de programas de dinheiro direto na

escola – a exemplo do PMDE, que, inserido na estratégia proposta pelo Plano de Reforma do Estado no Brasil (Brasil, Mare, 1995), pode representar um modelo da passagem das políticas sociais para o setor público não estatal, fato agravado pela obrigatoriedade da constituição de unidades executoras (pessoa jurídica de direito privado) nas escolas públicas como condição obrigatória para recebimento do Programa.

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

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

Nesse sentido, as entrevistas e observações revelam que a escola tenta orientar suas ações com base nessas diretrizes. Logo que o recurso do Programa é creditado na conta bancária aberta para esse fim, a escola promove uma reunião inicial com os membros do Conselho Escolar e/ou representantes da comunidade escolar para dar ciência do crédito do Programa⁷ e selecionar a aquisição dos materiais e bens a serem adquiridos e/ou serviços a serem contratados de acordo com as finalidades do Programa, para suprir as necessidades prioritárias da escola que representam. O

Convênio exige que sejam lavradas as atas tanto da reunião inicial quanto das demais, principalmente a reunião para dar ciência à comunidade escolar das despesas efetuadas na execução do Programa, bem como anexadas estas ao processo de prestação de contas.

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

É válido ressaltar que os recursos do PMDE direcionados para cada escola ficam sob a responsabilidade dos CEs, mas são o presidente e o diretor que mais trabalham, porque são eles que devem movimentar a conta bancária da unidade executora e realizar ou garantir a realização das pesquisas de preços. Isso implica que o diretor e o presidente assinam os cheques destinados ao pagamento das despesas efetuadas. Essa responsabilidade torna-

os sujeitos às penalidades administrativas, cíveis e criminais que venham a ocorrer por conta de danos administrativos ou prejuízos ao erário causados por erros ou dolos na execução do Programa⁸.

Após a reunião que dá ciência do crédito do recurso à comunidade escolar, os representantes do CE são convocados novamente para uma reunião em que apresentam suas prioridades. Entre estas, são escolhidas as mais viáveis de acordo com o valor estabelecido para custeio e capital. É a partir da definição coletiva e democrática das despesas que serão efetuadas que o diretor e o presidente do CE ficam responsáveis pela realização da pesquisa de preços junto ao mercado acerca do que se vai comprar com a verba, necessitando avaliar, no mínimo, três orçamentos distintos para então decidir onde vão adquirir os bens. Na fala dos entrevistados, a escola vem cumprindo essa dinâmica rigorosamente.

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

Ainda ancorados nessa concepção de autonomia, sabemos ser ela sempre relativa, pois as políticas educacionais que garantem os salários, livros didáticos, merenda escolar e formação continuada são executadas pelo sistema educacional, e não pela escola.

Todavia, o trabalho investigativo demonstra que a escola tem a gestão da autonomia financeira e administrativa para decidir entre o que é permitido pelo PMDE e definir suas prioridades para execução na escola.

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

Não constitui objeto deste artigo averiguar se o CE realiza essas obrigações tributárias. Porém, em relação a essa realidade, gostaríamos de acrescentar que os diretores relataram uma enorme dificuldade para cumprir essas obrigações tributárias. No relato destes, como a formação pedagógica não abrange disciplinas financeiras e tributárias, a SME deveria promover capacitações nessas áreas, além de disponibilizar setores contábeis que proporcionassem o suporte necessário para a realização dessas obrigações tributárias. O alerta segue no sentido de que, caso esse aspecto tributário não esteja sendo cumprido, ou o esteja de forma errada, os órgãos fiscalizadores do

governo, um dia, podem apresentar a conta. Nesse caso, o CE, como executor primário, será o primeiro a recebê-la.

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

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

Retomando as categorias de gestão democrática, participação e autonomia evidenciadas no trabalho investigativo, os depoimentos revelam muitas e variadas questões relativas à participação, entre elas, destacaremos: 1) pouco entendimento sobre o papel do CE e, sobretudo, dos conselheiros, como no caso dos representantes dos pais e dos alunos, o que transparece uma participação passiva, só presencial, quando muito; 2) devido ao pouco entendimento

sobre as normas e diretrizes do PMDE, a tendência natural é desmotivar-se, é achar "enjoado", como alega uma mãe; 3) a ação do CE tende a ficar restrita às questões financeiras do PMDE, relegando suas funções deliberativas e consultivas acerca dos aspectos políticos, pedagógicos e curriculares da escola; 4) o reconhecimento, por parte da direção, da falta de regularidade nas reuniões do CE, bem como a tentativa dos gestores em justificar esse fato.

