UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARY SYLVIA MIGUEL FALCÃO

(Versão corrigida)

**A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do
município de Dourados (MS) 2005-2008**

São Paulo
2011

MARY SYLVIA MIGUEL FALCÃO

(Versão corrigida)

**A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do
município de Dourados (MS) 2005-2008**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo.

São Paulo

2011

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379,32
F178g

Falcão, Mary Sylvia Miguel

A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008 / Mary Sylvia Miguel Falcão; orientação Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo: s.n., 2011.

350 p. ils.; grafs.; tabs.; anexos

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Financiamento da educação 2. Gestão democrática da educação
3. Administração da educação (Campo Grande-MS) I. Camargo, Rubens Barbosa de, orient.

Autora: Mary Sylvia Miguel Falcão

Título: A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de concentração: Educação, Estado e Sociedade.

Aprovada em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profª. Dra. Lisete Regina Arelaro – Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profª. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. I-Juca Pirama Camargo Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dra. Andréa Barbosa Gouveia – Universidade Federal do Paraná

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À minha mãe que me deixou há algum tempo, pois com ela aprendi a não desistir diante das dificuldades.

Ao meu pai que, na sua humildade, me acompanhou a cada passo desta trajetória.

Ao meu companheiro, que mais uma vez, dividiu comigo minhas fragilidades, meus medos e minhas incertezas; todas as palavras não podem expressar o quanto o seu amor e dedicação foram decisivos para a realização deste trabalho que, de outro modo, tenho certeza, não seria possível.

Aos meus filhos sempre amados, Tomás, Lucimara e João Pedro, pela tolerância com a minha “ausência” nestes anos e, mesmo assim, bravamente, dividiram as tarefas e responsabilidades, permitindo-me realizar este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Rubens, que, com sua generosidade, me acolheu, me fez caminhar e me devolveu a capacidade de acreditar em mim, bem como fortaleceu minha fé no outro.

À professora Lisete, sempre aguerrida, com uma capacidade ímpar de lutar pelo e com o outro.

À professora Maria de Fátima, da Feusp, por me acompanhar e se preocupar com minha trajetória.

À Cidinha e à Cileda, amigas eternas, pelo ombro constante, pela solidariedade, pelo chão, pelo companheirismo que tanto foram fundamentais para este trabalho.

Ao Dinho, ao Arthur e à Bia, que me acolheram com generosidade.

Ao Marcelo Vella, pela grande contribuição na elaboração das tabelas desta tese.

Aos colegas do Gepae, pela ajuda e pela “torcida organizada” para a realização deste trabalho.

Aos professores da banca, que aceitaram a tarefa de contribuir neste estudo.

À Nádia e ao Junior, pelo apoio em todas as horas.

Aos colegas das escolas pesquisadas, pelo modo como prontamente me acolheram.

Aos funcionários da Feusp, que anonimamente contribuem para dar condições ao nosso desempenho acadêmico.

Ao Fundect, que financiou esta pesquisa.

Olho este sistema, por fora
É meu velho conhecido, o funcionamento é que eu
Não via! Alguns poucos em cima
Outros poucos embaixo, e os de cima chamando
Os de baixo: venham para o alto, para que todos
Estejamos em cima, mas olhando, melhor você vê
Algo de encoberto entre os de cima e os de baixo
Algo que parece uma pinguela, mas não é
E agora você vê perfeitamente
Que a tabua é uma gangorra, esse sistema todo
É uma gangorra cujas extremidades
São relativas uma à outra, os de cima
Estão lá só porque e enquanto os demais estão embaixo
E já não estariam em cima se acaso os outros
Deixando o seu lugar subissem, de sorte que
Necessariamente os de cima desejam que os de baixo
Não subam e fiquem embaixo sempre.
É necessário também que os de baixo sejam em número
Maior que os de cima, para que estes não desçam
Senão não seria uma gangorra.

Santa Joana dos matadouros

(Bertolt Brecht)

RESUMO

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008**. 2011. 350 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Esta pesquisa buscou contribuir para os conhecimentos relativos ao financiamento e à gestão democrática da educação cuja questão principal é a análise da política municipal dos recursos financeiros descentralizados para as escolas de Dourados (MS) no período de 2005 a 2008. Buscou-se analisar a política de descentralização dos recursos financeiros implantada na gestão do PT de Dourados (MS) (2005-2008), compreendendo-a no bojo das disputas sociais como instrumento importante na alteração da correlação de forças que visa à radicalização da democracia na escola, compreendendo até que ponto ela contribuiu para democratizar a gestão da escola. A metodologia da pesquisa foi descritivo-analítica e incluiu tanto a análise de documentos (dados diretos produzidos no município, como atas, relatórios, planos de trabalho, legislação, dados diretos e indiretos, em especial do FNDE/MEC, como relatórios de prestação de contas, orçamento, legislação, entre outros) quanto entrevistas realizadas com diferentes sujeitos – gestores municipais, pais, alunos, professores e direção – de duas escolas públicas municipais de Ensino Fundamental sobre a gestão e a política dos recursos financeiros descentralizados, indagando até que ponto ela pressupôs o exercício das práticas participativas visando à democratização da gestão da escola. Trabalhou-se inicialmente com a hipótese de que a política de descentralização dos recursos financeiros para as escolas municipais de Dourados (MS), implantada pela administração do Partido dos Trabalhadores (PT) não foi conduzida de forma participativa, bem como esteve permeada por princípios da racionalidade técnica instrumental. A matriz para análise se sustenta em alguns pressupostos teóricos que analisam os programas descentralizantes, demonstrando a importância da política de descentralização de recursos financeiros para as escolas (CAMARGO, 1997) e compreendendo que a tendência de universalização das políticas de assistência financeira automática indica a insuficiência de recursos financeiros para alcançar resultados redistributivos que surtam efeitos de equalização de oportunidades educacionais nas escolas (FARENZENA, 2010), de modo que esses programas compõem a política de financiamento educacional que, em última instância, visa assegurar a política macroeconômica do Estado (CRUZ, 2009). Os dados coletados foram organizados em quatro chaves de análise, a saber: a) a gestão da escola na visão dos agentes escolares; b) mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade escolar; c) a participação da comunidade da escola na gestão dos recursos financeiros descentralizados; d) as decisões e as estratégias de gestão dos recursos financeiros nas escolas. Os resultados revelam que a política de descentralização de recursos financeiros elaborada na gestão do PT, embora demonstrasse limitações quanto às formas de gestão participativa, repercutiu positivamente entre os sujeitos das escolas, sem, contudo, contribuir para alterar as práticas de gestão patrimonialista que visam excluir os pais e alunos das decisões tomadas pela escola.

Palavras-chave: Financiamento educacional. Gestão democrática. Descentralização. Participação. Educação Básica.

ABSTRACT

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **The democratic management of financial resources in the schools of Dourados (MS), Brazil (2005-2008)**. 2011. 350 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

This study aims at the funding and democratic administration of public education. Its main focus is an analysis of municipal policy for decentralized school funding resources in Dourados, Mato Grosso do Sul, Brazil, between 2005 and 2008. Such policy analysis assesses its contributions to a democratic school administration. A descriptive-analytical methodology was applied to this study. It included an analysis of documents (produced in the municipal district: minutes, reports, work plans, legislation, etc.; and in the federal departments, especially FNDE / MEC, through reports, budgets, legislations, etc.) and interviews with different subjects – municipal managers, parents, students, teachers and principals – of two municipal public elementary schools. The focus was on policies and the administration of decentralized funding resources to assess how and when community practices are needed for the democratization of school administration. The first hypothesis shows that the policies for decentralization of funding resources in Dourados' municipal schools, implemented by the PT (Workers' Party) administration within that period, were not based on community practices. Actually, they were based on principles of instrumental/technical rationality. Three points were taken into consideration in this study: the importance of decentralization policies for school funding resources (CAMARGO, 1997); the assessment of redistributed resources which balanced education opportunities in schools (FARENZENA, 2010); and education funding policies that were coherent to the Brazilian macroeconomic politics (CRUZ, 2009). Collected data were organized in four (04) analysis groups: a) the school administration from the school agents' point of view; b) the mechanisms of democratic administration and the participation of the school community; c) the participation of the school community in the administration of decentralized funding resources; d) administration decisions and strategies for school funding resources. The results show that the decentralization policies for the funding resources developed during the PT administration, although limited as far as community administration is concerned, had positive feedback from the subjects in schools. However, it did not contribute to change the property management practices, which leave parents and students out of the decisions taken by the school administration.

Keywords: Education funding. Democratic administration. Decentralization of funding Resources. Community participation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receitas por esferas de governo – 2000 a 2009.....	21
Tabela 2 – Percentual de despesas entre os três níveis de governo – 2000 a 2009.....	22
Tabela 3 – Percentual de transferências da União – 2000 a 2010.....	23
Tabela 4 – Estimativa da proporção relativa do investimento direto em educação, por esfera de governo – Brasil 2000 a 2009	94
Tabela 5 – Valor-aluno/ano Fundef, por ato presidencial – 1997 a 2006 (em valores nominais)	98
Tabela 6 – Fator de ponderação nos segmentos da Educação Básica – 2010 a 2011	108
Tabela 7 – Valor-aluno/ano Fundeb para o estado de Mato Grosso do Sul por ato das Portarias Interministeriais – 2008 a 2011 (em valores nominais)	109
Tabela 8 – Valor aluno/ano estimado Fundeb, por ato presidencial – 2007 a 2011 (em valores nominais)	110
Tabela 9 – Recursos financeiros aplicados no Pnae e número de alunos atendidos – 1995 a 2010 ...	127
Tabela 10 – Forma de cálculo dos valores do PDDE das escolas do Ensino Fundamental – 2006 ...	137
Tabela 11 – Demonstrativo da execução das escolas públicas com e sem UEx, por região – 2008..	138
Tabela 12 – Demonstrativo da execução das escolas públicas com UEx, por região	140
Tabela 13 – Valores financiáveis por escola em relação ao nº de alunos – 2004	154
Tabela 14 – Valores com contrapartida dos municípios – 2006.....	154
Tabela 15 – Índice de pobreza no município de Dourados	161
Tabela 16 – Nível educacional da população de Dourados – 2005.....	162
Tabela 17 – Número de unidades escolares existentes, implantadas e ampliadas, segundo a sua localização e ano	174
Tabela 18 – Crescimento no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental na Rede Municipal – 2005 a 2010.....	177
Tabela 19 – Matrícula inicial da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino – 2005 a 2010	177
Tabela 20 – Tabela de distribuição de alunos da Educação Especial por dependência em Dourados – 2010	178
Tabela 21 – Projeções do Ideb do Município de Dourados – 2005 a 2021	179

Tabela 22 – Total da receita bruta de impostos vinculados à educação em valores nominais – 2005 a 2010.....	180
Tabela 23 – Demonstrativo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) Municípios – Dourados 2005 a 2008	180
Tabela 24 – Investimentos constitucionais – Dourados – 2005 a 2007.....	181
Tabela 25 – Indicadores de gastos constitucionais do Município de Dourados – 2005 a 2008....	181
Tabela 26 – Indicadores de dispêndio financeiro	182
Tabela 27 – Repasses de recursos financeiros do FNDE para a Prefeitura de Dourados – 2000 a 2011	190
Tabela 28 – Transferências em valores nominais do FNDE para o Município de Dourados – 2005 a 2008.....	191
Tabela 29 – Total das as transferências FNDE/Pnae em valores nominais e percentuais – Dourados – 2005 a 2008	193
Tabela 30 – Tipologia das escolas municipais de Dourados	250
Tabela 31 – Lotação por tipologia nas escolas municipais	251
Tabela 32 – Lotação dos coordenadores Pedagógicos	251
Tabela 33 – Alunos matriculados na Escola I – 2005 a 2010.....	253
Tabela 34 – Alunos matriculados na Escola II – 2005 a 2010	256
Tabela 35 – Repasse de recursos financeiros em valores nominais para a APM da Escola I – 2005 a 2008.....	260
Tabela 36 – Repasse de recursos financeiros em valores nominais para a APM da Escola II – 2005 a 2008.....	261
Tabela 37 – Recursos próprios arrecadados pela Escola I em valores nominais – 2005 a 2008	263

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de despesas entre os três níveis de governo – 2000 a 2009.....	22
Gráfico 2 – Receita e transferências da União – 2000 a 2010.....	23
Gráfico 3 – Composição do Fundeb	104
Gráfico 4 – Composição do Fundeb no Brasil – 2010 (em milhões)	105
Gráfico 5 – Alunos considerados – Brasil – Fundef 2006 – Fundeb – 2007 a 2010	106
Gráfico 6 – Valor aluno/ano em 2010	107
Gráfico 7 – Número de alunos atendidos pelo Pnae, por região – 2003 a 2010 (em milhões)...	128
Gráfico 8 – Distribuição da gestão estadual do Pnae, por tipo e localização	130
Gráfico 9 – Distribuição da gestão do Pnae nas capitais, por tipo e localização.....	132
Gráfico 10 – Percentuais das variáveis escola, aluno e recurso repassado – Escolas com e sem UEx – 2006	139
Gráfico 11 – Criação de unidades executoras nas escolas das redes públicas estaduais e municipais – 1995 a 2003	140
Gráfico 12 – Distribuição de alunos nas escolas urbanas e rurais da rede municipal de educação – 2005 a 2008	175
Gráfico 13 – Matrículas iniciais na rede municipal de ensino de Dourados – 2005 a 2008	176
Gráfico 14 – Aumento no percentual de matrículas na educação municipal de Dourados – 2005 a 2008.....	176
Gráfico 15 – Transferências do FNDE em valores nominais para o município de Dourados	192
Gráfico 16 – Percentual/ ano de recursos transferidos – Dourados – 2005 a 2008.....	192
Gráfico 17 – Percentual das transferências de recursos do Pnae para o EF – Dourados – 2005 a 2008	194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição dos recursos de impostos entre os entes federados	89
Quadro 2 – Estrutura orçamentária dos recursos educacionais e seus responsáveis	90
Quadro 3 – Comparativo entre Fundef e Fundeb	105
Quadro 4 – Evolução da gestão da merenda escolar no Brasil.....	123
Quadro 5 – Ações e etapas do PDE e seus responsáveis – 2006.....	150
Quadro 6 – Programas de formação continuada financiáveis – 2004	156
Quadro 7 – Sinótico do desenvolvimento da educação no município de Dourados	165
Quadro 8 – Corpo técnico-administrativo da Escola I	254
Quadro 9 – Corpo técnico-administrativo da Escola II.....	256
Quadro 10 – Estrutura física da Escola I	257
Quadro 11 – Estrutura física da Escola II.....	258
Quadro 12 – Aplicação dos recursos transferidos para a Escola I.....	262

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de organização do Fundescola	146
Figura 2 – Estrutura do PDE na escola.....	149
Figura 3 – Localização do município de Dourados no Estado do Mato Grosso do Sul.....	160
Figura 4 – Organograma das Escolas I e II	252

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AE	Alimentação Escolar
AIR	Adicional do Imposto de Renda
AT	Assessor Técnico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Caic	Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
Cand	Colônia Agrícola Nacional de Dourados
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do FNDE
CE	Constituinte Escolar
CECD	Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados
CEU	Centro de Educação Unificada
CF	Constituição Federal de 1988
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentos
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica
COEP	Gerência de Apoio à Escola
Comed	Conselho Municipal de Educação de Dourados
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DEM	Democratas
DF	Disponibilidade Financeira
DGP	Direção Geral do Projeto
Dipro	Diretoria de Assistência a Programas Especiais
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC n.º 14	Emenda Constitucional n.º 14, de 1996

EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
Fename	Fundação Nacional do Material Escolar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fisi	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Programa Fundo de Fortalecimento da Escola
GDE	Grupo de Desenvolvimento da Escola
GEPGE	Grupo de Pesquisa “Estado, política e gestão da educação”
Gestar	Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
GS	Grupo de Sistematização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICT	Índice de Capacidade Técnica
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto sobre Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importação
Indep	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras sobre a extração do minério de ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBD	Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos <i>Causa Mortis</i>
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis <i>Inter Vivos</i>
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MOVA	Movimento de Alfabetização
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Orçamento Participativo
Pape	Projeto de Adequação de Prédios Escolares
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PGE	Políticas e Gestão da Educação
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
Pidesc	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PME	Projeto de Melhoria da Escola
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE	Plano Nacional de Educação
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PPS	Partido Popular Socialista
Prodegran	Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados
Promed	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Pronan	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
Reme	Rede Municipal de Educação
RFB/MF	Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda
SEE	Secretaria Estadual de Educação
Semac	Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento da Ciência e Tecnologia
Sesc	Serviço Nacional do Comércio
Sied	Programas e Sistemas Nacionais de Informações Educacionais
Simted	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Dourados
SME	Secretaria Municipal de Educação
Transrural	Transporte Escolar Rural
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UEx	Unidade Executora
VAR	Variedades de Alto Rendimento
ZAP	Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

Introdução	19
1 A gestão democrática e algumas considerações sobre o financiamento da educação	45
1.1 A cultura das escolas e a gestão democrática	48
1.2 As lutas pela gestão democrática e os princípios constitucionais	55
1.3 A descentralização na ação intergovernamental e a gestão da escola	60
1.4 O municipalismo e a descentralização na educação	65
1.5 A descentralização financeira e os impactos nos municípios	78
1.6 O que muda com o Fundeb?	100
2 A função redistributiva da União e os programas de transferência de recursos para as escolas	114
2.1 Descentralização e reforço da redistributividade do gasto dos recursos financeiros educacionais	115
2.2 Natureza do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os programas criados para a transferência de recursos financeiros	119
2.3 Os programas de descentralização financeira gerenciados pelo FNDE	122
2.3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	123
2.3.2 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	133
2.3.3 Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)	142
2.3.3.1 As ações ofertadas pelo Fundescola	147
3 O município de Dourados e a gestão educacional	159
3.1 Considerações sobre o município de Dourados	160
3.2 Histórico educacional no município de Dourados	165
3.3 A distribuição da oferta educacional no município de Dourados	173
3.4 O desempenho educacional	179
3.5 O financiamento da Educação Municipal	180
3.6 Indicadores de gestão democrática: estruturas de gestão colegiada no Sistema Municipal de Educação de Dourados	183
3.7 Eleição de diretores	187
3.8 Grêmio estudantil	187
3.9 Planejamento escolar	188
3.10 Os programas de transferência de recursos financeiros do FNDE para o município de Dourados	189
4 A política de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados (MS) ..	198
4.1 Breve histórico do Partido dos Trabalhadores em Dourados (MS)	200
4.2 A educação na administração do Partido dos Trabalhadores (PT) (2001-2004) no município de Dourados (MS): da mobilização social ao pragmatismo político	204
4.3 A gestão educacional no governo petista no período de 2001 a 2003	204
4.4 O Fundescola-PDE e os conflitos nas escolas municipais de Dourados (MS) (2001-2004)	207
4.5 Os impasses na Constituinte Escolar	212
4.6 A segunda gestão da Semed no município de Dourados (2003-2004)	221

4.7 A elaboração e implementação da política de descentralização financeira do município de Dourados (MS) (2005-2008)	227
4.8 Motivos e instrumentos legais da política de descentralização de recursos financeiros em Dourados (MS) (2005-2008)	228
4.9 Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas escolas de Dourados (PMD)	237
4.10 A descentralização da alimentação escolar	238
4.11 A visão dos vários segmentos sociais sobre a política de descentralização de recursos financeiros para as escolas do município de Dourados	241
5 O estudo das escolas: a política de descentralização dos recursos financeiros e as práticas de gestão desenvolvidas pelas escolas	248
5.1 O universo das escolas selecionadas	249
5.1.1 A Escola I	252
5.1.2 A Escola II	254
5.1.3 Estrutura física das escolas	257
5.1.3.1 A estrutura física da Escola I	257
5.1.3.2 A estrutura física da Escola II	258
5.1.4 Os sujeitos da pesquisa	259
5.2 As transferências de recursos financeiros descentralizados para as escolas	259
5.3 As concepções de gestão da escola e as finalidades educativas presentes nas propostas pedagógicas das escolas	268
5.4 O campo: a visão dos diferentes sujeitos sobre a gestão da escola e dos recursos financeiros descentralizados	274
5.4.1 A gestão da escola na visão dos agentes escolares	274
5.4.2 Mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade na escola	279
5.4.3 A visão dos sujeitos sobre os recursos financeiros descentralizados para as escolas	295
5.4.4 As decisões e as estratégias de gestão dos recursos financeiros nas escolas	302
6 Considerações finais	315
Referências	325

Introdução

A pesquisa de doutorado que resultou nesta tese teve como objeto central de análise a descentralização dos recursos financeiros para as escolas públicas municipais de Dourados, Mato Grosso do Sul, no período de 2005 a 2008. Os esforços empreendidos tiveram por objetivo analisar a política de descentralização dos recursos financeiros que chegam às escolas de Dourados (MS), no período de 2005 a 2008, compreendendo-a no bojo dos embates sociais como instrumento importante para alterar a correlação de forças (POULANTZAS, 1985) na arena da sociedade civil, convertendo-se em momento de disputa pelo controle social sobre a política de financiamento do Estado.

Desse modo, concordando com Miguel Arroyo (2008, p. 56), nesse exercício de análise, entendeu-se que:

Questionar estes princípios e fundamentos em que se tentam legitimar processos excludentes de gestão é mais radical do que a radicalidade anunciada pela bandeira democrática da gestão democrática, participativa e cidadã. Colocar o cerne da crítica à gestão nesse campo da legitimidade dos princípios é tão desestruturante que as reações vêm logo, inclusive dos dirigentes das organizações docentes e de fervorosos defensores e teóricos da gestão democrática.

Assim, buscou-se compreender o papel redistributivo da União na política de financiamento da educação brasileira, analisados os programas de descentralização de recursos financeiros, identificando sua organização, seus princípios, e pressupostos teóricos. Verificou-se a política de descentralização de recursos financeiros do município de Dourados (MS) diante dos condicionantes políticos, observando até que ponto ela pressupõe o exercício das práticas democráticas. Foram investigados os pressupostos de gestão democrática que animam as práticas escolares aproximando-os das visões que os sujeitos das escolas têm sobre a participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros descentralizados, examinando nelas como esses sujeitos se manifestam e compreendem a participação dos pais e alunos. Por fim, visou-se analisar como as escolas organizam e elaboram suas experiências de gestão dos recursos financeiros descentralizados cotejando-a à luz dos fundamentos de gestão lastreada nos princípios de gestão autônoma e participativa cujo objetivo deve visar a radicalização da democracia, tendo em vista a centralidade dada à gestão das escolas pelas determinações de políticas neocientíficas centralizadas no par eficiência¹ e eficácia².

¹ A definição de Vagner Herrera para eficiência é muito ilustrativa para compreender o que uma gestão pautada na racionalidade técnica espera das escolas; segundo o autor, “eficiência = fazer certo a ‘coisa’, pois

Para a exposição do estudo, esta introdução foi desenhada da seguinte forma: primeiro, visa apresentar as bases legais e os subsídios teóricos que embasaram, de modo geral, os trabalhos realizados, demarcando as principais referências conceituais e normativas que sustentaram as análises dos dados coletados; segundo, se destina a apontar as fontes e a feição metodológica empreendida para a obtenção, organização e interpretação dos dados coletados para este estudo; por fim, busca-se apresentar a síntese dos capítulos da tese, indicando a trajetória a ser trilhada.

Para esse intento, acredita-se que investigar como as escolas se organizam, para realizar essas tarefas frente às determinações de uma gestão democrática regulada pelo órgão central do Estado, contribui para a busca de indícios que expliquem a gestão de recursos financeiros descentralizada e suas manifestações quanto à participação e autonomia da escola, assim como para desmistificar o discurso ideológico de democracia e participação que envolve tais medidas. Para tanto, parte-se do pressuposto de que a política de transferência de recursos direto para as escolas se ampara nos novos arranjos legais postos no modelo federativo brasileiro, que determinam, às subesferas de governo, a responsabilidade com o financiamento da Educação Básica nacional, bem como a centralidade dada à escola na gestão dos recursos financeiros descentralizados, que afetaram a qualidade da educação nas escolas públicas brasileiras.

em se fazendo o contrário – fazer errado a ‘coisa’, estaremos provocando perdas de tempo e recursos (retrabalho, desperdício), contrariando os princípios da eficiência. Um segundo clichê muito utilizado para definir eficiência é ‘fazer mais com menos’, que traz embutido o senso de economia racional. Também é a capacidade de atingir ou superar os padrões vigentes. Sabemos da existência de – ‘parâmetros’ ‘padrões’, ‘indicadores’, ‘níveis’, ‘graus’... – de eficiência que balizam as ações dos mais variados processos onde se almeje uma eficiência aceitável, resultante da qualificação da força de trabalho, da racionalização do método e da otimização dos recursos, medida pela relação entre quantidades produzidas sobre recursos empregados (meios) que indica o rendimento dos recursos (insumos) aplicados na prestação de serviços e disponibilização de produtos, em contrapartida está a quebra da expectativa no que é esperado da habilidade com foco na produtividade e conformidade do produto ou serviço. Os conceitos chaves são: padronização e especialização. O propulsor é a: habilidade.” (HERRERA, 2006). Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/eficiencia,-eficacia-e-efetividade-918/artigo/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

² Em relação à eficácia, Herrera pondera que o que está em curso na eficácia é também da existência de – ‘parâmetros’, ‘padrões’, ‘indicadores’, ‘níveis’, ‘graus’... – de eficácia que balizam as ações nos mais variados processos onde se almeje a eficácia aceitável, resultante da relação entre metas alcançadas sobre metas pretendidas. Na falta da eficácia estamos quebrando expectativas no que era desejado de uma atitude correta e pecando contra o nível de satisfação esperado na conformidade e metas do processo. Também é a capacidade de atender expectativas de alguém, um grupo ou organização. São exemplos: atender os requisitos, atingir metas, cumprir cronogramas, satisfazer o ‘cliente.’” (HERRERA, 2006). Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/eficiencia,-eficacia-e-efetividade-918/artigo/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

As bases legais que regulam as práticas de gestão nas escolas

As disputas em torno da descentralização dos recursos financeiros, bem como pela gestão democrática desses recursos, historicamente vêm sendo reclamadas pelos movimentos progressistas. Também fazem parte dessas disputas o aumento da participação cidadã e autonomia para a democratização das escolas. Em resposta às lutas democráticas em defesa da escola pública, Celina Souza (2001, p. 513) reconhece que

[...] a Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios.

A Constituição Federal (CF) de 1988 suscitou um novo ordenamento federativo. “Os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático como também instituíram um novo ‘pacto federativo’” (TOMIO, 2005, p. 123).

Não restam dúvidas de que o novo pacto federativo não logrou colaborar com a distribuição de recursos da União com as demais esferas de governo. Entretanto esse mesmo pacto transfere aos municípios as maiores responsabilidades na oferta e financiamento das políticas sociais. Essa informação pode ser observada nas tabelas e gráficos a seguir que demonstram as receitas e despesas nas três esferas de governo, conforme dados do Sistema do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda³:

Tabela 1 – Receitas por esferas de governo, em valores nominais e percentuais – 2000 a 2009 -

Ano	Governo Geral	Federal	%	Estadual	%G	%Fed	Municipal	%G	Em R\$1,00	%Fed	%Est
2000	383.571.875	236.516.805	61,66	142.319.106	37,10	60,17	72.563.203	18,92	30,68	50,99	
2001	440.683.363	270.040.502	61,28	162.326.451	36,84	60,11	85.616.043	19,43	31,70	52,74	
2002	511.748.237	319.629.422	62,46	189.304.484	36,99	59,23	92.194.613	18,02	28,84	48,70	
2003	586.924.326	355.663.390	60,60	207.024.904	35,27	58,21	120.827.433	20,59	33,97	58,36	
2004	685.020.631	418.379.377	61,08	236.934.816	34,59	56,63	138.236.818	20,18	33,04	58,34	
2005	786.204.210	486.980.729	61,94	270.874.272	34,45	55,62	158.959.844	20,22	32,64	58,68	
2006	874.786.441	541.936.359	61,95	299.789.426	34,27	55,32	179.068.193	20,47	33,04	59,73	
2007	991.471.083	617.553.823	62,29	333.343.496	33,62	53,98	202.524.432	20,43	32,79	60,76	
2008	1.158.736.649	714.699.064	61,68	403.401.384	34,81	56,44	240.171.619	20,73	33,60	59,54	
2009	1.226.901.202	737.062.261	60,08	424.915.547	34,63	57,65	256.910.195	20,94	34,86	60,46	

Fonte: STN. Tabela construída para esta tese.

³ Esses dados foram coletados no site do Sistema Nacional do Tesouro, Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/ResGovFederal.xls>>. Acesso em: 15 set. 2011.

Na tabela pode-se observar que as receitas dos municípios representaram em 2009, 20,94% do total das receitas do Estado e 34,86% da receita Federal. Observando as receitas entre e despesas nos três níveis de governo, a média as despesas da União representou 90,45%, nos Estados 93,66% e nos municípios 98,37%, conforme dados do Sistema Nacional do Tesouro. Na tabela 2 e no gráfico 1 a seguir pode ser observado que as despesas dos municípios são maiores que as demais esferas de governo:

Tabela 2 – Percentual de despesas entre os três níveis de governo – 2000 a 2009

Ano	Federal	Estadual	Municipal
2000	90,86	94,87	96,71
2001	91,69	96,57	94,38
2002	89,84	95,97	106,94
2003	88,90	91,34	100,27
2004	88,12	90,95	97,91
2005	89,09	91,18	95,58
2006	90,95	93,59	97,21
2007	90,53	93,08	98,62
2008	89,94	93,43	98,33
2009	94,56	95,65	97,82
%média	90,45	93,66	98,37

Fonte: STN. Tabela construída para esta tese.

Gráfico 1 – Percentual de despesas entre os três níveis de governo – 2000 a 2009

Fonte: STN. Gráfico construído para esta tese.

O gráfico demonstra que, nos anos observados, os gastos dos municípios entre os anos de 2000 a 2009 ficaram acima das demais esferas de governo e, no ano de 2002, elas atingiram 106,94% e 100% no ano de 2003. Em 2009, a diferença de despesas entre as três esferas de governo apresentaram uma ligeira redução. Conforme os dados do STN, as os municípios arcaram com os maiores índices de despesa. Não obstante, as transferências de

recursos financeiros da União para as demais esferas de governo atingiram em média 22,21% nos dez anos observados em relação à receita, conforme a tabela e o gráfico a seguir:

Tabela 3 – Percentual de transferências da União – 2000 a 2010

Ano	%	Receita
2000	22,52	77,48
2001	22,18	77,82
2002	22,58	77,42
2003	21,91	78,09
2004	20,81	79,19
2005	22,17	77,83
2006	22,17	77,83
2007	22,13	77,87
2008	24,14	75,86
2009	23,00	77,00
2010	19,95	80,05

Fonte: STN. Tabela construída para esta tese.

Gráfico 2 – Receita e transferências da União – 2000 a 2010

Fonte: STN. Gráfico construído para esta tese.

Os índices demonstram, ainda, que a função redistributiva da União, levando em conta as desigualdades presentes na sociedade brasileira, é extremamente baixa. Do mesmo modo, os índices confirmam que ela é a maior concentradora de receitas entre as demais esferas de governo.

Entretanto, após 1988, a educação passou a ser um direito da população garantido pela Constituição Federal. Como forma de garantir esse direito, o artigo 211 prevê, no seu §1º, que

[...] a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva⁴ e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

⁴ Dentro da função redistributiva da União estão previstos os programas de descentralização de recursos diretos para as escolas.

O §2º do artigo 211 da CF de 1988 prevê que os Municípios “atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”. Os estados e o Distrito Federal, de acordo com o §3º do mesmo artigo, “atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e médio.” Assim fica previsto também que os Estados e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, de modo a assegurar a universalidade do ensino obrigatório. No Artigo 212, fica prevista a vinculação de impostos, referente a cada esfera de governo, nos seguintes termos:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A CF de 1988 demonstrou o esforço dos constituintes em atribuir responsabilidades às esferas de governo sobre o financiamento educacional na medida em que vincula percentuais obrigatórios a serem aplicados. Outro ponto positivo demonstrado pela CF de 1988 foi dar maior transparência nos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Porém, a vinculação de recursos financeiros para a educação encontra suas limitações, pois, segundo Celina Souza (2001, p. 514), a “(re)construção de um sistema federal voltado para a divisão de poder político e tributário sem promover desequilíbrio entre os entes federativos é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões”. Em que pese a importância da vinculação de recursos, o novo pacto federativo gerou uma intensa polarização em relação às responsabilidades dos três entes federados; aparentemente distintas, assumem uma exterioridade na qual as responsabilidades constitucionais com os diversos níveis de ensino são independentes e suas demandas só dizem respeito à esfera responsável por ela. Para tornar possível a execução do novo pacto federativo foi criada uma estrutura de financiamento baseada em impostos arrecadados junto à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos financeiros, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos. Essa forma de financiamento para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado mediante impostos – tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do Poder Público nessa área (CASTRO, 2005, p. 844).

Diferente da perspectiva que os anos de 1980 imprimem às políticas educacionais, os direitos conquistados na CF de 1988, encontraram a resistência nas forças conservadoras; para garantir os interesses individuais de um grupo “que e só se realiza com a intervenção do poder

do Estado” (KRAWCZYK, 2005, p. 809) e na contramão desses movimentos, o projeto hegemônico conferiu centralidade à escola, regulada à distância pela avaliação e pelo currículo. Do mesmo modo, a gestão da escola assumiu importância nesse projeto racional e técnico e, em decorrência, restringiu a ação da gestão da escola – um tipo de participação regulada pelos interesses privados na qual a burocracia cumpre o papel de domesticar e excluir a comunidade da gestão da escola. De modo que, nos anos de 1990, as tensões em torno da democratização da escola pública foram refreadas pela tendência de descentralização de viés gerencialista, que se impôs tanto no controle da gestão quanto do financiamento educacional com forte centralização no currículo e na avaliação. Outra legislação que faz parte da tendência descentralizante que se abateu sobre a década de 1990 foi expressa pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394, de 1996. Na análise feita sobre a Lei, Juca Gil (2007, p. 15) observa que:

Ao buscar adequar as normas educacionais aos novos tempos que o país vivia e aspirava, o Congresso Nacional também inseriu na LDB/96 diversos aspectos que regulamentaram o financiamento da educação, num total de dez artigos concernentes ao assunto. Previram-se as origens dos recursos do setor, entre os quais destacam-se os advindos de impostos e transferências constitucionais e do salário-educação (art. 68) e os referentes à vinculação de percentuais mínimos, cujo conteúdo do artigo 212 da CF foi expandido e detalhado em seus aspectos operacionais. Repare-se, ainda, que se abriu a perspectiva de expansão dos percentuais constitucionais, a ser definida no âmbito das legislações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 69).

Em síntese, afirma Gil (2007, p. 17) “a nova LDB procedeu a profundas alterações no tocante ao financiamento da educação brasileira, [...] a problemática do financiamento passou por algo parecido, pois a criação e a regulamentação do FUNDEF foram efetuadas em paralelo às discussões da LDB”.

Nesta tendência, a Emenda Constitucional de nº 14, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) retomou os princípios da CF de 1988, “quanto à vinculação de recursos relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e daqueles recursos que lhes forem transferidos automaticamente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino” (CASTRO, 2005, p. 843).

O novo fundo foi constituído no mínimo de 15% dos recursos subvinculados aos constitucionais. E mais uma terceira subvinculação que estabelece que estados e municípios passem, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no Ensino Fundamental. O Fundef ficou em vigor até o ano de 2006 e visou financiar prioritariamente o Ensino Fundamental.

Em relação à política de fundos, José Marcelino Rezende Pinto (2007) adverte que o Fundef foi o responsável por induzir à municipalização da Educação Básica; porém, segundo ele, além desse fator, as mudanças criadas pela implantação do Fundef na divisão de responsabilidades entre as esferas não contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e, menos ainda, no que se refere à qualidade. De modo geral, afirma ele, “não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas” (PINTO, 2007, p. 870). Outros autores, entre os quais Pinto (2000), Davies (2001, 1999), Oliveira (2001), Souza Junior (2003) e Gemaque (2004), reforçam a tese de que o Fundef não atingiu seus objetivos anunciados de equalização da oferta educacional nas escolas brasileiras, “porque tal equalização está vinculada diretamente à instituição de um custo aluno-qualidade que represente o aumento do compromisso da União com a qualificação da educação pública” (CRUZ, 2009, p. 171).

Em substituição ao Fundef que vigorou até 2006, foi implantado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) pela Lei 11.494, de 2007. Nessa nova proposta, o fundo prevê o financiamento de todos os níveis e modalidades da Educação Básica. Segundo a Lei que regulamenta o Fundeb, trata-se de um fundo de natureza contábil, nos termos do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. O Fundeb reafirma a vinculação constitucional dos Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como amplia o atendimento para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e para a Educação Infantil, ficando fora dessa medida, as creches. Em que pesem essas alterações feitas no Fundeb, segundo Luiz Araújo (2006), ele não abandona a lógica racional da política econômica do Estado.

Assim, toda essa ordenação legal que instituiu uma nova organização do financiamento educacional, se deu numa relação de força e consenso que visou o ajuste da Educação Básica aos interesses privados do projeto hegemônico, o que, nesse momento histórico, permitiu à União atuar no financiamento desse nível educacional com função meramente distributiva e supletiva, de acordo com o artigo 75 da LDB de 1996, que garante que: “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. Contudo, o compromisso da União com o financiamento da Educação Básica vem

sendo acomodada por ações complementares, a exemplo da assistência direta⁵. Conforme Beatriz Luce e Nalú Farenzena (2007) demonstram, a União exerce um misto de clientelismo e tecnocracia na assistência, que se arrastou pelas décadas de 1960, 1970 e 1980 e foi migrando de ações em ações até instituir os programas educacionais mais universais e para os quais criou critérios mais objetivos. Para esses programas, o papel redistribuidor da União se dá por transferências de recursos financeiros por meio de assistência automática⁶, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). A União transfere às demais subesferas de governo esses recursos que são gerenciados pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia ligada ao MEC – aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, visando garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino e igualdade de oportunidades educacionais. A função redistributiva exercida pela União, no caso da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) aos estados, só se efetiva para os Estados que não atingirem o custo mínimo aluno-ano. Na mesma linha, a política descentralizante alcança, também, as escolas brasileiras com recursos financeiros que chegam diretamente às contas das suas unidades executoras por meio dos programas Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), finalizado em 2009, do Plano de Desenvolvimento da Educação⁷ (PDE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Entretanto, em virtude das contradições do pacto federativo firmado nos anos de 1980, a União fica isenta de investir na Educação Básica, fixando seu atendimento único e exclusivo na redistribuição de recursos financeiros deixando a sobrecarga para os estados e municípios. Desse modo, o Estado cumpre ideologicamente, as determinações legais, na medida em que preserva os interesses

⁵ Segundo Cruz (2009, p. 216), nesse tipo de assistência, o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE).

⁶ As transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário (CRUZ, 2009).

⁷ Segundo o MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) se constitui numa proposta de “alinhamento aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil, que exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade” (BRASIL, 2007d, p. 6). Porém, segundo Camargo, Pinto e Guimarães (2008), o contexto em que se descortina o PDE é marcado por um momento na política nacional em que se oferecem à nação grandes planos de Estado, que demarcam uma nova lógica governamental. Há um plano para cada setor da ação do Estado, com características marcadamente econômicas, mas com destaque também para os aspectos sociais e o desenvolvimento ambiental e sustentável. Uma delas é a de que houve uma “encomenda” ao MEC para realizar algo semelhante ao PAC e, como este é coordenado pela própria ministra Dilma Rousseff, o mesmo deveria ser coordenado pelo ministro da Educação. (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 822).

privados legitimando seu descompromisso com a Educação Básica destinada às camadas populares. (CRUZ, 2009; FARENZENA, 2010; CAMARGO; BASSI, 2008).

Portanto, as transferências de recursos financeiros, que são a base da política redistributiva para a educação, prevista no art. 211 da CF de 1988, não demonstram fôlego no que se refere à garantia da equidade e oportunidade educacionais. Entretanto, quando observado os valores das receitas e despesas da União, é inegável, concordando com Cruz (2009), que o que está em curso é a desregulamentação do Estado, fundamentada na política macroeconômica que visa atender os interesses do capital. Enfim, pode-se ver que os ordenamentos legais que disciplinam a política de financiamento no Brasil, se configuram em um instrumento de força que visa, nesse momento histórico, reproduzir as desigualdades sociais. Contudo, essa política vem sendo disputada de modo que venha atender os interesses do conjunto da população brasileira.

Apoios teóricos

As discussões historicamente travadas sobre o financiamento educacional no Brasil demarcam a intensa luta no campo da sociedade civil pela democratização do acesso, da permanência e da qualidade da educação na escola pública. Marcadamente, essas discussões estiveram em evidência na década de 1970 e 1980, que abriram caminho para novas experiências no campo da gestão das escolas, demonstrando as contradições diante das gestões tradicionais e patrimonialistas que compunham o universo escolar estudado exaustivamente por vários pesquisadores (PARO; 2000, 2005, 2007; CAMARGO, 1997; GIL, 2007; MELCHIOR, 1991; ROSAR, 1999; ARROYO, 2008; ARELARO, 1999a, 2007; CURY, 1997; GARGIA, 1995, 2003; FREIRE, 1999; CAMARGO; ADRIÃO, 2003; AZANHA, 1995).

Nos anos que se seguiram, segundo Arroyo (2008), a gestão democrática, talvez, represente uma das mais tensas e contraditórias bandeiras de luta no cenário educacional. Isso porque, segundo o autor, nesses anos, “a gestão democrática tornou-se uma fronteira de avanços, sonhos e intervenções corajosas, misturada, no entanto, com recuos, controles e incongruências” (ARROYO, 2008, p. 39). No campo da gestão da escola é necessário demarcar no espaço educacional as diferenças entre as práticas de gestão politizada,

progressista e radical de um tipo de gestão entendida como democrática, mas que, regulada por interesses particulares, é conservadora e, por vezes, antidemocrática.

Posto dessa forma, compreende-se que:

A ação do Estado é, então, o resultado da disputa pela hegemonia, não só entre classes, mas também entre frações de classe. Considerando os avanços que os trabalhadores tiveram ao longo da história, inscrevendo na legislação direitos de diferentes ordens, [...] não é suficiente pensar o Estado exclusivamente como instrumento da classe dominante. (GOUVEIA, 2008, p. 65).

Como analisa Poulantzas (1985, p. 162)⁸, o Estado é a “condensação material de uma relação de forças entre classes. Em outras palavras, o Estado, como uma determinação histórica, é disputado pelas classes fundamentais (burguesia e classe trabalhadora) (GRAMSCI, 1978a), de modo que, tanto o Estado quanto a escola se situam na arena de disputa da sociedade civil⁹, em torno dos projetos educacionais fundados na visão de mundo¹⁰

⁸ A esse respeito, Nicos Poulantzas (1985) reconhece que o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominantes” (POULANTZAS, 1985, p. 162).

⁹ Os estudos de Bobbio (2002) sobre o conceito de sociedade civil em Gramsci, se assentam em dois pontos importantes: 1) O Estado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento, um representante de interesses particulares e que não está superposto à sociedade, mas é subordinado a esta. Portanto, segundo o autor, nessa qualidade, o Estado não é uma instituição permanente “mas transitória destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente” (BOBBIO, 2002, p. 47); 2) o conceito chave para entender Gramsci não é o Estado, mas a sociedade civil. Segundo Bobbio, a sociedade civil em Gramsci marca o momento da superestrutura. Até então, ela era compreendida como reflexo imediato da estrutura, “isto é, o momento da força ou da ação política. Mas em Gramsci a sociedade civil representa o momento superestrutural em que a estrutura se reflete e, ao se refletir, torna-se meio, instrumento do movimento histórico” (BOBBIO, 2002, p. 77). Gramsci concebe a sociedade civil para além da dicotomia Estado/sociedade civil que acompanhou as análises do conceito desde os jusnaturalistas até Marx, que a compreendia como um momento da estrutura econômica. Para conceber função central da sociedade civil, Gramsci promove um deslocamento no conceito de Estado que amplia em dois planos superestruturais: a sociedade civil ou conjunto de organismos ditos privados (sindicatos, igrejas, escolas, partidos, mídia etc.) e a sociedade política ou estado coerção (judiciário, legislativo, polícia, forças armadas, etc.). É nesses dois planos superestruturais que ocorre a função de hegemonia que o “grupo dominante exerce sobre toda a sociedade”. É a instância do “domínio direto e do comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico” (BOBBIO, 2002, p. 55). Portanto a sociedade civil como plano superestrutural diz respeito ao verdadeiro cenário da história. Logo nela que se elabora o conteúdo ético do Estado, que se dá na passagem do momento meramente estrutural para o momento ético-político, ou catarse. Gramsci explica esse fenômeno observando que esse é o momento em que as classes fundamentais tomam consciência do seu papel histórico e disputam na arena da sociedade civil a direção moral e intelectual da sociedade. Nessa linha de análise, Marco Aurélio Nogueira (2003), ao comentar esse conceito de Gramsci, afirma que a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas “privadas”, mas tem desde logo uma “função estatal”, na medida mesma em que se põe como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 1984, p. 225).