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

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

Por fim, vale destacar a responsabilidade que assumem os membros do CE, principalmente a pessoa eleita como presidente, que tem seus dados cadastrados junto à Receita Federal do Brasil (RFB) para representar uma empresa privada, inclusive

assinando cheques e assumindo riscos de ressarcir valores financeiros ao Poder Público, caso haja problemas na prestação de contas. Esse panorama tem causado grandes dificuldades para as escolas conseguirem eleger e compor a diretoria do CE. Assim, é preciso considerar que essa dificuldade pode trazer sérios transtornos ao funcionamento das escolas, visto que, se estas não constituírem o CE com o devido registro no cartório, cadastro do CNPJ na Receita Federal do Brasil e habilitação bancária para movimento da conta corrente, não receberão o repasse do PMDE e de nenhum outro programa de dinheiro direto na escola.

Principais problemas, vantagens e sugestões

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

Nesse sentido, a avaliação da eficácia do PMDE deve ser pensada em termos de como

os atores educacionais envolvidos diretos e indiretamente vivenciam sua execução, dimensionada pelo grau de ingerência ou não dos órgãos do sistema que orientam a gestão escolar e as UEx na condução do Programa.

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

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

Outro aspecto compreendido como vantagem proporcionada pelo PMDE é a melhoria das condições de manutenção dos equipamentos e de funcionamento das escolas. Desse modo, afirma-se que o ambiente de trabalho reúne melhores condições, pois a estrutura física melhorou bastante e a aquisição de material é muito mais funcional em relação às demandas da escola. Na fala dos diretores escolares, com o PMDE é possível decidir o tipo de material (limpeza ou pedagógico), a quantidade e a marca que vai ser adquirida. Em relação aos bens de capital, o diretor afirma que é permitido à escola decidir se compra um televisor ou uma filmadora. A vantagem

é que quem vai dar a palavra final é o levantamento das prioridades realizado no âmbito da escola, e não o sistema de ensino, como era feito, antes da implementação do PMDE.

No que concerne aos problemas, de modo geral, os sujeitos asseveram que, embora necessários, os recursos repassados pelo PMDE são insuficientes para os fins a que se propõem. Igualmente, a fixação dos percentuais das rubricas para custeio e capital é visto pelos entrevistados como limitadores na efetivação de algumas ações das Unidades Executoras. Na opinião dos gestores escolares e presidentes do CE, seria bom que fosse permitido à escola definir os percentuais de custeio e capital⁹ de acordo com suas necessidades e prioridades.

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

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

se neguem a preencher a planilha de preços e de entregar as certidões acima referidas.

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

Os sujeitos da pesquisa fizeram uma série de sugestões para que o Programa fosse mais adequado às aspirações e necessidades das escolas, sendo a mais frequente a de que os recursos do PMDE devam ser ampliados, isto é, deve-se aumentar o valor per capita por aluno¹⁰.

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

Sugere-se a redução das exigências burocráticas do PMDE. Faz-se referência, principalmente, ao processo de aquisição dos materiais de custeio e bens de capital e à prestação de contas. Da mesma forma,

reivindicam-se programas de capacitação permanente do núcleo gestor da escola e dos membros dos Conselhos Escolares.

Considerações finais

Este artigo se propôs a investigar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) como expressão das mudanças ocorridas na formulação e implementação das políticas públicas educacionais relativas às conexões entre gestão democrática do ensino, autonomia da escola e Conselho Escolar com função de Unidade Executora (UEX). Acreditamos que o PMDE materializa essas mudanças quando se relacionam estas transformações ao campo educacional e, mais especificamente, quando identificamos o Programa nas redefinições ocorridas nas propostas de financiamento e gestão escolar.