¹⁰ A esse respeito, Gramsci define que as concepções de mundo são os sentidos e os valores morais que, de modo distinto, se vinculam às classes fundamentais (classe burguesa e classe trabalhadora) e se desenvolvem no seio da sociedade civil. São elas as responsáveis pelo conteúdo moral e ético das classes sociais que dão formas às disputas dos projetos ligados a elas, que visam consolidar na sociedade a função dirigente (GRAMSCI, 1978a). Assim a gestão da escola é um instrumento nessa disputa, pois visa, no campo prático, à ação política de assegurar a visão de mundo da classe hegemônica.

dessas classes. De tal modo, a gestão da escola é um instrumento nessa disputa, pois visa, no campo da ação política, assegurar a visão de mundo da classe hegemônica.¹¹

Nessa relação de disputas, os conflitos produzidos entre as concepções de educação aparecem mistificados no cotidiano escolar como parte da estratégia dirigente de sobrepor os interesses privados em detrimento dos interesses coletivos. Nessa relação de força e de consenso, acaba por “colonizar” no cotidiano escolar concepções de gestão escolar também mistificadas sobre o conceito de gestão democrática. É preciso ter claro que a forma para compreender essas relações, que tencionam na gestão da escola, deve ser analisada levando em conta que a gestão pode vir a ser um importante mecanismo de transformação social “na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes” (PARO, 2005, p. 101). Porém, quando particularizada pelos interesses da classe dominante, ela se converte num mecanismo de manutenção e reprodução das desigualdades sociais. A gestão da escola é uma prática elaborada por sujeitos éticos, ou seja, aqueles “capazes de intervir no mundo, de comparar, de ajuizar, de decidir, de romper, de escolher, [...] por isso, só os seres éticos podem romper com a ética” (FREIRE, 2002, p. 57).

Nesse sentido, à luz do aparente contraditório, a defesa pela gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas se inscreve num contexto mais amplo da disputa política educacional visando ao controle da sociedade sobre as políticas de financiamento educacional do Estado. Buscando iluminar as contradições que cercam a gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas, entendeu-se ser necessário ponderar que o conceito de gestão democrática, como dito por Arroyo (2008) vem se dando nas fronteiras das inconsistências teóricas, desencadeando, do mesmo modo, outras contradições aos conceitos de autonomia e participação que se misturam no contexto da escola. Sobre as formas como esses conceitos vão se relacionando às visões dos sujeitos da escola, José Mario Pires Azanha (1995) adverte:

Quem, no Brasil de hoje, teria a ousadia de colocar-se contra a autonomia [e a participação na] Escola ou de pôr em dúvida a conveniência de sua gestão democrática? Quem teria a temeridade de afirmar que a insistência na participação comunitária na vida da Escola pode ser, em alguns casos, uma insensatez pedagógica? No entanto, não é difícil mostrar que, muitas vezes, essas palavras

¹¹ Para Gramsci, a sociedade civil é, em geral, concebida como o momento superestrutural, que compreende “o conjunto dos organismos vulgarmente ditos privados, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda sociedade e opõe a ela a sociedade política (o Estado no sentido estrito) da qual ela constitui a base, o conteúdo ético” (PORTELLI, 2002, p. 21). Nesse sentido, Semeraro (1999) adverte que a sociedade civil, como a arena da luta de classes, passa a ser a esfera do ser social na qual se dá uma intensa luta pela hegemonia. Desse modo, assevera o autor, ela não é o “outro” do Estado, mas, juntamente com a sociedade política ou o Estado-coerção, um dos seus conceitos constitutivos (SEMERARO, 1999, p. 35).

“sagradas” transformaram-se em meros slogans e não numa indicação de soluções. (AZANHA, 1995, p. 37).

As ambiguidades presentes nesses conceitos passam a exercer grande influência e equívocos nas visões e nas ações dos sujeitos em relação à gestão da escola. Nessas circunstâncias, é importante analisar como esses conceitos assumem significados tão congruentes. Nesse sentido, é oportuna a intervenção de estudiosos que analisam essas variações semânticas dos conceitos que visam instrumentar na escola novas concepções de gestão. Nesse sentido,

[...] segundo Arthur LOVEJOY – um eminente historiador da Filosofia –, a mentalidade de uma época é apreensível a partir de diversos caminhos. Um desses caminhos possíveis poderia iniciar-se pela identificação daquelas palavras que num determinado período aparecem como indispensáveis na discussão de certos problemas. Essas palavras tornam-se “sagradas”, no dizer de LOVEJOY. Isso ocorre porque a palavra, por um ou mais de seus significados, “está de acordo com as crenças prevalecentes, com a escala de valores e com os gostos de uma determinada época”. Nessas condições, a análise dos usos das palavras sagradas de um determinado período permitiria a captação dos sentimentos e dos valores que se associaram a esses usos e que, por isso mesmo, impregnaram a mentalidade da época. (AZANHA, 1995, p. 37).

As imprecisões conceituais, não por acaso, são uma contraposição aos conceitos democráticos que visam dinamizar as relações sociais; de modo superestrutural, as ideologias orgânicas¹² tecem no cotidiano das escolas, valores e concepções que fazem parte do conteúdo “sagrado” sobre o qual se ergue a cultura da escola, como bem demonstrou Azanha. De modo que, na falta de uma visão crítica norteadora das práticas, conceitos análogos, porém destoantes, ganharam força material na gestão das escolas, alimentando uma nova forma de participação e autonomia escolar.

Como forma de desmistificar as novas expressões de que a participação e autonomia se constituíram numa expressão de gestão democrática domesticada, é necessário observar que o conceito de autonomia definido por Paro (2001) é compreendido sob dois pontos inseparáveis: a autonomia pedagógica e a autonomia administrativa. A pedagógica pode ser entendida como a liberdade, que os sujeitos escolares devem ter para escolher a gestão, os conteúdos e os métodos impedindo uma rigidez no processo educativo que ponha em risco a

¹² Para Gramsci as ideologias são fruto das concepções de mundo pertencentes às classes sociais, que de modo distinto, se expressam nos diversos campos sociais como nas artes, no direito, na filosofia, na vida individual e nas atividades econômicas. As ideologias orgânicas são aquelas que se manifestam os conteúdos morais e éticos que fundamentam a visão de mundo vinculada às classes fundamentais (classe burguesa e classe trabalhadora). Desse modo, no campo prático, eles visam legitimar e assegurar a hegemonia da classe dirigente (GRAMSCI, 1978a)

imprevisibilidade do seu caráter pedagógico, que se expressem na criatividade dos envolvidos nesse processo – alunos, professores e a comunidade –, que garanta a fruição de ações espontâneas de seus sujeitos. Assim, é imprescindível a participação crítica e cidadã. A outra expressão da autonomia, segundo Paro (2001, p. 115), é a autonomia administrativa: “esta significa a possibilidade de dispor de recursos e de utilizá-los da forma mais adequada aos fins educativos”. A disponibilidade de recursos é uma necessidade fundamental para que a escola tenha autonomia, que não pode ser confundida com “negar recursos [financeiros] às escolas e estimulá-los a buscá-los entre os usuários, chamando isso de autonomia financeira/administrativa” (PARO, 2001, p. 115).

Nesta concepção,

A autonomia coincide muito mais com uma forma de delegação política do centro político-administrativo de decisão para as periferias educativas do que com uma situação de devolução de poderes democraticamente legitimada; trata-se, com frequência, e ao contrário do que geralmente é anunciado, não de uma descentralização de poderes, não de uma democratização e autonomização das organizações educativas, mas sim de formas de desconcentração administrativa capazes de recentralizar a educação e de controlar (ainda que remotamente ou à distância) as organizações, os actores e as acções educativas. (LIMA, 2001, p. 93).

A participação como conceito constitutivo da gestão democrática, por sua vez, se põe no campo oposto da regulação burocrática que visa produzir na escola uma participação consentida, tímida e despolitizada (ARROYO, 2008). A participação radical é exercida, segundo Paulo Freire, pelo homem que, frente a sua opção,

[...] não nega o direito ao outro em optar. Não pretende impor a sua opção. Dialoga sobre ela. Está convencido do seu acerto, mas respeita no outro o direito de julgar-se certo. Tenta convencer e converter e não esmagar o seu oponente [...]. Pelo contrário rejeita o ativismo e submete sempre sua ação à reflexão. (FREIRE, 1999, p. 58-59).

De outro modo, não é possível ter autonomia pedagógica sem que se tenha autonomia administrativa, bem como não pode haver participação sem decisão que busque a partilha do poder. Pois,

A participação como legitimação de interesses alheios às vontades dos sujeitos visa, em última instância, o controle do Estado sobre as ações da gestão da escola. Por outro lado, o predomínio da razão técnica (da racionalização e da otimização, da eficácia e da eficiência, da competitividade) origina uma mania avaliativa de tipo “contábil” (LIMA, 2001, p. 102), centrada em objetivos consensuais, mensuráveis e comparáveis, subordinada a uma “ideologia da despolitização da administração pública, embutida na chamada política de resultados” (LIMA, 2001a, p. 89).

Há que se observar que, segundo Arroyo (2008, p. 45) “as normas sobre a gestão democrática não são neutras, trazem embutidas concepções de poder, de sociedade, de democracia e de função social da escola frequentemente opostas às concepções que inspiraram a radicalidade da política em sua defesa”.

Concordando com Lima (2001, p. 91), a participação que se propõe se subordina funcionalmente à gerência dos outros; é uma participação fictícia e heterônoma que torna essa realidade incognoscível. Nessa “modernização conservadora”, o conceito de autonomia aparece vinculado à ideia de ampliação da participação política.

Assim, a luta pela responsabilidade do Estado com o financiamento da Educação Básica deve ser entendida frente aos interesses que visam a sua desregulamentação. Desse modo, a gestão dos recursos financeiros devem se dar de forma democrática que envolva toda a comunidade escolar, pois “sem democracia *interna e* autonomia, a escola *abandona o* seu papel básico de produção de *conhecimento e* criatividade, reproduzindo repetitivamente procedimentos, a partir de decisões tomadas de cima para baixo” (AZANHIA, 1995, p. 39, grifos do autor).

Outra forma de mistificação também se dá em relação ao conceito de descentralização. Nos anos de 1980 ela era reclamada pela sociedade civil como forma de controle da população sobre as políticas do Estado (ARRETCHE, 1996). No novo desenho dado pelas políticas neocientíficas (LIMA, 2001), a descentralização no campo educacional visa ao repasse do financiamento educacional para os demais entes federados. De modo peculiar nas escolas, há a desconcentração de ações e de responsabilidades para seus sujeitos. O que é comum nas duas formas pelas quais a descentralização se expressa é que ambas visam à desregulamentação do Estado com responsabilização dos que exercem as funções educativas. (LUCE; FARENZENA, 2007; GIL, 2000; CARNOY, 2003; SOARES, 2002; ARRETCHE, 2004; FREITAS; SCAFF; FERNANDES; OLIVEIRA, 2004; CURY; HORTA; FÁVERO, 1996; CURY, 2000; VENÂNCIO FILHO, 1996; SAVIANI, 1999; GIL, 2007; ARELARO, 2005; OLIVEIRA; SOUZA, 2003; ALMEIDA, 1995; SOUZA; FARIA, 2004; PACHECO, 2000; LOBO, 1990; POPKEWITZ, 1997; FREITAS, 1998, 2003; LIMA, 2001, 2002a, 2002b; MENDONÇA, 2000, 2001).

Nesse contexto, para atender aos interesses do Estado, a descentralização se dá em “três dimensões: descentralização entre os diferentes órgãos de governo (municipalização), descentralização para escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado (responsabilidade social)” (KRAWCZYK, 2005, p. 799). Sendo assim, os conceitos de descentralização têm entre os seus objetivos não declarados a intenção de afirmar a lógica

racionalizadora de reprodução dos interesses privados que se apropriaram do Estado brasileiro a partir das décadas de 1980 e 1990.

No âmbito da escola, essas formas instrumentais de autonomia e participação – descentralização ou desconcentração – repercutem de modo fragmentado, confundindo as ações dos sujeitos, o que exigirá deles uma visão crítica dos condicionantes da gestão escolar. O combate a estas ideologias no campo da gestão pedagógica deve servir para instigar o exercício da participação e da autonomia que, de modo reflexivo, põe em cheque os objetivos meramente economicistas dessas políticas centralizadas, que se expressam pelos seus intelectuais, dentre eles, Amaral Sobrinho (1999, 2001), um dos defensores do projeto das escolas eficazes. Amaral Sobrinho defende que a autonomia das escolas, respeitados os marcos legais, “é sempre relativa, o espaço de manobras das escolas se restringem a seu funcionamento e sua manutenção, à alocação de seu pessoal, à organização de seu calendário, ao estabelecimento de parcerias com a comunidade” (AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 50). Segundo ele,

Ao se colocar os limites da autonomia da escola, não se quer sinalizar que ela não possa existir. O que se quer mostrar é que é necessário vê-la como um processo e não como um fato que passa a existir apenas porque foi formulado como política. O que hoje existe de autonomia em muitas escolas públicas era impensável há vinte anos atrás. *A melhor estratégia é reconhecer os limites, é trabalhar a autonomia a partir do perfil e da capacidade das escolas. [...] É necessário se trabalhar autonomia da escola no varejo e não no atacado* (AMARAL SOBRINHO, 1999a, p. 14, grifo nosso).

É certo que para uma concepção que busca reproduzir interesses privados, é importante isolar os elementos que constituem a realidade concreta. A fragmentação permite que as ideologias ganhem campo e submetam a vontade da maioria da população aos interesses de um grupo, de modo que se pode, facilmente, submeter a comunidade escolar ao controle desses interesses.

Dentre esses propósitos, as políticas do *accountability*¹³ tiveram grande influência na gestão escolar. As propostas dessa prática foram ilustradas no Seminário *Remuneração por mérito e a qualidade do ensino*, realizado em São Paulo, em 2008. Nesse seminário, o co-diretor do Programa de Promoção da Reforma Educativa da America Latina e Caribe (Preal),

¹³ A ideia principal por trás desse conceito é a prestação de contas, através da avaliação, responsabilizando quem assume o poder por delegação. Existe uma ligação estreita com o conceito de autonomia que submete a ação dos sujeitos na escola. De modo que a participação e a autonomia na escola estão circunscritas no âmbito da avaliação e da prestação de contas.

o Sr. Jeffrey M. Puryear (2008), afirma que o *accountability* no campo educacional toma o significado de:

[...] definir metas e manter as pessoas responsáveis pelo cumprimento delas (alunos, pais, professores, diretores de escola, etc.); Estabelece incentivos claros de forma que todos os envolvidos no sistema escolar tenham um nível de desempenho *apropriado*; Ajuda a assegurar que as escolas ofereçam o nível de educação esperado. (PURYEAR, 2008, p. 2, grifo nosso).

Puryear (2008) afirma, ainda, que

Se nós não recompensarmos aqueles que alcançam as metas, e deixarmos outros saírem sem alcançá-las, é provável que poucos tentarão atingir essas metas. Existem pelo menos quatro maneiras de garantir que as escolas arquem com as conseqüências por seu desempenho – *contratos de qualidade, participação comunitária, escolha pela escola e gerenciamento de professores*. Se pretendermos tornar as escolas responsáveis por seus resultados, devemos garantir que elas tenham tanto a autoridade como a capacidade de tomar *decisões*¹⁴ *chave*. (PURYEAR, 2008, p. 2, grifo nosso).

Na fala desse representante, manifesta-se a ideia de que a escola deve se acomodar a um tipo de autonomia, que, embora tenha suas limitações na legislação, não toca na questão central da gestão escolar, qual seja: as decisões relacionadas ao financiamento, ao currículo e à avaliação. De modo que isso promove a inversão, nos conceitos de autonomia e participação, de modo que a autonomia financeira passa a ser nas escolas o “caminho” pelo qual a participação deve-se voltar para prover as necessidades e a “qualidade” escolar. Nessa exposição de motivos, o controle e a premiação passam a legitimar o espaço competitivo nas escolas.

As formas de controle “remoto” ou à distância (LIMA, 2002a, 2002b) que incidem sobre a gestão escolar, tais como: o planejamento gerencial, a avaliação, a desconcentração de tarefas, somados à ausência de financiamento adequado à qualidade educacional, não deixam dúvidas quanto à política de responsabilização da escola pelo produto obtido. Vê-se que, cada vez mais os sujeitos da escola são levados a crer que suas ações devem ser voltadas para resultados práticos cujas implicações acabam por exigir que eles assumam os saldos da política hegemônica do Estado. Desse modo, o consenso em torno dessas práticas de gestão visa aproximá-las aos princípios da gestão por resultados, que, em última instância, colaboram para a reprodução social.

No livro *Gerenciando escolas eficazes* (BAHIA, 2007), – elaborado pela Secretaria Estadual de Educação da Bahia, com a terceira edição publicada no governo Jaques Wagner

¹⁴ Observa-se que decisão deixa de ser um conceito absoluto, passando a ser tratado como um ponto na decisão.

(PT) – ao tratar do conceito de escola eficaz, afirma que “na prática as pessoas sabem que nas grandes cidades é comum observarem filas na porta de algumas escolas públicas à época da matrícula. Isso se explica porque um número considerável de pais procura uma vaga ‘na melhor escola’” (BAHIA, 2007, p. 14). Para melhor explicar o que se compreende por escola eficaz, expõe: “que a escola eficaz abraça a pedagogia do sucesso. Elas apostam no sucesso do aluno por isso, mantém expectativas elevadas na visão que a escola tem de si mesma e detalha nos objetivos e metas prioritários de ação.” (BAHIA, 2007, p. 15).

Em busca dos objetivos, a proposta delineia que, “muito do sucesso dessa escola depende do ensino eficaz, ou seja, do que acontece na sala de aula” (BAHIA, 2007, p. 19). Nesse sentido, as estratégias para o sucesso passam pela proposta pedagógica, que deve ser articulada ao PDE, ao plano de curso, ao plano de aula, às matérias de ensino e aos instrumentos de avaliação e que, ainda, “dependerá que o professor execute pontualmente e de forma diligente seu plano, por meio de métodos e recursos variáveis para que os alunos passem a maior parte do tempo, envolvidos em atividades significativas à aprendizagem” (BAHIA, 2007, p. 18). Pois, de acordo com a proposta, “uma escola eficaz não perde tempo” (BAHIA, 2007, p. 18).

Outra característica dessas escolas, descrita reforça a tese de que a escola eficaz tem diversos níveis de autonomia. Nos argumentos usados no livro elaborado pela Secretaria de Educação Estadual da Bahia, para justificar tal suposição, avaliou-se que “autonomia não pode ser interpretada como soberania da escola para decidir e fazer o que quiser [...] [ela se constitui numa] divisão de responsabilidades entre os sistemas e as escolas quanto aos resultados alcançados” (BAHIA, 2007, p. 26). Contraditoriamente, a análise segue afirmando que “[os diretores] sabem pelas mudanças na sua prática diária de administração da escola que a autonomia tem representado o aumento de responsabilidades dele próprio e de toda a equipe da escola em relação aos resultados pedagógicos” (BAHIA, 2007, p. 26). Então, a proposta compreende que, para a satisfação dos resultados esperados, a ação do gestor numa escola eficaz deve vir: “do relacionamento com a comunidade e busca de parcerias; da criação e coordenação de colegiados; da administração de pessoal” (BAHIA, 2007, p. 20).

Na mesma contradição, a proposta afirma, ainda, que a extensão e os limites da autonomia das escolas eficazes são de competência das Secretarias de Educação e, nesse sentido, “a escola precisa de autonomia e gestão democrática para que possa constituir uma identidade, sua proposta pedagógica de acordo com suas especificidades e da região onde está

inserida” (BAHIA, 2007, p. 25). Desse modo, a tese afirma que “a escola autônoma é uma *parceira* do Estado no controle dos recursos públicos nela alocados para o funcionamento do ensino de qualidade (BAHIA, 2007, p. 27, grifo nosso) e, em decorrência deve criar “uma comunidade da escola” que, por sua vez, será uma aliada na tarefa educativa. Em outras palavras, a escola “eficaz” deve colaborar no atendimento dos interesses privados do Estado, bem como administrá-los junto à comunidade escolar de modo a assegurar a reprodução desses interesses.

Nessa lógica, para que uma escola se torne eficaz ela precisa: identificar um problema acadêmico: evasão, repetência, alunos não alfabetizados, baixo nível de leitura e matemática; identificar pessoas dispostas a colaborar na solução (professores, pais, alunos, *voluntários*); estabelecer metas para resolver os problemas, implementar a solução, acompanhar os resultados, corrigir os rumos, se necessário, envolver outros membros da comunidade da escola; estabelecer um colegiado. Transformar esta primeira iniciativa num processo permanente de melhoria. (BAHIA, 2007, p. 28). Porém, ao analisar o material elaborado pelo governo da Bahia, a ideia que subjaz é que as escolas devem proceder à gestão da escola isentas de uma análise crítica nos determinantes políticos, históricos e econômicos que coordenam as relações sociais.

Por fim, de acordo com o material, “*os especialistas recomendam*¹⁵” (BAHIA, 2007, p. 28, grifo nosso) para uma escola se tornar eficaz ela deve:

- Designar os melhores professores para as primeiras séries;
- Cumprir os 200 dias e a carga horária mínima;
- Assegurar que o mesmo professor fique com os alunos durante todo o ano;
- Usar a avaliação externa para discutir os resultados com os professores;
- Estimular os pais a estimularem seus filhos desde criancinhas, sobretudo no manuseio e uso dos livros. (BAHIA, 2007, p. 28).

Fica evidente que a escola deve se acomodar a um tipo de autonomia e participação, que embora tenha suas limitações na legislação não tocam na questão central da gestão escolar, qual seja: que as decisões relacionadas ao financiamento, ao currículo e à avaliação devem ser coletivas e se dar no âmbito da escola. É inegável que a centralidade da gestão escolar se encontra permeada por concepções de participação e autonomia que naturalizam na

¹⁵ Segundo o livro *Gerenciando escolas eficazes* (BAHIA, 2007, p. 28) “dez especialistas renomados foram convidados para analisar pesquisas existentes sobre as formas de gestão da escola e dizer “quais as *mais eficazes* e ao mesmo tempo, as *mais baratas*, para melhorar a eficácia das escolas”. Em função dessas análise eles fizeram recomendações às escolas para o desenvolvimento da gestão eficaz.

escola a busca pela “eficiência” como a única possível para que as escolas atinjam o patamar de “qualidade” que é esperado delas.

Entretanto, Lima (2001) defende que

[...] a subordinação a ideologias gerencialistas e neo-científicas, tradicionalmente de extração empresarial, propondo fórmulas para a fabricação de “escolas eficazes”, devolvendo cargas e encargos a partir da defesa de uma gestão centrada na escola e de uma autonomia de tipo processual e instrumental, instituindo modelos de avaliação inspirados pela Gestão da Qualidade Total, umas vezes (re)centralizando poderes de decisão e, outras vezes, descentralizando outros poderes e responsabilidades compatíveis com estratégias de desregulação e privatização do sector público de educação. (LIMA, 2001, p. 90).

Sobre o movimento das escolas eficazes, Pérez Gómez (2001) entende que esse tem por pretensão o modo objetivo e automático como se busca essa eficiência. Segundo ele, essa é uma pretensão estéril, por que ela se realiza na prática escolar de formas altamente diversificadas e muitas vezes incompatíveis. Mediadas pelas ambiguidades do conceito de eficiência e eficácia, as escolas focalizam seus objetivos na busca por recursos humanos, materiais e financeiros na comunidade para melhorar a qualidade educacional da educação local de modo reiterado¹⁶. Porém adverte Paulo Freire (1983):

É verdade que, sem liderança, sem disciplina, sem ordem, sem decisão, sem objetivos, sem tarefas a cumprir e contas a prestar não há organização e, sem esta, se dilui a ação revolucionária. Nada disso, contudo, justifica o manejo das massas populares, a sua coisificação. (FREIRE, 1983, p. 251).

Para Lima (2001), essa concepção de participação é peculiar da Escola neo-taylorista, bem como das adequadas perspectivas participacionistas. Todavia, “a participação que propõe não se subordina funcionalmente à gerência dos outros, não é uma participação fictícia e heterônoma, mas uma participação no poder de decisão, enquanto exercício livre e responsável de sujeitos autônomos” (LIMA, 2001, p. 90).

Concordando com Pérez Gómez (2001), pode-se dizer que as ambiguidades no conceito de eficiência e eficácia levam as escolas a priorizar os resultados em detrimento da participação, da autonomia, das afetividades, da moral, das vontades, dos sonhos que cercam o universo escolar e dão vida a ele. O ponto mais crítico dos fatores ligados a esse processo está na obsessão pela eficiência que confunde o universo escolar, pois leva a escola a considerar os processos de gestão escolar independentes um dos outros. A falta de uma visão

¹⁶ Sánchez Vázquez (1977) considera que o fim como resultado a que se quer chegar deve estar no plano da consciência do homem, ele será materializado pela ação ou trabalho. Todavia se os fins não estiverem claros para quem os executa, necessariamente a materialização dessa ação irá ter fins em si mesmos e por isso redundantes.

de totalidade da escola reduz-se a uma visão isolada da gestão, que leva na maioria das vezes a um paralelismo de ações burocratizadas. O mais grave é que sob essa aparente flexibilidade de escolhas, na busca da eficiência que se convencionou chamar de autonomia, subjaz uma “poderosa e latente função homogeneizadora que enfatiza a importância da ordem, da uniformidade e da hierarquia como princípios básicos da organização eficaz” (PÉREZ GOMÉZ, 2001, p. 151).

Porquanto, segundo Arroyo (2008, p. 45), “as normas sobre a gestão democrática não são neutras, trazem embutidas concepções de poder, de sociedade de democracia e de função social da escola frequentemente opostas às concepções que inspiraram a radicalidade da política em sua defesa”. Não obstante, a gestão da escola enfrenta uma série de ordenamentos legais que visam materializar-se nas práticas de gestão, como dito, o controle a distância.

O caminho percorrido...

A importância do caminho a ser percorrido não está no meio nem no fim, mas na travessia. (Guimarães Rosa).

O caminho metodológico traçado nessa tese teve por objetivo analisar a gestão da política de descentralização dos recursos financeiros descentralizados para as escolas de Dourados (MS), nos anos de 2005 a 2008. Nessa direção, considerou-se que seria necessário um recuo temporal identificando os antecedentes da descentralização educacional no município de Dourados (MS), de modo que fornecessem o fio condutor para o exame da política educacional desenvolvida na gestão do PT que, entre outras medidas, implantou a descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais. Nesse sentido, buscou-se apreender a gênese dessa política, a sua concepção e suas manifestações nas escolas, analisando o que ela sugeriu em relação à participação, às decisões e ao controle da comunidade sobre as políticas de financiamento do Estado, cotejando-a com os fundamentos dos projetos políticos em disputa na arena da sociedade civil. Para essa linha de análise, as fontes básicas de informação utilizadas para o estudo são amplamente divulgadas pelos informes estatísticos educacionais do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(Ipea), entre outros; além da base de dados estatísticos oferecidos pela prefeitura e secretaria municipal de educação, bem como publicações oficiais indicadas ao longo do estudo.

Sobre as fontes é necessário advertir que nem sempre elas coincidem. Houve caso em que o total de alunos matriculados nas escolas municipais de Dourados apresentou discrepância entre as bases de informações do Censo Escolar do MEC que apontou a matrícula inicial na rede municipal com 24.807 alunos, a Secretaria Municipal de Educação (Semed) que registrou 25.212 e, ainda, os números apresentados na base de dados da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (Seplan/Suplor) (DOURADOS, 2007¹⁷), que administra os dados da Prefeitura Municipal, que documentou 22.702 alunos. A discrepância entre os dados do MEC e da Semed deixou dúvidas quanto à validade deles. Após a verificação junto ao setor de estatísticas da Semed para conferência desses dados, optou-se por considerar os dados fornecidos por ela, desconsiderando os demais em relação ao número de alunos no município. Sobre a atualização dos dados financeiros observados no período de 2005 a 2008, tais dados foram deflacionados a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), considerando o índice acumulado de janeiro a dezembro dos anos mencionados. Sobre esse índice, Rosana Cruz (2009, p. 39), concordando com Helmut Schwarzer, afirma que, entre os indicadores disponíveis, o INPC “é um indicador destinado a medir a inflação média da cesta de consumo (bens finais) de uma família urbana, com chefe assalariado e rendimento de 1 a 8 salários mínimos, residente em uma das nove regiões metropolitanas brasileiras, mais Brasília e Goiânia”. Para a autora diferentemente de outros indicadores que são estreitamente vinculados ao mercado, como o IGP-M, por exemplo. Por essas razões, o INPC “é entendido como o indicador que melhor representa a realidade de um trabalhador médio que utiliza dos serviços e recursos públicos.”

Em relação aos dados da pesquisa de campo, entendeu-se que as relações construídas pela escola transitam entre o documentado (Leis e políticas desencadeadas pelo Estado) e o não documentado (a forma como os diversos sujeitos se apropriam do conteúdo oficial e reinterpretam de acordo com sua posição social, seus valores e crenças), constituindo, em última instância, o caráter real da escola (EZPELETA; ROCKWELL, 1986). Sendo assim, para o objetivo proposto neste estudo, buscou-se identificar, nos conteúdos selecionados para este estudo, manifestações indicadoras da gestão quanto à participação da comunidade escolar nas decisões sobre os recursos financeiros que chegam às escolas, nos documentos elaborados

¹⁷ Disponível em <www.dourados.ms.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2010.

por elas (Atas, Relatórios de Prestação de Contas, Projeto Político-Pedagógico), bem como em depoimentos colhidos dos sujeitos envolvidos nesse processo.

Para levantar as feições que a gestão dos recursos financeiros descentralizados alcançam nas escolas foi preciso construir um instrumento de pesquisa que permitisse aos sujeitos expressarem livremente suas concepções, seus valores e interesses em relação à gestão da escola. Para esse intento, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturada que teve por objetivo apreender a visão dos sujeitos escolares em relação aos recursos financeiros e suas experiências de gestão nas escolas. As entrevistas foram elaboradas por segmento, ou seja, uma para os professores, uma para os pais e alunos e outra para a direção. No total, foram realizadas entrevistas com doze alunos, dez pais, cinco professores, dois diretores e dois funcionários de cada escola alvo do estudo¹⁸. As questões das entrevistas foram cruzadas com os objetivos levantados, visando à coerência entre os dados e as questões da pesquisa. Algumas entrevistas foram retomadas, posteriormente, em função da complementação de dados e das mudanças na opção metodológica. Portanto as entrevistas foram realizadas primeiramente no ano de 2008 e, depois, complementadas em 2011.

A seleção das escolas a serem pesquisadas foi feita mediante alguns critérios. Primeiro, buscou-se junto aos gestores da Semed informações sobre a gestão das escolas na tentativa de mapear quais seriam as que atenderiam aos objetivos da pesquisa que visou analisar a descentralização de recursos financeiros e suas contribuições na gestão democrática da escola. A intenção foi, nesse primeiro momento, isolar variáveis que demonstrassem centralização na gestão da escola, que pudessem servir de limitações para analisar as formas de decisões na aplicação dos recursos financeiros descentralizados.

Para definir que escolas pesquisar, partiu-se do pressuposto de que as apropriações de práticas democráticas se dão pelo exercício pedagógico da participação; nesse sentido, o critério foi buscar escolas que se definiam como “democráticas”, reveladas pelas falas dos seus sujeitos. Para esse fim, foi elaborado um questionário com algumas questões que tinham por objetivo, num primeiro momento, apreender até que ponto a comunidade escolar se envolvia na gestão da escola. Esse critério partiu do pressuposto de que nas escolas circulam várias concepções de participação e cada uma criava um tipo de gestão. A aplicação do questionário se deu ao final das reuniões de pais, previstas no calendário escolar, bem como na entrada e saída dos alunos da escola. Com os professores e as direções, as entrevistas

¹⁸ Nem todas as entrevistas foram incluídas no texto, tentou-se extrair aquelas que demonstrassem conflito em relação ao tema estudado, considerando que essas dariam maiores possibilidades de análise e apreensão da realidade escolar.

foram realizadas com hora e dia marcados com antecedência. Portanto, as questões para esse fim, destinadas à comunidade escolar, foram as seguintes: Você acha a gestão dessa escola democrática? (dirigida aos professores); Você participa do que acontece na escola, ou do grêmio escolar? (dirigida aos alunos); Você participa dos assuntos da escola, como? (dirigida aos pais); Em sua opinião, a gestão da escola é democrática? A comunidade é envolvida nas decisões da escola? (questões dirigidas à direção). Essas questões foram feitas à direção, a cinco pais, cinco alunos, cinco professores de cada escola.

Nesse segundo critério foram selecionadas duas escolas. Desse modo, no universo de nove escolas indicadas pelos gestores, foram selecionadas duas escolas que mais apresentaram respostas positivas em relação à participação, pois, além de declararem que desenvolviam uma gestão reconhecida pela comunidade escolar, como democrática, foi observado que os pais e alunos não participam das instâncias democráticas constituídas na escola. Portanto, o estudo sobre a escola, não poderia somente se pautar na observação da gestão dos recursos, mas sim investigar em que condições essa participação se dava. Portanto, a gestão dessas escolas “ditas democráticas” precisavam ser examinadas nas suas formas e critérios de participação em relação aos recursos financeiros descentralizados. Assim, questionou-se até que ponto as formas de gestão democrática desenvolvidas nessas escolas estavam permeadas por possíveis contradições no que tange ao modo como as escolas a compreendem e buscam a participação da comunidade.

Nas análises dos dados, tomou-se, como orientação geral, o conjunto de recomendações que visam encontrar os “filtros”, a percepção do que é relevante, pertinente, ou não, em todo o material; ou seja, esta etapa da pesquisa correspondeu ao momento de explicitar o que foi sendo “apreendido” ao longo da investigação (BARDIN, 2000; BOGDAN; BIKLEN, 1992; GIOVANNI, 1999). Segundo Luciana Giovanni (1999), trata-se de levar a efeito cinco momentos bem específicos que caracterizam o trabalho de organização e análise dos dados: a) Organizar todo o material; b) Dividi-los em partes; c) Mapear e identificar, em cada fonte de dados, tendências, padrões e exceções; d) Reavaliar as tendências identificadas; e) Perceber as relações entre as diferentes fontes de dados e os resultados de outros estudos e entre elas e as teorias utilizadas como fundamentos para o trabalho de pesquisa.

Assim, foram definidas algumas “chaves de análise” (GIOVANNI, 1999) ou “categorias” oriundas dos próprios dados e que demonstraram a capacidade de relação com o todo (ou de recuperação do todo) no momento de seu reagrupamento. A escolha do

procedimento de análise, com base em categorias definidas *a posteriori*, tem se mostrado, segundo os autores aqui citados, valiosa para a compreensão global dos dados nas mais diferentes pesquisas. Para a elucidação dos condicionantes da política de descentralização de recursos e as formas de gestão no interior das escolas de Dourados (MS), foram consideradas as seguintes “chaves de análise”:

- a) a gestão da escola na visão dos agentes escolares;
- b) os mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade escolar;
- c) a participação da comunidade da escola na gestão dos recursos financeiros descentralizados;
- d) as decisões e as estratégias de gestão dos recursos financeiros nas escolas.

Com base em tais “chaves”, os dados foram analisados, de acordo com as opiniões expressas nas visões dos sujeitos da escola e figuram como produto das representações dos sujeitos escolares que, segundo a análise feita, aponta a grande contribuição dessas informações para esta pesquisa. Desse modo, essas representações foram analisadas à luz do referencial teórico definido no capítulo 1 desse estudo.

Assim, diante do caminho percorrido, a tese ficou organizada em cinco capítulos. O primeiro apresenta a análise do conceito de gestão democrática, compreendendo-a como parte do processo de democratização da sociedade, observando a importância desse conceito de gestão em relação aos recursos financeiros descentralizados, como uma forma de controle social sobre as ações do Estado, bem como na ampliação dos espaços democráticos na arena da sociedade civil. O segundo se volta para a análise da função redistributivista da União e a importância dos programas de assistência automática, com a intenção de discutir em que medida os programas chegam às escolas, considerando os critérios e os alcances desses programas para a qualidade educacional. O terceiro procurou analisar a centralidade do município e da escola frente à política de financiamento do Estado, visando analisar relações entre poder central e local como fio condutor para a descentralização dos recursos financeiros, bem como apresentou um panorama histórico sobre a descentralização educacional e os programas de recursos financeiros que chegam ao município pela via das transferências automáticas. O quarto apresenta a política educacional empreendida nas duas gestões do PT municipal, que visaram estabelecer nexos entre as propostas partidárias e a política de descentralização de recursos criada na gestão 2005-2008, apreendendo, nas formulações da política de descentralização de recursos financeiros, quais os compromissos assumidos por ela com a gestão participativa e democrática. O capítulo 5 teve por desafio articular a tese desenvolvendo a análise dos conteúdos coletados em duas escolas municipais, conforme a

exposição de argumentos feita ao longo desse estudo, embora a política de descentralização dos recursos financeiros seja uma via de mão dupla: nas escolas investigadas, ela cumpre o papel de assegurar a manutenção da hegemonia do Estado sobre as políticas educacionais. Ficou constatado que a possibilidade de superação desse *status* depende, em última instância, do modo como os sujeitos da escola compreendem e internalizam as formas de gestão desses recursos financeiros. Não perdeu de vista que cada escola elabora uma cultura de gestão própria, a partir de condicionantes internos e externos a ela. Desse modo, os resultados analisados indicaram que a concepção que pretende hegemonizar a gestão da escola não pressupõe a articulação entre os meios e os fins educacionais indicados pelas propostas pedagógicas; os mecanismos de gestão coletiva na escola não atendem aos princípios da gestão democrática uma vez que existem formalmente; a escola acomoda outras formas de participação para suprir a ausência dos pais, de modo que o fato deles não participarem independe do funcionamento da escola e da gestão dos recursos financeiros. Para contornar os conflitos advindos da ausência dos pais e dos valores dos recursos financeiros que recebem, as escolas desenvolveram estratégias próprias com outras formas de participação e de gestão dos recursos financeiros descentralizados.

1 A gestão democrática e algumas considerações sobre o financiamento da educação

A luta pela gestão democrática nas escolas brasileiras está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país. Essa disputa reflete o jogo de poder que determina as relações sociais num determinado momento histórico. Segundo Pierre Rosanvallon (apud GIL, 2007, p. 8), a democracia é, “nesse caso, definida [...] como conjunto de conflitos, de negociações, de interpretações ligadas à elaboração das regras da vida coletiva; como produção de uma linguagem adequada à experiência, capaz de descrever e de se impor a ela”.

Compreendendo que as práticas de gestão na escola devem ter como fundamento a participação e a autonomia escolar como princípio da gestão democrática, observa-se que as formas que a gestão escolar assume nos anos de 1990 estão definidas por uma concepção de Estado tratado em separado das instâncias civis da sociedade (PARO, 2005, 2008, MARTINS, 2002; KRAWCZYK, 2005; AZANHA, 1995; LIMA, 2001; FREIRE, 1983, 2000, 2002). Nessa linha de análise, Maria da Glória Gohn (2003, p. 57) afirma que a principal característica da participação social a partir desses anos é marcada pela “tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado”.

Nesse caso, a gestão da escola se evidencia pelas práticas “hierárquicas que, sob a forma paternalista ou autoritária, tem sido hegemônica na condução da coisa pública” (CURY, 2000, p. 54). No entanto, a gestão democrática pode ser lida por contraste a este tipo de participação formal que dissimula as relações de poder que perpassam o cotidiano da escola. Vitor Paro (2005) colabora para compreender que a forma de participação e gestão da escola “não se dão no vazio”. Para o autor, o termo gestão¹⁹ apresenta um duplo sentido que será definido pela correlação de forças sociais em jogo na sociedade. A administração escolar em si está fortemente condicionada às relações históricas determinadas, sendo assim, ela tem por função atender aos interesses dos diversos grupos sociais. Desse modo, “a administração como é entendida hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos” (PARO, 2005, p. 18) que marcam as formas de pensar e agir na gestão na escola. Compreende-se assim o “protagonismo conferido às dimensões organizacionais e administrativas da educação, bem visível quer nas políticas educativas de

¹⁹ O termo gestão e administração são tomados aqui como sinônimos.

signo modernizador e tecnocrático, quer nas de orientação democrática e emancipatória, seguramente por bem distintas razões” (LIMA, 2002b, p. 44), marcadas pelos seus pressupostos teóricos.

Para os objetivos propostos nessa tese é importante observar que, necessariamente, é no campo de disputa que a gestão democrática pode ser compreendida quando analisados os condicionantes epistemológicos, políticos e pedagógicos, advindos das correlações de força que interferem diretamente no interior da escola.

Sobre essa questão, Genuíno Bordignon e Regina Gracindo (2000) afirmam que a gestão democrática para se constituir enquanto tal deve estar amparada numa concepção dialética da realidade, sendo que nela existe uma relação intersubjetiva entre sujeito e objeto do conhecimento e que entende o homem como ser histórico sujeito aos condicionantes da realidade dada. Contudo, afirmam os autores que o homem traz consigo a capacidade histórica de nela intervir. Há que se considerar que o termo gestão democrática resulta das ideias, dos valores que dão sentido e forma ao modo de pensar e agir que organizam a sociedade. Assim, a concepção da gestão está embasada nessas ideias, sentidos e valores, que determinam as práticas sociais advindas dela.

Devido à centralidade do debate sobre gestão democrática dos recursos financeiros educacionais para a compreensão das análises empreendidas nesta tese, considera-se fundamental explicitar que esta é considerada como uma prática coletiva. Assim, a gestão democrática compreende que os sujeitos que nela estão envolvidos, transformam a si e são transformados nas suas relações com os demais. Iniciando, pois, por considerar a gestão em seu sentido geral, podemos afirmar que a administração é a utilização racional²⁰ de recursos para a realização de fins determinados (PARO, 2005, p. 18); ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos.

Nesse sentido, o homem é livre para estabelecer suas escolhas e definir seus objetivos. Para Gramsci, o homem constrói sua liberdade à medida que os processos sociais sejam frutos de escolhas coletivas e conscientes, diferenciando-se dos processos naturais instintivos e superando os procedimentos sociais alienados, nos quais aquilo que é social e, portanto, criado pelos próprios seres humanos, ganha força material. A gestão democrática nesse sentido traduz

20 Paro (2005, p. 19) explica que é conveniente, entretanto, explicar melhor o que devemos entender por “utilização racional de recursos”. A palavra *racional* vem do Latim *ratio*, que quer dizer razão. Assim, se se tem um fim em mente, utilizar racionalmente os recursos (utilizá-los de acordo com a razão) significa, por um lado, que tais recursos sejam adequados ao fim visado; por outro, que seu emprego se dê de forma econômica.

a ideia de que a liberdade é fruto da vontade humana e só existe como tal porque o homem tem a capacidade de se projetar sobre a natureza e de transformá-la, transformando a si mesmo pelo trabalho²¹. “Desta forma, o homem não entra em relação com a natureza simplesmente pelo fato de ser ele mesmo natureza, mas ativamente, por meio do trabalho e da técnica” (GRAMSCI, 1978a, p. 39). Nesse sentido, a gestão democrática de que se fala “é uma participação no processo de decisão, um ato de ‘ingerência’, e não a atitude do espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar” (LIMA, 2001, p. 33).

A participação como processo de ingerência demonstra a capacidade humana de se posicionar diante do mundo superando a condição eminentemente natural das necessidades biológicas que nos difere dos animais (MARX, 1996) – e isso se dá na medida em que fazemos escolhas (isto é bom, isto é ruim). Nesse sentido, Paulo Freire (1999) afirma que o animal é um ser essencialmente da acomodação e do ajustamento, ao contrário do homem que em sua ação sobre o mundo está historicamente voltado para superar os fatores que tentam limitá-lo ao ajustamento às condições naturais e à sobrevivência. Nesse sentido, a ação do homem sobre sua realidade é a condição essencial para sua humanização e se dá a partir das relações dele com a natureza, num processo que lhe permite a autoria da criação, da recriação e das decisões que dinamizam o seu mundo e lhe conferem a consciência do inacabamento²². Para Freire, a condição para a humanização do homem está na defesa intransigente da liberdade e da participação livre e crítica dos sujeitos sobre o mundo. Portanto, “é no domínio da decisão, da avaliação, da liberdade, da ruptura, da opção que se instaura a necessidade ética” do ser humano (FREIRE, 2002, p. 20). Segundo Vitor Paro (2001), é nesse momento que atribuímos valor e o transportamos para a ação; nesse ato evidencia-se a capacidade humana de transcender a natureza como ser ético (MARX, 1996; PARO, 2005; FREIRE, 1999, 2002). Nessa instância, temos a capacidade de modificar a condição de vida que, em última instância, é a “reforma da natureza, dessa natureza que nos faz necessitados e indigentes, reforma em sentido tal que as necessidades ficam, a ser possível, anuladas por deixar de ser problema sua satisfação” (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 14). Assim, e “porque o homem se propõe objetivos, ele precisa utilizar racionalmente os meios de que dispõe para

²¹ O conceito de trabalho empregado por Marx o define como uma “atividade adequada a um fim” (MARX, 1996, p. 202).