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

Assim, ainda considerando o contexto das redefinições da política educacional, o PMDE apresenta-se como um forte instrumento para o avanço no processo de implantação das organizações sociais (OS) no âmbito da educação básica do município de Fortaleza, exemplificando a opção governamental de, em nome da gestão democrática, descentralização e da flexibilização, transferir parte das políticas públicas de financiamento da educação para a esfera pública não estatal. Esse aspecto é facilmente constatado, se

considerarmos a instituição dos Conselhos Escolares como empresa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Ora, a obrigatoriedade da instituição dos Conselhos Escolares em empresa privada segue os ditames da terceira via proposta por Giddens (2005) e da publicização defendida no Plano Diretor de Bresser Pereira e FHC. Portanto, aplicam-se nesse contexto as críticas contundentes de Montaño (2010), Peroni e Adrião (2007) e Dourado (2005) de que a política da terceira via segue a tese de que a crise está no Estado.

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

Por outro lado, em um contexto educacional onde, ou não havia quaisquer mecanismos democráticos de gestão, ou, se havia, estes eram incipientes, o PMDE parece ter contribuído para sua institucionalização, inclusive induzindo a incorporação da presença de todos os segmentos escolares em seu funcionamento. Tal constatação não deixa de indicar um relativo avanço, principalmente, quando a escola estabelece um cronograma sistemático de reuniões. Se não tivesse a "motivação" do repasse

do Programa, possivelmente as escolas continuariam sem qualquer tipo de mecanismo coletivo de participação.

Diante dessas considerações, é justo ressaltar que o PMDE evidenciou aspectos positivos. Dentre estes, podemos citar a possibilidade real de participação coletiva dos diversos segmentos que compõem o Conselho Escolar, assim como a autonomia financeira da escola, que é uma bandeira de luta histórica dos educadores. Precisamos reconhecer que o PMDE, se tiver sua execução balizada nos princípios democráticos, pode permitir às unidades escolares espaços de liberdade, na medida em que lhes proporciona os recursos necessários para escolher o que adquirir para o cumprimento do seu projeto político-pedagógico.

Finalmente, nesse novo cenário de redefinições das políticas educacionais, a reflexão deve prosseguir no sentido de que a descentralização do financiamento da educação pública municipal, desdobrada em programas de dinheiro direto na escola, como o PMDE, não pode se constituir em porta aberta à privatização do ensino. É como afirma Romão (2004), a luta da sociedade civil deve prosseguir no sentido de garantir à escola pública o caráter estatal quanto ao seu financiamento; o caráter democrático quanto à sua gestão; e o caráter público quanto à sua destinação e avaliação.

Referências bibliográficas

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *O público e o privado na educação: Interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.
- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 86 -134.
- ALA-HARJA, Marjuka; HELGASON, Sigurdur. *Em direção às melhores práticas de avaliação*. Revista do Serviço Público. Ano 51. número 4. Out-dez 2000.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*, D.O.U, 5/10/1988.
- _____. *Lei n.º 9.394, de 20/12/1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. Diário Oficial da União, n. 48, 23/12/1996b.
- _____. *Instrução Normativa STN n.º 01, de 15 de janeiro de 1997*. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.
- _____. *Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações

- sociais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/9637.htm>. Acesso em: 9 dez. 2005.
- _____. *Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- _____. *Decreto n.º 2.896, de 23 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNIL GRAU, Nuria (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Clad/FGV, 1999. p. 106-147.
- CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CEARÁ, *Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN n.º 01, de 27 de janeiro de 2005*. Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que visem à transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências.
- DINIZ, Eli. O pós-Consenso de Wasghinton: globalização, Estado e governabilidade. In: _____, (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 19-60.
- DOURADO, Luiz F.; PARO, Vitor H. (Org.). *Políticas Públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 18, p. 1-31, abril. 2000.
- FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, M. A. (Org.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. *Políticas públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.
- FORTALEZA. *Decreto n.º 10.851, de 18/08/2000*. Delega competências aos Conselhos escolares/ unidades executoras na forma que indica.
- _____. *Lei n.º 7.990, de 23/12/1996*. Dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências.
- _____. *Lei n.º 9.441, de 30/12/2008*. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.
- _____. *Convênio n.º 65/PMDE 2010 SER VI*. Convênio que entre si celebram o município de Fortaleza com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e as escolas municipais através dos respectivos Conselhos Escolares.

- GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.). *Autonomia da Escola: Princípios e propostas*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.
- GIDDENS, Antony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: O Globo, 1983.
- HOLANDA, Francisco Carlos Bandeira. *Educação municipal: descentralização e participação*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão Democrática na Escola*. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.
- LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e Gestão da escola: Teoria e prática*. Goiânia: Alternativa, 2001.
- MINAYO, Maria Cecília de Sousa; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- MONTÃO, Carlos. *Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2010.
- NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 51 – 66.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- _____. *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- REINALDO, Maria Zuleide Lima. *O contexto democrático no cotidiano escolar*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.
- SADER, Emir; PABLO, Gentili (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 177-189.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookmam, 2005.

Resumen: El objetivo de este artículo es hacer consideraciones evaluativas acerca del Programa de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación (PMDE), en el contexto de la reforma educacional brasileña y sus implicaciones para la gestión de la escuela pública en la ciudad de Fortaleza. La intención era percibir los elementos indicativos de las categorías en que se basaran para la creación del programa – descentralización, transparencia, participación, autonomía y gestión democrática – presentes en la implementación y ejecución del programa y en la vida cotidiana de las escuelas públicas municipales. La metodología de la investigación tomó en cuenta las peculiaridades de las escuelas elegidas, las relaciones de poder y las características especiales que están presentes en la materialización de esta política del gobierno. La investigación se llevó a cabo en dos unidades: una escuela perteneciente a la Secretaría Ejecutiva Regional (SER I) y otro a la SER VI. Al final presentamos una síntesis del marco referencial de análisis y los puntos destacados en el curso de la investigación, tales como: la relación público/privado, la gestión democrática y descentralización/centralización.

Palabras-clave: Avaliação, educação, autonomia, gestão democrática.

Résumé: L'objectif de cet article est de tisser des considérations évaluatives sur le Programme pour l'Entretien et le Développement de l'Éducation (PMDE*), dans le cadre de la réforme de l'éducation du Brésil, et sur ses implications pour la gestion des écoles publiques de Fortaleza. On a cherché à énumérer les possibles éléments indicatifs des catégories qui ont soutenu la création du programme - la décentralisation, la transparence, la participation, l'autonomie et la gestion démocratique - présents lors de la mise en œuvre et l'exécution du Programme et aussi dans le quotidien des écoles publiques. La méthodologie de recherche a pris en compte les particularités des écoles de l'échantillon, les rapports manifestes de force et les spécificités présentes dans la matérialisation de cette politique gouvernementale. La recherche a été menée dans deux unités scolaires appartenant à deux sections de sous-division administrative municipale: SER I et SER VI. À la fin, nous présentons une synthèse du point de repère d'analyse et des points mis en évidence au cours de la recherche, tels que la relation public / privé, la gestion démocratique et la décentralisation / centralisation.

Mots-clés: évaluation, éducation, autonomie et gestion démocratique.

Notas

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

2 Como exemplo é pertinente citar a política de descentralização financeira da educação, que segue fortalecida, com a abrangência do PDDE para toda a educação básica, bem como a criação de novos programas de dinheiro direto na escola (Mais Educação e Escola Aberta).

3 Além da aprovação, entre outras, da Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Para aprofundar os embates teóricos da terceira via, consultar o trabalho de Giddens, intitulado "A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia".

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

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

- 6 A Portaria n.º 448, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, de 13 de setembro de 2002, define no artigo 2.º que Material de Consumo é aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n.º 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos.
- 7 Quando nos referimos a materiais, falamos de despesas de Custeio; ao nos referirmos a bens, o destaque segue para despesas de Capital.
- 8 A SME e as escolas convencionaram chamar essa assembleia de reunião para a lavratura da Ata de Prestação de Contas.
- 9 Como visto em itens anteriores, o Convênio do PMDE já repassa os recursos com as rubricas de custeio e capital estabelecidas em 70% e 30%, respectivamente.
- 10 No Convênio referente ao ano de 2010, consta o valor de R\$ 48,00 por aluno matriculado na Educação Básica e R\$ 130,00 por aluno matriculado na Educação Infantil.