²² Segundo Paulo Freire (1999), somente entre homens e mulheres pode existir o inacabamento, que os leva a transcender o domínio da pura necessidade, ou do meramente biológico (animal), temporalizando os espaços geográficos. Ou seja, ao transformar sua realidade, o homem produz sua cultura, entendida como tudo que não é natural. Nesse processo, ele ascende como um ser situado e datado.

realizá-los, a atividade administrativa é, então, não apenas exclusiva, mas também necessária à vida do homem” (PARO, 2005, p. 19).

A gestão, entendida como uma atividade eminentemente humana, não se dá de forma isolada; ela assume a característica de coordenação do esforço humano coletivo (PARO, 2005). Nessa forma de gestão, o homem é considerado como um fim e não como objeto. Nessa linha de raciocínio, “toda vez que, portanto, se verifica uma dominação sobre o homem, degrada-se-lhe sua condição de humano para a condição de coisa.” (PARO, 2005, p. 25). Paro (2005) afirma que a gestão deve ocupar-se de tudo aquilo que se faz para o bom funcionamento das instituições, ela se interpõe como ação mediadora entre os fins e os meios a serem alcançados. Analisando a gestão como um meio, caracterizada pela sua ação mediadora, como “esteira da teoria da democracia como participação (ou democracia participativa), a participação, a discussão e o diálogo são apontados como verdadeiros *métodos* da construção democrática” (LIMA, 2002b, p. 32, grifo do autor).

Concordando com Paulo Freire, afirma-se que a gestão entendida como uma prática social tem por horizonte uma democracia radical que não acomoda de modo algum atos de ingerência ou sectarismos militantes, que tomam o outro como subsúditos dos interesses de uma política ou da ação do Estado. Ao contrário dessa perspectiva, para se afirmar o conceito de “democracia governante” (LIMA, 2002b, p. 32) é preciso dar voz aos sujeitos, o que se converte em responsabilidade social e política. A proposta de fundamentar a democracia pelo exercício da participação, necessariamente, torna possível que a escola organize sua gestão pela prática da liberdade estabelecendo os princípios que contribuam para elaborar uma educação que eleve a consciência dos seus sujeitos ao nível superestrutural. Sendo que “não é possível transitar da ‘consciência ingênua’ para o processo de ‘conscientização’ e para o exercício da ‘consciência crítica’ a não ser pela experiência da crítica [fundamentada pela] verdadeira participação.” (LIMA, 2002b, p. 32).

1.1 A cultura das escolas e a gestão democrática

A escola como espaço de cruzamentos de diversas culturas (PÉREZ GOMÉZ, 2001) encontra-se ancorada em um projeto cultural hegemônico que organiza a sociedade e é por sua vez organizada por ela.

Nesse processo, o conceito de cultura é compreendido como a expressão da ação dos sujeitos sobre a natureza e, nesse sentido, assume um caráter dialético que dá na relação entre a existência de uma matéria-prima (natureza) e quem a transforma – o humano. Portanto é nesse jogo, entre o natural e o artificial que o homem, elabora sua cultura num determinado momento histórico (EAGLETON, 2005). A escola, nesse universo, é palco de diversas tensões, uma vez que ela se encontra ancorada em um projeto político e cultural hegemônico que disputa a direção moral e intelectual na sociedade. A ideia de cultura que se revela está “colada” a uma forma de agir e pensar da sociedade (projeto cultural), da qual, se apreendem os significados simbólicos manifestos e é, por sua vez, organizada por ela. Pérez Gómez (2001, p. 131) afirma que:

A escola como qualquer outra instituição social, desenvolve e reproduz sua própria cultura específica. Entendendo por isso o conjunto de significados e comportamentos que a escola gera como instituição social. As tradições, os costumes, as rotinas, os rituais e as inércias que a escola estimula e se esforça em conservar e reproduzir condicionam claramente o tipo de vida que nela se desenvolve e reforçam a vigência de valores, de expectativas e de crenças ligadas à vida social dos grupos que constituem a instituição escolar.

Nessa perspectiva, e diante do modo dialético como se organiza a cultura, é que permitem a existência de contradições que permeiam as ações dos sujeitos que convivem no ambiente escolar. Pois a escola, como instituição,

[...] impõe, lentamente, mas de maneira tenaz, certos modos de conduta, pensamento e relações próprios de uma instituição que se reproduz a si mesma, independentemente das mudanças radicais que ocorrem ao seu redor. Os docentes e os estudantes mesmo vivendo as contradições e os desajustes evidentes das práticas escolares, dominantes, acabam reproduzindo as rotinas que geram a cultura da escola, com o objetivo de conseguir aceitação institucional (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 11).

Assim, cada escola responde diferentemente às exigências de um projeto político que se constitui no modo específico de lidar com um conjunto de normas e valores que se impõem a cada uma delas e isso constitui sua cultura. Importa, assim, para este estudo, principalmente, conhecer as interações significativas que se produzem entre os indivíduos que determinam os modos de agir e pensar, sentir e atuar como um esforço de decodificar a realidade social que constitui essas escolas (PÉREZ GÓMEZ, 2001). Assim, o objetivo deste estudo busca analisar as formas pelas quais os sujeitos das escolas respondem às demandas da política de descentralização de recursos financeiros e como se dá a participação da comunidade escolar nessas práticas de gestão. Por esses motivos, a escola como espaço de manifestação das práticas resultantes da política descentralizadas assume importância neste estudo, uma vez

que se busca investigar as relações entre a descentralização dos recursos financeiros e a gestão democrática da escola.

Entre as concepções de gestão escolar que circulam nas escolas atualmente, persistem diferentes formas que empreendem ações diversas, entre elas as que buscam aprisionar tanto a participação quanto a autonomia aos princípios sectários e mistificados da modernização do Estado. Desse modo, na escola, observa-se que as práticas de gestão se misturam, de modo que algumas

[...] continuam gravitando em torno de visões conservadoras, centradas na legitimidade burocrática dos concursos e/ou na personificação de lideranças. Outras, travestidas em medidas modernizadoras e eficazes apoiam-se na competitividade e na desigualdade de condições que lhe é intrínseca como instrumentos para o aumento da produtividade da escola. (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 5).

É válido observar que, nessas ações, reside o princípio da reprodução das desigualdades sociais que se afirmam por meio das práticas individualistas e sectárias. A esse respeito, Paulo Freire (1999) critica a “lei de bronze” das oligarquias, que impõe seus interesses aos demais grupos sociais pela racionalidade técnico-burocrática e instrumental, motivando uma administração centralista e autoritária. Segundo Freire, essas formas de gestão visam, única e exclusivamente, à reprodução do *status quo* de um determinado grupo social. No ambiente escolar, a racionalidade da gestão, em última instância, leva a formas institucionalizadas de participação.

Segundo Rubens Camargo e Thereza Adrião (2003, p. 5), “a visão ‘técnica’, ‘clientelista’ ou ‘competitiva’ da gestão escolar ignora ou secundariza os aspectos essencialmente políticos inerentes a qualquer processo coletivo de decisão democrática”. Além disso, na medida em que essas ações se manifestam nas práticas escolares, elas impedem a construção de alternativas quando cerceiam a potencialidade para discussão de dificuldades enfrentadas, bem como a apresentação de soluções em torno dos problemas escolares.

Em contraposição, a gestão escolar, lastreada pela universalização dos direitos sociais, amplia o conceito de cidadania e requer um deslocamento sobre o papel do Estado. Assim, a definição das prioridades das práticas políticas se dará pelo exercício da participação ativa dos sujeitos da escola como resultado de um amplo debate político, de modo a abarcar a escola na sua totalidade. Nesse sentido, a gestão da escola, como parte de um projeto social mais amplo, concebe a participação ativa de seus sujeitos como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o processo de formação de meninos e meninas, porque toda a

ênfase passa a ser dada ao exercício político da partilha das decisões. De modo que a gestão democrática vise transcender ao formalismo burocrático próprio da racionalidade instrumental que domina os processos de gestão da escola e da educação. Assim, a coerência entre os meios e os fins educacionais é o grande desafio para a educação escolar.

Para chamar a atenção a essa questão, Vitor Paro (2005) alerta para o fato de que a gestão escolar assume na atualidade a característica de gerência e nessa condição ela implica o controle sobre o trabalho alheio, próprio da sociedade capitalista. Nessa concepção, a administração assume um sentido único no qual as decisões não são partilhadas. Portanto, a coordenação dos meios para se atingir determinados fins é feita de modo atomizado; cada participante nessa organização tem uma função específica, coordenada ou gerenciada de modo que os meios se tornam mais importantes que os fins, proporcionando que o sistema funcione harmonicamente. Essa concepção carrega em si a fragmentação do trabalho escolar impedindo que os sujeitos tenham visão da escola como totalidade.

Em contraste com a visão de gestão técnica burocrática, Jamil Cury (2000, p. 54-55) compreende que

A gestão democrática é mais do que a exigência de transparência, de impessoalidade e moralidade. Ela expressa tanto a vontade de participação que tem se revelado lá onde a sociedade civil conseguiu se organizar autonomamente, quanto o empenho por reverter a tradição que confunde os espaços públicos com os privados. A gestão democrática é também a presença no processo e no produto de políticas de governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração.

Há nessa forma de compreender a gestão democrática, segundo Camargo e Adrião (2003), a pressuposição da democracia como *princípio* e como *método*; o que necessariamente leva à compreensão de que a gestão escolar deve apresentar coerência entre os meios e os fins almejados para a educação, assim como aos consequentes processos que lhes são correlatos.

Como *princípio*, articula-se ao da igualdade, proporcionando a todos os integrantes do processo participativo a condição de *sujeito*, expressa no seu reconhecimento enquanto interlocutor válido. Obviamente, todas as informações acerca dos assuntos a serem decididos devem ser fornecidas a todos os participantes, visando elevar o grau de proximidade dos assuntos a serem tratados, mas também maximizar a eficácia e a eficiência dos processos coletivos de participação. Isto implica a ruptura com as práticas decisórias pautadas exclusivamente na competência técnica de educadores, em prol da incorporação dos usuários da escola como sujeitos dos processos decisórios. (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 5-6, grifo nosso).

E, como *método*, “deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão, criando mecanismos que facilitem a consolidação de iguais

possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios.” (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 6).

No processo democrático, a participação é condição fundamental para a constituição do processo de gestão democrática. Mas, como condição para a superação formal da participação, é necessário que a participação esteja voltada para promover a autonomia das escolas e isso implica o livre direito das escolhas no ambiente escolar (PARO, 1992). Entretanto, somente reconhecer esses elementos não resolve a questão da participação; é preciso ter presente a necessidade da participação da população na escola, que envolve “uma educação para a decisão para a responsabilidade social e política” (LIMA, 2001, p. 32). Logo, envolve levar a comunidade a participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado, que só pode acontecer “na medida em que aqueles que mais se beneficiarão de uma democratização da escola puderem participar ativamente das decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los” (PARO, 1992, p. 40).

Nesse sentido, para instrumentalizar práticas de gestão democrática na escola, deve-se verificar em que condições essa participação ocorre na realidade, em relação aos seus condicionantes: ideológicos, institucionais, político-sociais e materiais da participação da comunidade na gestão escolar (PARO, 2008). Os condicionantes da gestão democrática são sintetizados por Rubens Camargo e Thereza Adrião (2003, p. 6-7):

Os condicionantes ideológicos dizem respeito às concepções e crenças sedimentadas historicamente, na personalidade de cada pessoa, que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com outros (PARO, 1995, p. 304). A amplitude e os graus de participação, verificados nas escolas, são influenciados pelas concepções que os profissionais da escola possuem a respeito da comunidade, das instâncias de decisão e da natureza do que “pode” ou não ser decidido coletivamente. Por *condicionantes institucionais* entenda-se o conjunto de fatores vinculados à existência formal da escola que influem na qualidade e no tipo de gestão que nela será vivenciada. Como exemplo, Vitor Paro indica-nos: o caráter hierárquico da distribuição da autoridade existente no interior da escola, o modelo de provimento para o cargo ou função dirigente adotado, a natureza e os limites de intervenção dos mecanismos de ação coletiva, entre outros. Os *condicionantes político-sociais* internos da participação da comunidade na gestão da escola referem-se “aos múltiplos interesses dos grupos que interagem na unidade escolar (PARO, 1995, p. 300). Interesses esses que tendem a expressar necessidades imediatas, na maior parte das vezes, contraditórias originando conflitos e demonstrando a impossibilidade de práticas “harmoniosas”, muitas vezes enaltecidas como um padrão esperado para a gestão escolar. Por último, *os condicionantes materiais* dizem respeito “às condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e relações no interior da escola”. (grifo do autor).

Por conseguinte, necessariamente, as práticas de gestão da escola dependem da observação criteriosa desses condicionantes que não podem ser dispensados sob pena de

reproduzir nessas práticas uma gestão verticalizada e reiteradamente burocrática (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 1977). Deve-se levar em conta que a participação e gestão da escola exigem, como disseram Adrião e Camargo, método e princípios democráticos sem os quais não se podem compreender as dicotomias que se assentam nos termos participação e autonomia, reguladas pelo arcabouço jurídico legal do Estado. Ao superar a dicotomia participação/autonomia que vincula a gestão da escola a uma participação regulada, a gestão democrática assume, nesse momento, a expressão de um processo que contribui para a superação do domínio de classe. Logo, a escola é o lugar no qual a participação, como radicalização da democracia, visa superar as relações de poder no campo da gestão e, para isso, é fundamental que a escola assuma o seu papel de educar para a liberdade. (ROUSSEAU, 1999).

A educação para a liberdade, segundo Rousseau, é condição para que o homem aprenda a fazer escolhas ou formar um bom juízo sobre as coisas; é também a capacidade de se relacionar com os outros homens. Para isso é necessário que as condições ou meios para educar devam responder aos fins – ou aonde se quer chegar. Nesse sentido, a gestão democrática revela o seu caráter transformador na medida em que se propõe como um processo para a promoção da autonomia, no qual a liberdade é o fundamento. Portanto a gestão democrática pressupõe uma participação na qual cada “cidadão possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque, ainda que ‘abstratamente’ nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com consentimento dos governados)” (GRAMSCI, 1978a, p. 137).

Para Michel Apple e James Beane (1997), uma escola que pretende democratizar sua gestão deve se propor a criar espaços democráticos para a consolidação de práticas coletivas e isso envolve tensões e contradições diante da diversidade dos sujeitos que ali estejam envolvidos no processo. Além do que essa escola estará sempre sujeita à contraposição de ideias que vendem uma ilusão de democracia mais rápida, mais eficiente, de maior abrangência e com menos custos.

Também sobre esse ponto, Arroyo (2008) afirma que a radicalidade da gestão democrática contrapõe-se às tradicionais formas privatistas e patrimonialistas do controle do poder na sociedade e no Estado. Portanto o movimento que defendia a gestão democrática visava a desestabilizar as estruturas tradicionais estabelecendo um confronto no campo do poder e não somente no interior das escolas e no sistema escolar. “Os debates punham em xeque as estruturas do poder e os mecanismos que o reproduziam, daí a radicalidade da

bandeira da gestão democrática nas escolas e nos sistemas educacional, visto como um espaço de controle das forças conservadoras” (ARROYO, 2008, p. 40). Há que se lembrar que a democracia, assim como a gestão democrática, são construções históricas e coletivas e que como tais representam a garantia de direitos e ampliação das oportunidades de acesso aos bens produzidos pela humanidade e, por isso, chegam a ser temerárias quando confrontadas com conformações políticas sociais e econômicas amparadas nas desigualdades entre os homens.

Todos os autores aqui descritos trazem como princípio da gestão democrática a participação ativa dos sujeitos na elaboração e condução das ações do Estado, que dizem respeito à construção e organização da vida coletiva. Reforçam a necessidade constante da vigilância e da participação nos rumos da sociedade como condição primeira para que sua produção econômica e cultural seja apropriada por todos como parte da consolidação de um Estado de Direito, próprio das sociedades democráticas. Contudo, há que se observar que nas sociedades capitalistas, longe de haver a democratização dos bens construídos pela humanidade, há o forte apelo à individualização como premissa básica das relações sociais. O Estado é privatizado pelos interesses de grupos particulares que negam aos demais a participação e conduzem seus interesses em nome do “bem comum”. Essa classe vale-se dos mais variados meios para manter-se hegemônica, entre eles, a gestão da escola.

Diferente dessa compreensão, a gestão da escola na perspectiva gramsciana pode ser compreendida como um fator importante e positivo em se tratando da escola como mecanismo de hegemonia na arena da sociedade civil. Vê-se que, nessa concepção, é tarefa da escola educar meninos e meninas para a superação dos condicionantes históricos que limitam o acesso das camadas populares ao conhecimento, assim como para desmitificar a naturalização da desigualdade que fundamentam as sociedades de classe. Compreende-se que esse é um dos principais aspectos que não pode ser negligenciado ao se pensar a gestão democrática de uma escola, principalmente quando o foco desse trabalho está voltado para analisar a gestão dos recursos educacionais, observando até que ponto nas práticas da gestão escolar estão presentes os princípios democráticos. Para tanto, entende-se que, diante de uma concepção de educação que visa à democracia, é a escola que, necessariamente, deve educar para a emancipação. Essa tarefa implica em compreender que as práticas de gestão democrática extrapolam os muros da escola, pois “só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia” (FREIRE, 2002, p. 119). Sendo assim, a gestão da escola assume papel preponderante na articulação da política educativa. A educação política visa

devolver a “centralidade educativo-pedagógica e político-administrativa à escola, como instância auto-organizada e locus de produção de políticas e de decisões educacionais” (LIMA, 2001, p. 95).

De acordo com Licínio Lima (2002b, p. 88), a repolitização democrática da escola como arena política e cultural é necessária na medida em que exige “o reconhecimento e a aceitação da diversidade de atores participantes, de interesses e de racionalidades em presença, de objetivos contraditórios, de projetos educativos distintos, de culturas e subculturas”, e irá exigir por parte dos gestores a compreensão do caráter político da educação. Logo, a apropriação dos conteúdos da gestão democrática implica em conceber que do “ponto de vista crítico, é tão impossível negar a natureza política do processo educativo quanto negar o caráter educativo do ato político” (FREIRE, 2002, p. 23).

Parte-se do pressuposto de que o exercício da gestão democrática na escola se articula ao processo maior de democratização do Estado que começa a ser concebido na escola com alunos, professores, pais e a comunidade no entorno da escola, numa relação positiva entre governantes e governados. As escolas democráticas consideradas como espaços de educação crítica, de participação e de cidadania democrática se tornam em elementos de revitalização da esfera pública. Porém, é, também, nessa esfera que se encontram seus condicionantes próprios de uma sociedade de classes. Essa relação de forças pode ser observada no arcabouço jurídico legal que instituiu a gestão democrática para as escolas brasileiras; ao ser elaborado, desconsiderou os aspectos fundamentais da participação cidadã, assim como regulou a participação reduzindo-a a “formalismos e a rituais eleitorais que periodicamente se repetem. Nesse arcabouço, a participação é subordinada, sujeita a vigilância e controlada, “qual técnica ou instrumento de gestão” (LIMA, 2002a, p. 93). Desse modo, a luta pela democratização da gestão da escola que se expressa nos textos oficiais não correspondem aos ideais de democracia aqui descritos.

1.2 As lutas pela gestão democrática e os princípios constitucionais

No processo de desenvolvimento da educação brasileira, a gestão democrática, como princípio educacional para as escolas públicas, integrou a estrutura da Constituição Federal de

1988²³, posteriormente foi reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96²⁴ e pelo Plano Nacional de Educação aprovado e sancionado em janeiro de 2001 (Lei n. 10.172²⁵). A introdução da gestão democrática na CF de 1988 estava, num primeiro momento, comprometida com a luta da sociedade civil que demandava uma nova forma de gestão nas escolas e fazia parte do objetivo de democratização da sociedade brasileira. De acordo com Celina Souza (2001, p. 1),

A sociedade civil passou a ter maior inserção na vida política, ganhando mobilidade e participação junto às instituições públicas. A cidadania teve uma expressiva expansão com a Constituição de 1988, pois, além dos direitos políticos, civis e sociais, foram incluídos direitos coletivos e direitos difusos.

Ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), a Constituição Federal (CF) institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Examinando o princípio da gestão democrática construído no texto da CF de 1988, Rubens Camargo e Thereza Adrião (2003) destacam, como um primeiro ponto na Constituição, o ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional em um texto constitucional. Segundo os autores, nenhuma Constituição Federal anterior fez menção a este princípio. Esse fato se deu em razão da disputa travada pela sociedade organizada que, reunida no Fórum de Defesa da Educação Pública, garantiu, na Constituição de 1988, a afirmação do princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206, inciso VI). E porque a gestão democrática contém o princípio da participação da sociedade, a Constituição estendeu aos municípios o direito de organizarem, também, seus sistemas de ensino, com autonomia e em regime de colaboração entre si, com os estados e com a União (art. 211). Esses dispositivos constitucionais traduzem uma concepção de educação emancipadora, com fundamento no exercício efetivo da cidadania (CAMARGO; ADRIÃO, 2003).

A nova Constituição buscava modificar também o cenário educativo, redefinindo novos compromissos com a educação entre as esferas de governo e estabelecendo a gestão democrática como princípio educativo. Camargo e Adrião (2003) lembram que o processo de

²³ No inciso VI Art. 206 ficou definido: gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

²⁴ No inciso VIII do artigo 3 da LDB, fica definido o princípio da gestão democrática do ensino público.

²⁵ Na página 80, no item da gestão, o PNE estabelece que cada sistema de ensino tenha normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

elaboração desta Constituição brasileira estava envolvido num clima de intensa movimentação política e social voltada para a redemocratização do país. Segundo os autores,

A luta pelas liberdades democráticas; pela anistia ampla, geral e irrestrita; a luta contra a carestia; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento pela instalação de eleições diretas; a conquista da liberdade de organização partidária entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social configuraram um clima por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a própria organização do Estado. Perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que se elegeram a partir de 1982. (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 1).

Entendendo que os interesses que permearam o texto constitucional estiveram entrecortados por interesses diversos, as disputas em torno do ideal de gestão democrática, os conflitos tomaram concretude na redação final na Constituição Federal de 1988, pois, segundo Camargo e Adrião (2003), a gestão democrática “adquiriu um conteúdo duplamente restritivo”.

Em primeiro lugar, o conceito de público foi acrescentando ao conceito de gestão democrática, excluindo, dessa forma, a extensão deste princípio ao ensino privado. Em segundo lugar, a expressão genérica “na forma da lei”, delegou sua exequibilidade à legislação complementar. Ou seja, a LDB e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional é que definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio. Dessa maneira, no texto aprovado, “*a gestão democrática do ensino público, na forma da lei*”, a manutenção da gestão democrática do ensino público ao mesmo tempo em que figurou como uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma derrota à medida que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização obstaculizada. (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 3, grifo do autor).

Os autores ressaltam que os conflitos no texto se deram em função dos interesses cartoriais do empresariado educacional associados aos setores organizados da Igreja Católica sendo que, para esses setores, a ideia da gestão democrática contrariava “outros princípios constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de aprender e ensinar e do pluralismo de ideias e instituições” (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 3), pois permitia a intervenção dos usuários nas unidades e redes de ensino privadas. Segundo Lisete Arelaro (2007, p. 900),

[...] esta limitação, que poderia ser entendida como ‘distração’, pelo caráter democratizante da Constituição, com claro incentivo à participação popular, representou, na verdade, um embate político em que o pensamento pedagógico conservador e privatista foi vitorioso”.

Em que pesem os avanços conquistados pela CF de 1988, não se pode negar que nela a gestão democrática não alcançou os propósitos defendidos pelos movimentos sociais, que demandavam a ampliação na participação social nas esferas de decisão do Estado.

Consequentemente, os desdobramentos da organização da educação no Brasil revelaram o recrudescimento das ideias de participação, de modo que, em 1996, com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n.º 9.394), outras importantes discussões e espaços democráticos também foram excluídos do texto da Lei. Segundo Juca Gil (2007, p. 10), como exemplo marcante pode-se afirmar a perda do conceito de sistema de educação, que em sua concepção teria o papel de dar “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação”. Ao buscar o sentido dessa perda, o autor verificou que a ideia de sistema está ligada à intencionalidade e coerência entre as diversas especificidades produzidas no plano social. Contudo, verificou-se que

[...] os “sistemas” educacionais distrital, estaduais, municipais e da União não possuem uma interação organizacional provida de intencionalidade e coerência, protegidos sob o princípio da autonomia constitucional conferido aos entes federados, chega-se à conclusão da inexistência de um sistema nacional (GIL, 2007, p. 12).

Assim sendo, para o autor a ideia de sistema viria a ser no texto da Lei não um avanço no campo democrático, mas uma denúncia de que a

[...] ausência de um Sistema Nacional de Educação não indicaria apenas a inexistência de um órgão específico, ou algumas regras isoladas, ou, ainda, a execução de atividades pontuais. Apontaria, justamente, a inexistência de integração de órgãos, regras, atividades, programas, escolas, profissionais etc., direcionados à consecução de um horizonte coletivo, que preservasse e valorizasse a diversidade. Como argumento principal para sua retirada da versão final da LDB, afirmou-se a sua inconstitucionalidade, visto que numa República Federativa os demais entes da Federação deveriam ter resguardada a sua autonomia, que seria ferida pela existência do “Sistema”. Saviani avaliou a não inclusão do “Sistema” na LDB como uma “contradição lógica”, visto que esta Lei preconiza, em sua origem, a organização de diretrizes e bases comuns para todo o país, o que também poderia ser interpretado como uma interferência na ação de Estados e Municípios. (GIL, 2007, p. 12).

Uma segunda questão excluída do texto da LDB, referente à gestão democrática – “remete-se, por exemplo, ao texto da LDB aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados (CECD), em junho de 1990” (GIL, 2007, p. 10) –, seria a criação do Fórum Nacional de Educação, o que representaria uma novidade político-institucional, pois este poderia se constituir numa instância participativa de consulta e articulação com a sociedade em substituição ao Conselho Federal de Educação. De acordo com o artigo 10 do texto aprovado em junho de 1990, segundo Juca Gil (2007), o Fórum teria o papel de analisar, elaborar os Planos Nacionais de Educação, manifestando-se sobre suas diretrizes e prioridades; além do papel de desencadear a realização de fóruns Estaduais, Regionais e Municipais (GIL, 2007, p. 11),

que ficariam sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Educação, com a colaboração do Ministério da Educação e das Comissões de Educação do Congresso Nacional, e se configuraria num “mecanismo importante de organização do campo pedagógico e de estímulo à sua mobilização e politização” (GIL, 2007, p. 12), considerando que, para se constituir o Fórum, seria necessário um amplo processo de escolha democrática dos participantes. Contudo, essa discussão não aparece contemplada no texto aprovado.

Finalmente, concordando com Arroyo (2008), observa-se que a gestão democrática, passa a ser regulada por uma série de dispositivos legais normatizando a gestão democrática desde a escolha dos diretores até as formas de participação. Hoje temos uma gestão democrática e participativa, porém normatizada, controlada e ordeira. A gestão tem sido dominada pela visão da técnica da racionalidade administrativa, que ocupa as instâncias de decisão, e, por outro lado, profissionais da escola básica que são tomados como incapazes de autogerir outro projeto de escola que garanta outra função social. A superação dessa gestão regulada se dará no campo do confronto, dos valores, das lógicas, dos interesses privados *versus* públicos, no quais as tensões em defesa da gestão democrática estão localizadas. Ou seja, esse processo implica em criar na escola a cultura da participação democrática, que permita as manifestações dos conflitos que perpassam as diferentes concepções de gestão presentes no cotidiano da escola de modo que os sujeitos da escola possam se apropriar das contradições que mascaram as relações de poder, que limitam as ações democráticas e despolitizam a gestão escolar.

Arroyo chama a atenção para que o debate em torno da gestão democrática não seja despolitizado por análises que não compreendam a gestão da escola no debate mais amplo da conformação de Estado de Direito, da constituição do público como um espaço de direitos, de uma cultura política pública de direitos (ARROYO, 2008). Para o autor, a gestão democrática da escola se propõe como horizonte,

[...] reinventar outras funções para a escola, para o sistema educacional e para a docência. [...] A radicalidade política da defesa da gestão democrática nasce atrelada a tensões sociais e políticas; quando delas se distancia, despolitiza-se e se torna gestão técnica e rotineira da máquina escolar. (ARROYO, 2008, p. 43).

Assim, tendo esta compreensão do que seja, o preceito geral da gestão democrática e as contradições que se manifestam em torno dos seus princípios básicos, a descentralização assume importância nessa investigação para compreender os modos pelos quais o Estado brasileiro buscou na descentralização, entre as instâncias governamentais, a “solução” ideal

para esvaziar o conteúdo político da autonomia e da participação, delegando-as a diferentes esferas de governo.

1.3 A descentralização na ação intergovernamental e a gestão da escola

Historicamente, a descentralização permeou a organização do Estado brasileiro. Segundo Magalhães (2010, p. 2), a “constituição de 1891 construiu um modelo federal descentralizado (em comparação com os outros modelos federais das Constituições de 1934 e 1946 e os federalismos meramente nominais das constituições de 1937, 1967 e 1969)”. O autor ressalta que os modelos federativos no Brasil eram artificiais, “pois não houve união de Estados soberanos, mas sim, uma divisão para se criar uma união artificial” (MAGALHÃES, 2010, p. 2) entre estados dependentes e uma União forte. No que se refere à organização federativa brasileira, a Constituição democrática de 1988 seguiu a tradição municipalista (LEAL, 1975). A federação descentralizada de 1891 recua no grau de descentralização em 1934 e 1946, sendo que, na Constituição de inspiração social-fascista de 1937, a federação foi extinta. A conexão entre autoritarismo e centralização é muito forte na nossa história. Nas Constituições de 1967 e, principalmente, de 1969 (a chamada Emenda n. 1), temos uma federação nominal, com uma descentralização quase que exclusivamente administrativa. Segundo Magalhães (2010), a Constituição de 1988 restaurou a federação e a democracia, procurando avançar um novo federalismo centrífugo ou cooperativo partindo do grau de competências partilhadas entre o ente Federal e os entes federados²⁶ e de três níveis. Entretanto, mesmo diante da iniciativa mais democrática dessa Constituição, ele afirma que o número de competências destinadas à União em relação aos Estados e Municípios é muito grande.

O desenho assumido pela Constituição de 1988 deu nova ordem institucional às relações federativas voltadas para a legitimação da democracia. A opção definiu duas principais estratégias: a primeira visou “a abertura para a participação popular e societal”, seguida pelo “compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios”

²⁶ Segundo Magalhães (2010, p. 3), “a compreensão do nosso federalismo como federalismo centrífugo é de fundamental importância para sua leitura constitucionalmente correta e para que se exerça uma leitura constitucionalmente adequada das regras infraconstitucionais, assim como um correto controle de constitucionalidade, coibindo contratos, medidas provisórias, atos administrativos e emendas inconstitucionais, pois tendentes a abolir a nossa forma federal (centrífuga), limite material expresso ao poder de emenda à Constituição e, logo, restrição a qualquer ação contrária à forma federal centrífuga”.

(SOUZA, C., 2001, p. 1). Segundo a autora, a primeira estratégia resultou uma “engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988” (SOUZA, C., 2001, p. 1). Em que pese o novo formato previsto na CF de 1988, no que se refere ao compromisso com a descentralização tributária para Estados e Municípios, a política redistributiva empreendida pela União nos anos de 1990 remodelou a Constituição e introduziu um novo pacto federativo que determinou, no campo educacional, uma nova configuração na gestão escolar.

Sabendo que a centralização e a descentralização estão implicadas em todo o debate sobre a questão federativa, Rosana Cruz (2009) afirma que essas relações assumem diferentes características, dependendo do contexto histórico. A interdependência desses conceitos provoca problemas relacionados ao entendimento do tema centralização e descentralização. Desse modo, descentralizar não implica na redução da importância da instância federal de poder. Resulta, sim, na redefinição dos papéis normativos, reguladores, redistributivos, que levam ao aumento das responsabilidades de Estados e Municípios (BEHRING, 2003).

A redefinição de competências é resultado da transição de um arranjo federalista centralizado para o modo cooperativo. É um processo de descentralização com formas específicas que operam padrões de gestão combinando os dois modelos, um de caráter centralizado e outro centrífugo, como dito anteriormente. Esse novo arranjo federativo foi o resultado da crise do governo militar, de caráter centralizador, e as disputas políticas empreendidas nos anos de 1980, por maior participação e controle social. A combinação entre os modelos centralizados e cooperativos²⁷ aprofundou o forte caráter recentralizador do federalismo brasileiro, que se estabelece no governo de Fernando Henrique Cardoso (ALMEIDA, 1995). De modo contraditório, medidas descentralizadoras são ferramentas adotadas pelo governo promovendo um forte impacto nas relações federativas, o que levou alguns autores a afirmar que elas são dois lados de uma mesma moeda (GIL, 2000).

Segundo Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena (2007, p. 9),

Muitas vezes nos referimos à descentralização como processo, ou como movimento que distancia um objeto de um ponto definido como centro. Reportando-nos ao regime federativo brasileiro, o centro poderia ser o Governo Federal ou um governo estadual. Como movimento, a descentralização seria a transferência de responsabilidades e atribuições de um território mais abrangente em direção a governos estaduais e/ou municipais.

²⁷ Por cooperativo, Cruz (2009) entende a desconcentração de ações entre o governo central e as unidades subnacionais.

As autoras afirmam que, considerando que a definição de descentralização educacional seja a transferência de ações do centro para a periferia, ela está submetida à ideia de um sistema centralizado que se vai distanciando à medida que se faz necessário o atendimento educativo. No entanto, segundo as autoras, essa definição de descentralização perde sua razão de ser na medida em que se observa que as etapas e ofertas da educação básica funcionam de maneira não centralizadas, acarretando grande parte das responsabilidades aos Municípios e aos Estados. Portanto, “esse contexto histórico deve ser levado em conta para que possamos compreender o significado do termo e das propostas de descentralização da educação das últimas décadas” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9). Assim, mais que considerar o modo como a descentralização se deu, há que se considerar o que não ocorreu, ou seja, a transferência das decisões sobre a educação do centro para as instâncias subnacionais.

Na esteira dessa análise, Martin Carnoy (2003, p. 23) afirma que a descentralização nos anos de 1990 se configurou pela “transferência da gestão e das responsabilidades financeiras para as províncias, municipalidades e Estados, sobretudo porque a administração central pretendia levá-los a suportar uma parcela mais importante dos gastos sociais”. O autor alerta para o fato de que a descentralização foi empregada como uma manifestação da mundialização do capital e modificou as relações de poder político no interior desses Estados. O autor se refere a esta forma de descentralização como uma tendência mundial de desresponsabilização do Estado para com a educação, resultando em práticas políticas obscurecidas pelo discurso pseudodemocrático que buscava a legitimação do novo modelo societário.

Em defesa da descentralização, operada no governo de Fernando Henrique Cardoso, na definição de Bresser Pereira (2001), a descentralização assume a característica de tornar a sociedade autônoma. Para o autor, a descentralização é uma forma pela qual a sociedade civil se “autonomiza” do Estado, é uma maneira dos direitos à cidadania serem expressos de forma mais simples, porém, mais efetiva. Vê-se que a questão de fundo, presente na defesa de Bresser Pereira, está no fato da descentralização se constituir no fim e não em um meio a ser alcançado pela reforma do Estado; desta forma a sociedade deveria ser convencida a assumir as responsabilidades na ausência do Estado, bem como esse processo resultaria na supressão dos direitos conquistados, ou seja, a autonomia social se constituiria na chave para que o Estado repassasse à sociedade suas responsabilidades com a gestão das políticas sociais. Nessa análise, pode-se ver que o conceito de descentralização, não passou de um artifício ideológico que tinha como pano de fundo a desregulamentação do Estado cujo elemento

básico visava tomar a sociedade civil como instância à parte dentro da dicotomia simples sociedade civil/Estado²⁸, que contribuiu para obstaculizar a apreensão das contradições presentes nos conflitos de classe mediados pela descentralização.

O conceito de descentralização, empreendido pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), significou a desoneração do Estado com a área social e a entrada maciça do investimento privado nesta área (PERONI, 1999). A justificativa para as ações que se seguiram afirmava que o Estado brasileiro não necessitava de *governabilidade* (legitimidade), mas sim de *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). Nesse jogo de imprecisões, o conceito de público passa a ser desvinculado de estatal e “a democracia é reafirmada por meio da representatividade de modo a escamotear a possibilidade da participação ativa da sociedade civil nas discussões e determinações políticas” (VIRIATO; LIMA, 2007, p. 4).

A descentralização foi utilizada em defesa de uma participação regulada como forma de controle social. Esse foi um dos fatores, entre outros, determinante na construção da proposta em torno da adoção da reforma do Estado, construída por FHC. “A descentralização foi fortemente aproximada da ideia de democratização, a ponto de se confundir com ela. Fixou-se, por essa via, uma causalidade pouco rigorosa: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados” (NOGUEIRA, 2005, p. 55) que, em última instância, teriam capacidade para assumir encargos que antes eram do Estado, limitando sua área de atuação.

Neste sentido, Laura Tavares Soares (2002, p. 83) denomina esse processo de descentralização como:

[...] *descentralização destrutiva*: de um lado se tem o desmonte de políticas sociais existentes – sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro, se delegam aos municípios competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da política social – Educação, Saúde, Saneamento básico – em que essa estratégia foi acompanhada de um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. (SOARES, 2002, p. 83)

Portanto, em um regime federalista que pressupõe que os entes federados são livres para definir, elaborar e conduzir autonomamente suas funções (BOBBIO, 2004), a federação brasileira adotou, desde sua origem, na Constituição Federal de 1891, o regime de separação

²⁸ Para Marco Aurélio Nogueira (2003), a sociedade civil nessa concepção foi tratada como “um reino à parte, potencialmente criativo e contestador, visto ora como base operacional de iniciativas e movimentos não comprometidos com as instituições políticas e as organizações de classe, ora como espaço articulado pelas dinâmicas da ‘esfera pública’. [...] Transitou-se assim de uma imagem de sociedade civil como palco de lutas políticas e empenhos hegemônicos, para uma imagem que converte a sociedade civil ou em recurso gerencial um arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas e ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social”. (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União. A partir de então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que diz respeito à distribuição das competências exclusivas, caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas operadas pela centralização da Reforma Tributária do regime militar (1965-1968) e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988. (ARRETCHE, 2004, p. 18).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia plena aos municípios, elevando-os ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo. Essa característica específica do federalismo brasileiro não é identificada em outros países organizados de modo federativo. “Na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais” (TOMIO, 2005, p. 145). Porém, o arranjo federativo brasileiro transformou o país na única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios. Isso pode ser compreendido se levarmos em conta que no movimento de descentralização associado à ideia de movimento, pode especificar a descentralização “como estadualização (transferência de responsabilidades do Governo Federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do Governo Federal ou de um governo estadual para os municípios)” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9-10).

De modo complementar, segundo Almeida (2005), a descentralização intergovernamental pode ocorrer por meio da transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios ou, ainda, mediante a transferência aos estados e/ou municípios da responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal. (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

Assim, as autoras compreendem que ao tratar “da descentralização na área da educação devemos associá-la a outra declarada diretriz da institucionalidade do(s) sistema(s) educacional(ais), a de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9).

Com efeito, a Constituição Federal dispõe que as esferas de governo devem não somente organizar seus próprios sistemas de ensino, mas fazê-lo em regime de colaboração, o que também ficou consagrado na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Os sistemas de ensino previstos são o federal, os dos estados e os dos municípios. Assim sendo, o regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, o projeto nacional de educação. Como tal, também será, legitimamente, uma estratégia de que podem se valer cada um e todos os entes federados para realizar seus deveres

educacionais próprios, porque é cláusula precedente à sua autonomia. Na realidade, esse regime de colaboração não pode ser concebido e praticado apenas como uma mera relação estabelecida entre governantes, que poderia ser eventual, temporária, episódica e precipuamente voluntária. Se os entes federados têm de dispor de sistemas de ensino em regime de colaboração, tem-se a concepção de que aqueles e estes fazem parte de um mesmo todo, de uma tessitura de complementaridades. Isto posto, a organização descentralizada ou os movimentos de descentralização na área educacional governam-se pelo princípio de um labor em comum, uma operação em conjunto (co-operação) que supõe assimetria entre os sistemas; mas também que todos são indispensáveis entre si, cumprem suas respectivas funções e as do conjunto. Assim pensando, a ação de “transferência” de algo, sempre presumida na descentralização, assume um caráter de negociação ou de concertação, que pode ser operada em várias instâncias da esfera pública, sejam as da democracia representativa, sejam outras criadas em múltiplos espaços de interlocução. (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

Nessa linha de análise, a colaboração intergovernamental pode ser explicada tendo em vista a forma como abrange âmbitos distintos, tais como: a oferta, o financiamento, o planejamento e a normatização da educação (LUCE; FARENZENA, 2007).

Apesar da CF de 1988 ter definido que a função redistributiva e supletiva da União seria uma forma de garantir a equidade e o padrão mínimo de qualidade na oferta educacional, essa função não fica tão clara se tratando do regime de colaboração. Pois para se realizar, ele prescinde de uma unidade que estabeleça critérios e defina diretrizes claras para cada ente federado respeitando o grau de autonomia respectivo a cada um. E nesse sentido, a não existência desse instrumento que dê unidade às ações educativas possibilita que cada instância de governo impute o seu critério político de colaboração. Foi esse arranjo político que levou a União a estabelecer uma linha política de financiamento que a exime a União de financiar a Educação Básica. O federalismo brasileiro buscou a legitimação dos grupos no poder a desenvolver uma intencionalidade para responder à idealização de um tipo de “redistributivismo” (FREITAS, 1998) que na sua expressão municipalista acarretou duras obrigações aos municípios.

1.4 O municipalismo e a descentralização na educação

A questão que envolve a educação municipal no Brasil, desde o Império, sempre esteve ligada às discussões políticas e legais relacionadas à descentralização do ensino que definiram a criação dos sistemas educacionais públicos. Segundo Sofia Vieira (2011), o município compreendido como expressão do poder local se converte em espaços decisórios mais próximos dos cidadãos. Nesse mesmo sentido, o distrito e o bairro podem ser concebidos como instâncias de poder local. Na mesma perspectiva, também a escola é compreendida

como esfera do poder local, “onde pessoas diversas se encontram para levar adiante não apenas a cotidiana tarefa de ensinar e aprender, como também a função de formar cidadãos para a convivência em sociedade” (VIEIRA, 2011, p. 4). Portanto, a expressão “poder local” remete à existência de outras esferas de poder e, de modo específico, por oposição, à noção de poder central. Esta

[...] não é uma questão trivial – a reflexão sobre “poder” remete a conceitos teóricos que ultrapassam o campo da educação. Ao mesmo tempo, a ciência de tais diferenças torna impossível ignorar os dois polos de tal oposição que, em movimento de permanente tensão, se opõem e se complementam. (VIEIRA, 2011, p. 4).

Sendo assim para a autora, a expressão poder local é um tema sujeito às contradições. “A depender das circunstâncias geopolíticas, de contextos mais autoritários ou democráticos, pendem para um lado ou outro na balança dominação/subordinação.” (VIEIRA, 2011, p. 2).

Ressalta-se que no bojo das novas configurações que o Estado brasileiro assume, historicamente, o sentido de poder não abandona “a noção de hierarquias institucionais, ou seja, o poder diz respeito ao lugar onde se está e onde são tomadas decisões” (VIEIRA, 2011, p. 4). Nesse sentido, a simples delegação de ações não constitui o município como espaço de poder, uma vez que ele está centralizado no âmbito federal. Para concluir, Vieira (2011) afirma que o sentido de oposição entre poder central e poder local, quando não compreendida dentro das relações hierárquicas da sociedade capitalista, estabelece uma lógica determinista que legitima a dominação, assim como enfraquece as disputas locais.

Tendo em vista as sociedades erguidas sobre as relações de mando de uns sobre os outros, a escola acomoda no seu interior essas mesmas relações de poder que tendem a estabelecer uma cultura organizacional sedimentada nas práticas hierarquizadas e patrimonialistas. A burocracia contribui para obscurecer essa cultura verticalizada, que lhe empresta uma forma de controle sobre as ações dos sujeitos. Segundo Dilnéia Fernandes (2004), a estrutura escolar do município de Dourados, como se verá mais adiante, conviveu anos a fio com um modelo educacional que tinha como princípio as práticas patrimonialistas. A administração das instituições, formadas sob o princípio do patrimonialismo, são domínios de questões puramente pessoais do gestor público. Ou seja, não se estabelece uma conduta na gestão escolar que permita a diferenciação entre dirigir uma instituição voltada para o interesse público e os interesses particulares (BATISTA, 2002).

Do ponto de vista histórico, a análise proposta nesta tese compreende o município como espaço de poder local que é determinado e determina as relações de gestão que organizam o cotidiano das escolas brasileiras. Nessa perspectiva, essas relações se pautam na

gestão escolar; e as formas pelas quais elas se estabelecem estão ancoradas no processo de centralização e descentralização que constituíram a formação dos poderes no Brasil. Essas relações podem ser vistas nos estudos de Vitor Nunes Leal²⁹, que em 1949 faz uma profunda análise nas relações municipalistas brasileiras. Os estudos de Leal (1975, p. 103) levaram-no a afirmar que “o nosso federalismo se tem desenvolvido às custas do municipalismo”. A organização do federalismo brasileiro conforme analisa Leal (1975) se dava de forma centralizada e relegou aos municípios um papel secundário no sistema federativo. Essa política se assentava nos interesses pessoais de determinados grupos políticos compatibilizados pelas trocas de favores entre o governo central e as forças locais, ou poder local – geralmente representada pela figura dos “coronéis”, chefes da política local – que sustentavam poder central por meio de diversos expedientes, entre eles o fenômeno que ficou conhecido como coronelismo. Dessa aliança entre o público e o privado resultam outros compromissos como parte do “sistema coronelista que são: o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto que ampararam durante por muito tempo o poder dos chefes locais” (LEAL, 1975, p. 20).

Segundo Leal (1975), esse fenômeno é, sobretudo um compromisso, uma troca de favores entre o poder público e o poder privado que garantia, por esses expedientes, a sustentação política ao governo central assegurando hegemonia do governo federal em nível local, recebendo em troca a proteção dos interesses particulares dos representantes do poder local. Essa aliança política levava a míngua os municípios, pois eles não eram contemplados na distribuição dos recursos pelo governo central e “resultavam na desorganização administrativa das municipalidades” (LEAL, 1975, p. 20). Nos anos de 1930 a 1945, de acordo com Leal (1975) aumentou consideravelmente a dependência dos Estados em relação

²⁹ Nunes Leal (1975) faz um estudo minucioso sobre as relações federalistas e os municípios. O autor argumenta que as relações entre o poder público e o poder privado se mostraram confusas e só podem ser entendidas quando analisadas por dentro da estrutura latifundiária brasileira. Nunes Leal demonstra que o poder gerado pela posse da terra, assim como as dificuldades do Estado em se fazer representar em cada localidade, deram origem à figura dos “coronéis”. Por serem possuidores de grandes propriedades, os “coronéis” tinham interesses na administração dos seus domínios que se confundiam com o domínio público. Eles se tornam chefes do poder local exatamente pela ausência do Estado, que os leva a assumir o papel de chefes políticos, a fim de ordenar a convivência entre os habitantes da região. Essa conveniência entre os coronéis e o Estado passou a se constituir numa forma de organização política no campo que consolidou o estreitamento entre os campos público e privado. A influência dos “coronéis” se espalhava pelas regiões e constituía uma rede de pessoas que esses chefes locais favoreciam por meio da estrutura pública, concedendo cargos, melhorias diversas e outros benefícios ou formas de apadrinhamento. O fenômeno que ficou conhecido como mandonismo se aplicava também às ações dos coronéis no exercício do poder por meio de expedientes muitas vezes ilícitos, como a falsificação de votos. Dessa rede de relações decorreram outras práticas, como o filhotismo (ou favoritismo), que beneficiava exclusivamente os apadrinhados políticos dos “coronéis”, comprometidos na manutenção de seu poder. Do ponto de vista administrativo, essa trama de relações entre o público e o privado acabava provocando a desorganização nas administrações das municipalidades.

à União. Em relação à deficiência tributária dos Estados, Alcântara Machado imputava a penúria dos municípios:

Daí resulta a vida meramente vegetativa da maioria dos nossos municípios, feridos de paralisia, apodrecendo ao sol, incapazes de prover às suas necessidades elementares. Que fazem os Estados? Premidos pelas circunstâncias? De uma parte, sacam desvairadamente, contra o futuro comprometendo o erário em ruidosas operações de crédito; de outra parte, invadem a esfera tributária, própria dos municípios, estancando as fontes de vida local... Reduzidos à pobreza pela União, os Estados, por seu turno, reduzem à miséria os municípios. (ALCÂNTARA MACHADO apud LEAL, 1975, p. 147).

Leal (1975, p. 148) aponta ainda que o quadro da receitas na constituinte de “1932-1934 falavam por si: enquanto a União arrecadava 63% do total de impostos, os Estados só recebiam 28% e aos municípios tocava a miséria de 9%”. Vale ressaltar que a centralização no Brasil esteve sempre associada à capacidade administrativa de concentrar recursos. (CRUZ, 2009)

Arretche (2004, p. 18) lembra que, desde a Constituição de 1946, a

[...] desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais. Transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para Estados e municípios, bem como dos Estados para seus respectivos municípios.

A autora ressalta, ainda, que a forma centralizada do Estado é resultado de dois movimentos simultâneos:

[...] de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro e não menos importante -, foi no nível federal que se desencadeou uma bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas. (1996, p. 2)

Desse modelo resultou que a centralização no regime militar em 1964, levou a uma concentração dos recursos fiscais e proporcionou a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais ou ilhas de eficiência (ARRETCHÉ, 1996). Tanto a Constituição Federal de 1934 quanto a de 1946 já exibiam a centralização educativa pela criação dos sistemas de educação públicos, que respondiam às perspectivas de desenvolvimento, naquele momento histórico, pela centralização da política e pelo controle burocrático administrativo. A descentralização se expressou na execução e no financiamento

da política educativa, primeiramente de responsabilidade estadual e, mais tarde, dos municípios com a aprovação da nova Constituição Federal em 1988.

Como dito anteriormente, a Constituição de 1988 definiu o município como ente federado, constituindo-o legalmente como “pessoa jurídica de direito público interno” (MEIRELLES, 2006, p. 126), que permite a participação dos municípios nas responsabilidades de gestão advindas do grau que lhe foi conferido. Nessa esteira, a Constituição de 1988, em seu artigo 211, define também a responsabilidade do município com o financiamento educacional. E com a LDB de 1996, instala-se o processo de municipalização como estratégia da racionalidade técnica que foi adotada pelo Estado brasileiro. (CURY, HORTA; FÁVERO, 1996; CURY, 2000; VENÂNCIO FILHO, 1996; SAVIANI, 1999; GIL, 2007; ARELARO, 2005; OLIVEIRA; SOUZA, 2003)

Nos anos de 1980, seguindo a tendência da redemocratização do país nos anos de 1980, afirmada pela CF de 1988, a descentralização assumiu um sentido de maior participação social. A esse respeito, Maria Hermínia Almeida (1995) afirma que a descentralização nos anos de 1980 foi defendida por amplos setores sociais como “condição para o aumento da participação. A descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre o serviço social” (ALMEIDA, 1995, p. 91). Ou seja, o poder local disputado como o lugar de acesso à participação e controle pelos sujeitos como forma de construir espaços democráticos que garantiriam “uma articulação pluralista de ideias e valores, uma unidade na diversidade” (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

Sabe-se que numa relação dialética, o Estado está numa constante luta permeada por concepções distintas de mundo; não por acaso essas concepções visam dar a direção moral e intelectual a ele. Posto dessa forma, observa-se que o arcabouço jurídico-legal que o Estado conferiu aos demais entes federados esteve assentado numa concepção linear que neutraliza a importância da participação na condução da política pública, assim como se esvaziam os canais de participação, fruto da luta histórica dos trabalhadores. Desse modo, os canais de participação no Estado atual acabam por ser institucionalizados gerindo um tipo de participação regulada. No entanto, cada vez mais, emergem formas de gestão que visam ampliar a participação nesse Estado, assim como desmistificar as dicotomias criadas que tratam a sociedade civil como um momento em separado do Estado. Entretanto, a própria dinâmica das relações sociais nos embates constantes no plano da sociedade civil, permitem que se criem outras formas de participação: buscam avançar na consolidação de um Estado de

direito. As experiências das administrações dos partidos do campo democrático popular são uma evidência concreta de um Estado em disputa.

Tanto é que, a partir da década de 1980, emergem experiências políticas de democratização e descentralização da educação, dos sistemas educacionais e da gestão das escolas brasileiras capitaneadas por gestões ligadas aos partidos considerados de esquerda³⁰. Essas experiências foram provocadas, por um lado, pela nova organização conferida pela legislação – CF e LDB – e, por outro, pela intervenção da sociedade civil organizada que em âmbito local desenvolveu novas experiências democráticas e participativas, que serviram de orientação ao que se convencionou chamar de práticas inovadoras. Segundo Fonseca, Oliveira e Toshi (2003, p. 4), uma prática inovadora nunca começa do zero, “sua origem está vinculada à trajetória de cada lugar levando em conta as manifestações das diferentes culturas (individuais e coletivas) que compõe sua identidade”. Sendo assim, é possível identificar nas práticas inovadoras um duplo movimento em direção à ampliação dos espaços de exercício da cidadania:

[...] de um lado, um movimento de inclusão de *novas políticas* na pauta de ação do governo local; de outro, um processo de mudança na forma de decidir e implementar as políticas, configurando *novos processos políticos e novas formas de gestão*, em que se destaca como elemento central, a ampliação da participação de pessoas envolvidas redefinindo a relação entre Estado e sociedade civil na esfera subnacional. (FARAH, 1997, p. 49).

Nos casos em que se persegue um plano de governo democrático popular, essas medidas têm sido ressignificadas de acordo com os parâmetros da política municipal de educação (AZEVEDO, 2002), que pode ser observada quando a correlação de forças locais se estabelece numa perspectiva progressista; logo, a gestão municipal “apresenta com forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública”. Entretanto, quando persistem as formas pragmáticas, burocráticas, elas associam a gestão “ao atraso político e práticas conservadoras, por excelência, que inibem o avanço desta mesma vida pública” (VIEIRA, 2011, p. 4). Donde se depreende que nem toda prática inovadora está comprometida com a ampliação da participação popular nas decisões políticas de um governo.

Entretanto, Marta Arretche (1996, p.1) argumenta que o ambiente de consenso que se criou sobre a descentralização nos anos de 1980, reduziu-se à ausência de dissenso que obscureceu uma análise mais crítica sobre suas manifestações futuras. Naquele momento, a descentralização era vista, tanto por setores progressistas como pelos setores da direita como

³⁰ As definições sobre partidos de “direita” e de “esquerda” podem ser observadas em Gouvêa (2008).

uma medida que elevaria “os níveis reais de bem-estar da população” viabilizando a concretização de ideais progressistas. Segundo ela, dava “a impressão que ‘a roda da história [pendia] para a descentralização’” (ARRETCHE, 1996, p. 1). Para a autora, “as formas polarizadas que o debate assumiu, o positivo foi posto na descentralização, como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (ARRETCHE, 1996, p. 2), e o oposto estava ligado à centralização – práticas não democráticas de decisão, ausência de transparência das decisões, impossibilidade de controle sobre as ações de governo e ineficácia das políticas públicas. Não obstante, a autora argumenta que “as expectativas que repousaram sobre esse conjunto de associações positivas não são um resultado necessário e automático da descentralização” (ARRETCHE, 1996, p. 2). A autora demonstra que “a concretização dos ideais democráticos dependia menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, deve processar as decisões”. (ARRETCHE, 1996, p. 2). Nesse sentido, a adoção de procedimentos formais descentralizantes surgia como uma via legítima para que a democracia representasse interesses heterogêneos.

Assim, a descentralização no viés da desconcentração generalizou-se como medida democrática ao longo do século XX. De modo que após os anos de 1980, para que a hegemonia da democracia liberal se viabilizasse, buscou-se a ampliação da participação regulada dos cidadãos em nível local. Partiu-se do pressuposto de que “a democracia exercida em escala menor – nas localidades – facilitaria a superação dos problemas colocados pelos diferentes níveis da burocracia, bem como pela complexa questão da representação” (MARTINS, 2004, p. 2). Essa perspectiva de rever as representações de poder embalou as diversas ações democratizantes nos anos de 1980, fruto das contradições de um modelo político que pretendeu agregar, a um só projeto social, os interesses dos grupos que buscavam a descentralização como fundamento da participação e dos que a entendiam com um cunho essencialmente normativo e, por isso, consideravam a descentralização apenas a sua dimensão técnica³¹.

³¹ O pragmatismo em torno da descentralização empreendida está presente na análise que Santos Filho faz da descentralização. O autor se pauta na tipificação da descentralização feita por Rondinelli, segundo o qual, numa visão meramente técnica, a descentralização pode se manifestar das seguintes formas: a) desconcentração: delegação de autoridade ou responsabilidade administrativa a níveis inferiores se dá pela transferência de tarefas; b) delegação: transferência de responsabilidades administrativas por função, especificamente definidas para organizações situadas fora da estrutura burocrática regular, cujo controle para o governo central é apenas indireto; c) devolução: criação ou fortalecimento financeiro ou legal de unidades sub-nacionais de governo, cujas atividades estão fora do controle do poder central; d) privatização: tipo de descentralização pelo qual se transfere responsabilidade por certas funções para a iniciativa privada ou organizações paralelas. (SANTOS FILHO, 1990, p. 45).

De outro modo, a característica meramente instrumental da descentralização tem por questão de fundo, uma visão de participação exercida somente nas áreas específicas de ação, que implica numa condição de participação restrita, na medida em que o poder de decisão permanece intocado em nível central, ou seja, a centralização das decisões impede o pleno exercício da participação. De fato, o que se pretendeu com a defesa desse tipo de descentralização foi a transferência de gastos e ações, antes centralizados, para as instituições subnacionais seguindo as recomendações dos organismos de financiamento internacional.

Nos anos de 1990, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos de 1990, por meio de “um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas [...] descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos”. (SOUZA; FARIA, 2004, p. 927).

Nesse quadro e em meio à crise fiscal que assolava as economias mundiais nos anos de 1990, o Estado brasileiro perdeu a capacidade financeira para lidar com as contradições entre o capital e trabalho, demonstrando o esgarçamento das posições teóricas que vinham sustentando o Estado do Bem-estar social no pós-guerra (FREITAS, 1998). Sobre esse assunto, Nelson Coutinho (2007)³² adverte que existem diferenças entre os momentos vividos na política brasileira que passam pela revolução passiva chegando à contrarreforma. Na revolução passiva, segundo o autor, as classes dominantes empreendem transformações obrigadas pelas classes dominadas, mas para impedir que essas classes dominadas tornem-se, por sua vez, classes dominantes (COUTINHO, 1993). Portanto, segundo Coutinho (1993, p. 107), “nos casos de revoluções passivas, [estamos diante] de uma complexa dialética de restauração e renovação, de conservação e modernização”. O aspecto restaurador exibido pela classe dirigente não anula a ocorrência de transformações efetivas no modelo político, econômico e social. Nas palavras de Coutinho (1993, p. 108), “a revolução passiva não é sinônimo de contrarrevolução e nem mesmo de contrarreforma; na verdade, numa revolução passiva, estamos diante de um reformismo ‘pelo alto’ ou pela ‘via prussiana’”. Em relação à

³² Comunicação apresentada no 5º Seminário Internacional Gramsci, promovido pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Unesp, Campus de Marília, São Paulo, 28-30 de agosto de 2007; e reapresentada no colóquio internacional Gramsci: 70 anos de pensamento vivo na Amazônia, promovido pela Universidade Federal do Pará, Belém, 10-12 de setembro de 2007. Disponível em <<http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/405-a-epoca-neoliberal-revolucao-passiva-ou-contra-reforma>>. Acesso em: 13 maio 2010.

política desencadeada pelo estado neoliberal, o autor afirma que, ela se deu numa época de contrarreforma, que se buscou legitimar como reforma. “Toda a tecnologia do neoliberalismo visou um só objetivo, propor reformas: Reforma da Previdência, Reforma das Leis Trabalhistas, Reforma do Estado, Reforma da Educação”, na verdade, segundo o autor, se tratam de contrarreformas e não de reformas. O caráter fim dessas contrarreformas era eliminar as reformas conquistadas com o Estado de Bem-Estar Social e voltar ao status anterior à criação desse Estado. Coutinho (2007) ressalta que, a contrarreforma é uma combinação entre o velho e o novo. Ou seja, entre o velho liberalismo e o estágio de desenvolvimento do capital globalizado. Concordando com Coutinho (2007), pode-se notar que no modelo neoliberal não existe espaço para ampliação dos direitos sociais, ainda que estes sejam reduzidos, mas uma tentativa esmagadora de eliminá-los, de desconstruir e de negar as reformas sociais que instituíram as conquistas de tais direitos.

No setor educacional, esse empreendimento foi embasado pelos relatórios³³ produzidos por diversos órgãos de financiamento multilaterais, como o Banco Mundial (BM), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e de instituições de cooperação técnica, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), entre outras, que tinham por objetivo redimensionar a ação dos Estados em desenvolvimento aos eixos da eficiência e eficácia em detrimento da autonomia e da qualidade do ensino. A gestão educacional adquiriu centralidade e acentuou-se a focalização da política educacional no atendimento de crianças de 7 aos 14 anos, relegando, por exemplo, o compromisso constitucional com a eliminação do analfabetismo (KRUPPA, 2000; TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996; CORAGGIO, 1996; CASASSUS, 1995)

Neste contexto, o “novo” modelo de gestão educacional inclui a viabilização de formas diversas de mobilização de atores sociais, com vistas ao compartilhamento da tarefa educativa, num movimento que relativiza a atuação direta e a responsabilidade estatal nesta área. Com esses propósitos, desencadeiam-se medidas de reforma e inovação político-

³³ Um dos exemplos desses ordenamentos está no *Relatório Delors*, encomendado pela ONU, que sistematiza as orientações dadas pelos organismos internacionais para os países em desenvolvimento. Recomenda, a descentralização como medida necessária para o acompanhamento das mudanças em curso. Aponta que a tarefa do Estado, nesta perspectiva, é de promover um grande “pacto social” que garanta execução, em nível local, das medidas recomendadas, repassando tarefas ou *contratualizando-as*, segundo as agências internacionais. (DELORS, 2003).

institucionais e administrativas. Com vistas a atender a racionalização administrativa, adotou-se o planejamento em longo prazo, bem como as práticas e critérios de gestão do setor privado e uma ampliação no uso de tecnologias de informação. Segundo Dirce Nei de Freitas (1998), a defesa em prol da “autonomia da escola”, justificada pelos interesses hegemônicos, se deu pelo fomento à participação comunitária e pela gestão democrática, como práticas sociais que permitiriam às escolas se autonomizar do Estado, “melhorando” seu desempenho. Entre os meios que visaram legitimação da hegemonia do projeto político neoliberal estava a captação direta e indireta de recursos financeiros, a mobilização de recursos humanos voluntários, e a disponibilização de recursos materiais e físicos suplementares. “Tais estratégias potencializam o compartilhamento da tarefa educacional e de sua provisão e, ainda, ampliam a possibilidade da devolução de tarefas para as famílias.” (FREITAS, 1998, p. 4).

Freitas (1998) ressalta que a tendência iniciada pelo movimento da reforma do Estado esteve voltada para o “princípio de que os mecanismos de mercado são indispensáveis para a melhoria da gestão educacional”. Grosso modo, as reformas propostas pelo Estado pressupunham novas relações entre ele e a sociedade, que visavam criar as “condições básicas para viabilizar um novo espaço público, no qual a vigência de princípios do mercado tornaria possível a adoção de práticas do setor privado e uma menor atuação direta do Estado na provisão e execução de serviços sociais” (FREITAS, 1998, p. 8-9). Nessa perspectiva, o campo educacional, nos anos de 1990, sob forte pressão social, apresentou uma nova configuração de responsabilidades que se materializa em nível local nos interesses dos beneficiários pelo atendimento dos serviços públicos. De fato,

[...] a pressão criada por segmentos sociais que nunca tiveram acesso às políticas de proteção – acrescida da pressão formulada por outros segmentos inseridos nessas políticas –, criou demandas sobre as democracias formais que buscaram respondê-las através de diferentes estratégias de governo. [...] De modo geral, consolidou-se a idéia de uma democracia capaz de controlar a governabilidade, em detrimento da idéia de uma democracia capaz de inserir a pluralidade contida nos segmentos excluídos, sem deixar de atender aos que já estavam assistidos. (MARTINS, 2004, p. 1-9).

A política educacional municipal desse período foi marcada pela descentralização administrativa e financeira, controladas, por sua vez, por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos, cuja tônica está no modo de “descentralizar ações e centralizar as decisões”. Nessa perspectiva, Apple (1999) afirma que há a tendência da escola se desenvolver de acordo com as forças do mercado, obedecendo a propósitos de flexibilização para a fundamentação dos movimentos de reestruturação escolar baseados na

tese do *accountability*, ou seja, a prestação de contas através da avaliação, responsabilizando quem assume o poder por delegação. Analistas, a exemplo de Bresser Pereira (2001) e Guiomar Namó de Mello (2002), investiram seus esforços em defender essas ideias, justificando necessidade de rever a centralização como impedimento ao acesso às necessidades da produção.

Nesses termos, Thomas Popkewitz (1997) afirma que o conceito de descentralização se define como sendo objeto da reforma e não como um instrumento; portanto, fim e não meio. A sustentação teórica da descentralização se baseia nos princípios da democracia liberal, na qual a participação é estimulada de forma individual e as decisões são assumidas pela esfera privada sem que se dividam as decisões, ou seja, estas permanecem nas mãos de poucos. Essa ambiguidade conceitual mascara o fato que a desconcentração se torna um instrumento legítimo e eficaz de ação governamental, onde se queira garantir ou privilegiar a centralização, rotulando-a como descentralização.

Outra contribuição para este debate é de José Pacheco (2000), que identifica dois movimentos na formulação das políticas públicas em educação: da centralização nos anos de 1960-1970 e da descentralização nos anos de 1980-1990: o que denomina de *top-down e bottom-up*. Esses dois momentos respondem a necessidades próprias de cada período e estas, por sua vez, a demandas inerentes ao processo de produção capitalista. Dessa forma, as prioridades, os contratos e os projetos, são caracterizados pela planificação descentralizada, pela definição (não negociada) das prioridades estabelecidas nos objetivos nacionais, pela valorização dos órgãos periféricos no quadro da desconcentração e da descentralização de poderes no campo educacional. Tais movimentos apontados correspondem às formas de que o Estado lança mão para legitimação do seu papel na redefinição das políticas públicas, passando a regular os ajustes de ordem econômica utilizando mecanismos descentralizadores para responder às demandas sociais impostas pela crise do capital. Essa tendência impõe-se de modo hegemônico nos anos de 1990, pautada na necessidade de ajuste do capital e centra seu foco em questões como a desregulamentação do Estado em que a descentralização, as privatizações e a flexibilização do trabalho ganharam densidade. O processo de descentralização é explicado em função dos princípios que embasam uma nova lógica econômica, com outros modos de gestão e formação, que mobiliza os atores na periferia, buscando “a qualidade para melhorar a competitividade; a diversificação dos processos [e] a delegação de decisões do centro para a periferia” (PACHECO, 2000, p. 145).

Pacheco (2000, p. 145) considera que os fundamentos dos processos descentralizadores estão descritos, de modo que “a lógica do Estado regulador passou, o tempo de tudo gerir, controlar, passou. A nova perspectiva da administração deve impulsionar, animar, dar coerência, contratualizar e avaliar”. Ele se refere à complexidade das relações administrativas que impõe medidas facilitadoras da descentralização, que passam a se apresentar como processo necessário. Há necessidade de melhorar a competitividade, a diversificação dos processos e, para tanto, a delegação de decisões desloca-se do centro para a periferia. A descentralização e a centralização são políticas educacionais específicas, na medida em que visam atingir os objetivos atribuídos externamente. Portanto, as medidas descentralizantes não têm um fim em si mesmas, são medidas de caráter instrumental que podem ser, ou não, usadas em determinados contextos. Sua utilização relaciona-se com as relações de poder e como elas estão organizadas na sociedade. Desconhecer isso leva a pensar que pode usar determinado instrumento, descolado do processo de decisão, tornando obscuras as questões e razões pelas quais as medidas são tomadas.

De modo contrário aos autores mencionados, para Amaral Sobrinho (1999), Coordenador de Gestão Educacional do programa Fundescola e um dos formuladores da política educacional empreendida pelo governo FHC, a descentralização é o pressuposto básico na mudança do padrão de gestão do processo educacional. Nessa linha, o documento oficial elaborado por ele, afirmava que se deveria “dar poder de decisão a quem conhece os problemas e as condições locais, a quem pode equacioná-las de forma mais racional” (BRASIL, 1997a, p. 31). Para justificar a necessidade da descentralização educativa voltada para a equidade e eficiência no sistema de ensino, o autor conceitua a equidade de dois modos: “equidade vertical” e “equidade horizontal”. Segundo Amaral Sobrinho, na equidade vertical, “os desiguais recebem tratamento diferente”, enquanto na equidade horizontal, “os iguais recebem tratamento igual” (AMARAL SOBRINHO; GOMES, 1992, p. 31). Portanto, para essa finalidade declarada, presume-se que a qualidade do ensino deva ter maior eficiência e eficácia nos processos desenvolvidos pela escola que visem “aperfeiçoar” a gestão escolar, compreendendo, para isso, diferentes formas de atendimento às escolas, que passariam a depender essencialmente dos critérios de atendimento focalizado. Porém, observa-se que se, por um lado, é afirmada a capacidade da escola para lidar com os problemas locais, por outro lado, a política traçada no governo FHC negou a ela autonomia de decisão, bem como desconsiderou sua dimensão cultural na medida em que lhe impôs a gestão de uma eficiência dissimulada.

Ao contrário do que parece, a escola e a forma de pensar sobre ela, se tornam fatores eficazes de conservação social, pois legitimam e naturalizam as desigualdades fazendo delas uma questão individual e isolada do contexto social. Essa perspectiva, quando incide no processo de aprendizagem, reproduz a lógica do fracasso escolar de característica individual e passa a mediar a seleção direta ou indireta dos alunos ao longo da escolaridade, impedindo o acesso dos indivíduos ao conhecimento (BOURDIEU, 2001). A escola, para além de ser um espaço de educar, é primordialmente um espaço de exercício do poder.

Entretanto as afirmações de Guiomar Namó de Mello (2002) se juntam na defesa da descentralização, afirmando a inviabilidade e ineficácia do controle centralizado e vertical das atividades-fim das organizações e sistemas. Para a autora, é imprescindível a incorporação de novas tecnologias de gerenciamento que busquem reestruturar grandes máquinas burocráticas, redimensionando para suas atividades-fim mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços. Nota-se que, por detrás desse aparente discurso modernizante, está a lógica da autonomia enviesada pelo ideário neoliberal que defende a descentralização como medida inovadora para o aprimoramento da gestão; ao fazer isso, obscurece as relações de poder considerando que a centralização e a descentralização são medidas que se complementam. Na verdade, o que se defende de fato é um “Estado ágil e eficiente”; assim a descentralização é uma medida que visa à desregulamentação do Estado com a emergência pela prestação de contas viabilizada pela avaliação externa que exerce a função do controle a distância. A avaliação externa ganha força e importância, bem como os resultados que, medidos por testes-padrão, seguem a orientação dos organismos internacionais. Nessa perspectiva, a autonomia da escola se esvazia e fica restrita às ações em que o poder de decisão permanece centralizado.

Estes mecanismos de controle do Estado se justificam na medida em que o foco da gestão escolar se volta para atender um padrão de eficiência e de eficácia na escola, que se torna responsável pelos índices de fracasso e/ou “sucesso escolar”. Assim, a autonomia da escola é tese central nessas práticas de gestão nas quais as medidas descentralizantes assumem importância na defesa dos fatores de recuperação da eficiência, do desempenho e de maior racionalidade administrativa da gestão escolar. As pesquisas dos autores aqui mencionados explicitam, nessa lógica da racionalidade técnico-burocrática e instrumental, a administração autoritária defendida nos marcos da democracia burguesa por Mello (2002). Segundo a autora, o critério da “boa escola” se traduz na ideia da escola como centro das decisões acerca dos recursos alocados, cuja responsabilidade e prestação de contas ficam a cargo da direção

escolar. Considerando que os mecanismos de controle como a avaliação desses recursos e as decisões advindas delas permanecem centralizadas, muitos desses gestores assimilam que a reputação de uma “boa escola” se dá quando ela é bem organizada e funciona sem sobressaltos, ou seja, quando se eliminam os conflitos advindos das práticas centralizadas. Pode-se observar que as “boas escolas”, segundo Lima (2002a, p. 42), são aquelas que utilizam estratégias de fechar os canais de participação, posto que as experiências conflituosas que eles representam não são de fácil administração. Assim, as “boas escolas” visam tornar mais fácil o ato de administrar os conflitos internos, fazendo diluir as tensões políticas (ou pelo menos evitar sua publicização). Desse modo, a redução dos espaços de participação, ou mesmo a sua regulação são fundamentais para que a “boa escola” se sobressaia de forma individual como produto de um modelo de gestão em que relações se dão por processos atomizados. Compreende-se que, de modo particular, as escolas são levadas a crer na ilusão do “sucesso escolar” ensejadas pelos testes-padrão que servem também para conformar nesses espaços legitimidade à lógica racionalizadora do Estado eficiente, bem como particularizar o fracasso escolar em relação à “qualidade” do ensino esperado. Em síntese, pode-se afirmar que a descentralização é mais que uma mera desconcentração de tarefas, ela se constitui num mecanismo de apropriação do direito à participação crítica que envolve todos os campos de decisão da gestão, entre eles, o de decidir sobre os recursos financeiros.

1.5 A descentralização financeira e os impactos nos municípios

Consideramos que a descentralização de recursos financeiros se soma a outros temas de extrema relevância para a educação brasileira, que têm afetado as relações e as dinâmicas de gestão da escola. O desenho dado à descentralização de recursos no Brasil demonstra que o pêndulo da correlação de forças é extremamente desfavorável à classe trabalhadora. Além das intensas batalhas travadas pelo acesso dessas camadas à escola, a descentralização de recursos financeiros é outra pauta obrigatória na pauta de disputas constantes na arena da sociedade civil.

As análises sobre a descentralização e, em especial, a descentralização financeira dos recursos educacionais tem ocupado os esforços de vários estudiosos que compreendem que a gestão democrática desses recursos visa a demandar um Estado que socialize o poder, que seja transparente e controlado pela sociedade civil, mediante o exercício da radicalização da

democracia e as formas de gestão da escola que extrapolam seus muros (CAMARGO; BASSI, 2008; GIL, 2000, 2007; FARENZENA, 2004; MARQUES, 2009; SOUZA, 2007; CRUZ, 2009; MELCHIOR, 1991; MOREIRA, 2001; FERNANDES, 2001; CAMARGO, 1997; GOUVEIA, 2008; OLIVEIRA; ADRIÃO, 2001). Portanto, para esta tese que investiga a descentralização de recursos financeiros e a gestão democrática desses recursos pelas escolas, a compreensão dos elementos que constituem a política de financiamento educacional assume importância na medida em que os recursos descentralizados pelo governo municipal provêm da política de financiamento historicamente desenvolvida no Brasil. Assim, do ponto de vista da gestão democrática dos recursos financeiros, prevista pela CF de 1988, não se pode negar a importância que esses recursos tiveram para a educação e muito menos negar os avanços ocorridos no campo da gestão e do financiamento nos últimos anos, bem como a importância que esses recursos tiveram para a ampliação da democracia nas escolas (ARELARO, 1999a, 1999b, 2005, 2007; OLIVEIRA, 2001; FERNANDES, 2001; CRUZ, 2009; GOUVEIA, 2007; DAVIES, 1999, 2004a; PINTO, 1999, 2000; MONLEVADE, 1997; BASSI, 2001). Contudo, deve-se considerar o papel basilar das políticas de financiamento e regulação da educação, uma vez que os processos de gestão educacional e escolar são fortemente induzidos pela lógica decorrente do financiamento adotado, que resultou da caracterização do Estado e da articulação entre as esferas pública e privada (DOURADO, 2007, p. 923).

Segundo Luiz Dourado (2006, p. 282-283),

[...] para compreender o embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que os seus desdobramentos efetivos se vinculam a determinações estruturais de uma dada realidade, indicando, assim, a configuração assumida pelo Estado, o seu alcance jurídico-político-ideológico e as instituições que o compõem. O embate entre o público e o privado, no campo educacional, revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público.

Assim, parte-se do entendimento de que a democratização dos processos de organização e gestão “deve considerar as especificidades dos sistemas de ensino, bem como os graus progressivos de autonomia das unidades escolares a eles vinculados, e buscar a participação da sociedade civil organizada” (DOURADO, 2007, p. 925).

Embora a educação no Brasil tenha sua trajetória histórica marcada pela descontinuidade das políticas, em especial os processos de organização e gestão da Educação Básica nacional, ela sempre contou com certo grau de descentralização em meio a uma estrutura política verticalizada (ARELARO, 1988; ROMANELLI, 2010). Sobre esse assunto, Cleiton de Oliveira (1999) assevera que as discussões sobre descentralização do ensino

remontam ao *Ato Adicional* de 1834, que constituiu um marco na descentralização do ensino brasileiro. Esse Ato delegou às províncias a incumbência de legislar sobre a instrução pública e sobre a criação de estabelecimentos próprios para promovê-la. Já a Constituição de 1891, que consagrou a federação, deu maior autonomia aos Estados com a obrigação de cuidar da instrução primária. Os anos de 1930 a 1945 foram marcados pela volta da centralização política, aumentando consideravelmente a dependência dos Estados em relação à União. Observa-se que, em nenhum momento, os municípios foram favorecidos por esses instrumentos legais de repasses financeiros, o que dificultou que as escolas primárias tivessem acesso aos recursos para atender suas demandas.

José Marcelino de Resende Pinto (2000) analisa o financiamento educacional e afirma que, pela primeira vez no Brasil, as políticas sociais foram incorporadas ao discurso oficial pela Constituição de 1934, que vinculou um percentual de dez por cento para Municípios e União e nunca menos de vinte por cento para Estados e Distrito Federal. Porém, essa medida foi logo revogada pela Constituição de 1937 e, finalmente, incorporada à Constituição de 1946, que fixou em vinte por cento a contribuição dos Estados com a Educação e introduziu os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, que, posteriormente, é revogada pela ditadura militar. Segundo José Marcelino Rezende Pinto (2000), o período compreendido entre a Constituição de 1946 até fins da década de 1950 trouxe uma expansão do ensino público primário e secundário; mesmo com o acesso reduzido à classe média e aos setores da elite, apresentaram uma melhora significativa na qualidade da educação brasileira. Contudo, essa escola teve um curto período de duração; ela foi consumida pelo processo progressivo de urbanização e pelos déficits do Estado que, junto às medidas restritivas advindas dos acordos de financiamento internacionais, contribuíram para o fim dessa escola.

Nos anos de 1960, a política educacional empreendida pela ditadura militar, além de pôr fim nos projetos de educação popular que estavam em desenvolvimento, suprimiu a vinculação constitucional de recursos educacionais. Fato é que, a crescente urbanização demandou a ampliação no número de matrículas que somada ao aumento nos anos de escolaridade obrigatória previstas na LDB de n.º 5.692 fez com que os gastos com a educação atingissem níveis de financiamento baixíssimos, sem contar que, nesses gastos, não haviam recursos financeiros destinados pela União. Foi a Constituição de 1988, ou *Constituição Cidadã* como ficou conhecida, que se constituiu no marco histórico no que se refere à consolidação do incipiente Estado de Direito no Brasil.

As inovações da Constituição Federal (CF) de 1988, no campo educacional, estão expressas pelo artigo 205 que previu a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família, [...] promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). O reconhecimento da educação como um direito pela CF de 1988 representa um avanço qualitativo em relação às demais Constituições, principalmente no que se refere ao detalhamento e aos instrumentos legais para a garantia do direito à educação. Porém, para consagrar a educação como direito, tem-se que considerá-la em todos os seus aspectos: acesso, permanência e sucesso escolar (OLIVEIRA, 1999).

Em relação ao acesso, a ampliação do número de vagas e a obrigatoriedade da Educação Básica garantiram a universalização do ensino para a população brasileira. No inciso IV da Lei está prevista a “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”. Assim, essa inovação assegura a gratuidade do ensino para todos os níveis na rede pública, ampliando-a para o Ensino Médio. Entretanto no que se refere à permanência na escola e o sucesso escolar, segundo Romualdo Portela de Oliveira (1999), o perfil da educação brasileira, comparado aos índices internacionais, apresenta um dos mais baixos índices mundiais.

Outro ponto importante na CF de 1988 são os avanços significativos em relação à gestão democrática, considerada como um dos princípios da educação pública. Diante disso, a gestão democrática manifesta no espectro da Lei ganhou no campo prático maior envolvimento dos sujeitos sociais que reivindicavam a participação nas definições da gestão da educação que compreende também o financiamento. Essas manifestações foram possíveis pela clareza do texto constitucional que, no artigo 208, prevê que o dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988).

Na análise de Cruz (2009, p. 88), a mudança mais significativa desencadeada pela Constituição Federal de 1988 foi refletida pelo espírito descentralizador da Lei que promoveu

a transferência de competências na condução das políticas sociais para os municípios, pois, segundo a autora, “a redemocratização do país garantiu a ampliação da autonomia dos governos subnacionais, com descentralização de receitas”. Essa ampliação de autonomia contribuiu na definição “das fronteiras, até então convulsionadas no que tange ao financiamento da educação” (GIL, 2007, p. 26).

A definição dos papéis dos entes federativos em relação ao financiamento, embora muito tenha que avançar no financiamento tendo como horizonte o ensino de qualidade, foi uma medida que ajudou a dar clareza às funções e obrigações legais sobre os gastos educacionais. Arelaro e Gil (2005) chamam a atenção para que se tenha muita cautela sobre um dos pontos que historicamente representou um avanço nos gastos sociais, notadamente na Educação – a vinculação constitucional de recursos – para que esta não seja abolida das proposições governamentais, pois de certa maneira e em certo grau, garante a prioridade de investimento em Educação. Ou seja, a vinculação de recursos é uma medida que institui a obrigatoriedade do Estado com a educação, fato que se constitui num avanço real em termos da conquista do direito à educação. Mas para isso há que considerar que

[...] o acesso e a permanência no processo educacional e escolar [também] é um direito social, assegurado constitucionalmente, e fundamental para o estabelecimento de uma educação cidadã por sua capacidade transformadora, tanto nos processos de ensino e de aprendizagem, quanto nos processos participativos e decisórios que orientam a prática da gestão democrática do ensino. (CAMARGO; VIANA, 2010, p. 1)

Ao definir a educação como um direito, o Estado, necessariamente, aumentou a demanda pela educação, fato que exigiu novas formas de gerir e financiar essa política. A CF de 1988 inaugurou uma nova fase na descentralização das políticas brasileiras; entre as inovações, o artigo 211 estabeleceu as responsabilidades sobre a gestão e o financiamento da educação, que determinou a divisão das responsabilidades entre os três entes federativos – União, Estados e Municípios –, bem como definiu o valor mínimo que deve ser aplicado por cada um deles, que seria de 18%, 25% e 25%, respectivamente. No entanto, essa distribuição de competências inaugurada pela CF de 1988, ao estabelecer a vinculação de recursos, não considerou que as condições econômicas e institucionais de cada um deles são extremamente diferenciadas no exercício de suas funções. Segundo Aspásia Camargo (2001, p. 342), esse artigo criou artificialmente uma condição de igualdade entre eles.

Considerando que o direito à educação e à formação com qualidade deve, necessariamente, prescindir de um aporte financeiro para seu desenvolvimento, no Brasil, a vinculação de recursos é uma medida importante, porém está longe de se efetivar como

ideal. Para alguns estudiosos do financiamento educacional, as dificuldades se devem ao fato de que “esbarramos num impasse quase insolúvel: num país desigual como o nosso, as propostas vigentes apresentam, exclusivamente, formas insuficientes de fazer ‘render’ mais os mesmos recursos” (ARELARO; GIL; 2005, p. 53). Ou seja, a ampliação do acesso como direito à educação, necessariamente exige um investimento adequado no setor educacional, sob pena de comprometer a permanência dos alunos na escola e o sucesso escolar, assim como a qualidade do ensino; ainda mais quando considerado que o financiamento da Educação Básica não é viabilizado com os recursos financeiros destinados pela União, como se verá mais adiante. Nesse sentido, o financiamento educacional definido pela CF de 1988 sofreu novas configurações com as legislações complementares, o que, de certo modo, compromete o direito à educação.

Ao ser sancionada a Emenda Constitucional (EC) de nº 14³⁴ criou uma reviravolta nos sistemas de ensino. Para se adequar às ordenações legais, os sistemas municipais e estaduais, que tiveram que proceder a diversas adequações normativas e organizacionais para dar resposta à “mini” reforma³⁵ tributária implementada pela política do Fundo (GIL, 2007), que empreendeu novas modalidades de vinculação constitucional aos recursos destinados à educação. Todavia, pode-se observar que, numa organização federalista como a brasileira, que está assentada nas mais cruéis desigualdades sociais, acirradas pelo modelo político e econômico excludente, a função da União deveria ter “seu sentido mais profundo no papel redistribuidor de recursos para combater as iniquidades sociais e econômicas” (RODRIGUEZ, 2001, p. 49), de modo a garantir, efetivamente, a vinculação de recursos financeiros, com o objetivo de manter um mínimo de qualidade educativa, definindo para tanto o que seria essa qualidade.

Embora os resultados historicamente acumulados pelo papel redistributivista da federação, não sejam significativos, Vicente Rodriguez (2001, p. 49) aponta que “o sistema tributário nacional está ancorado no princípio de redistribuir a renda pública nacional entre os parceiros federados [e, mesmo] durante o período da ditadura militar as relações redistributivas presentes na Constituição da República Federativa foram preservadas”. Segundo o autor, a descentralização da educação brasileira entre 1988 e 1997 se definiu como um processo fiscal de descentralização para Estados e Municípios, marcada pela CF de 1988 que tornou possível o aumento na disponibilidade de recursos

³⁴ A emenda Constitucional de nº 14 modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

³⁵ Para Arretche (2004, p. 24), o Fundef se caracterizou como uma “minirreforma tributária de âmbito estadual”.

nessas instâncias governamentais. Para demonstrar sua tese o autor toma como referência os anos de 1960 a 1997, evidenciando que entre esses anos a distribuição da receita de impostos teve um aumento considerável. Segundo Rodriguez, a receita de impostos dos municípios ficou, aproximadamente, 10% maior no ano de 1997 do que no regime de exceção e oscilou em torno de 2,09%. Segundo ele, em relação à receita total de impostos, isto representou perto de 20 bilhões de reais a mais por ano, nos orçamentos dos níveis sub-nacionais. Contudo, afirma ele que, “em contrapartida, o aumento da oferta de serviços educacionais, por parte das instâncias governamentais municipais, foi modesta e totalmente focalizada no ensino pré-escolar, com a anuência dos governos estaduais” (RODRIGUEZ, 2001, p. 43).

Segundo Rodriguez (2001, p. 44), embora houvesse aumento na disponibilidade de recursos financeiros, em virtude da pouca aplicação na educação, “vários municípios recorreram a uma série de artifícios contábeis para cumprir as disposições constitucionais”³⁶, com a resistência de quase uma década dos prefeitos municipais e governos estaduais para conduzir um processo articulado de descentralização da oferta educacional entre as esferas governamentais. Em decorrência desse quadro, o governo federal intervém na obrigatoriedade da oferta e do financiamento educacional. Mediante os imperativos da regulação com os gastos educacionais e da insistência dos governos estaduais e municipais em assumirem a oferta definida pela CF de 1988, o governo de Fernando Henrique Cardoso encontrou legitimidade para interferir nacionalmente na política de financiamento, articulando os Estados e Municípios à agenda nacional de ajuste fiscal, com a criação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996. (RODRIGUEZ, 2001) O governo federal encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14/96 criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fundef) que concretizou um novo cenário de coordenação do processo. A descentralização proposta pelo novo fundo apresentou, entre suas mudanças, a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino que foi melhor detalhada no artigo 70 da LDB de 1996. Posteriormente, a EC nº 29/2000³⁷ modificou a alínea “e” do artigo 34 da CF de 1988, introduzida pelo art. 18 que previa a autonomia dos entes federados. Nesse processo,

³⁶ Segundo Rodriguez (2001), além dos recursos serem subutilizados, a vinculação desses recursos davam margem para manobras pouco lícitas por parte dos gestores municipais.

³⁷ Altera os artigos de números 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

os entes federados, ao se tornarem autônomos, assumem responsabilidades pelo exercício de suas funções, bem como possíveis sanções decorrentes dele. A nova redação do art. 34 prevê que a União somente intervirá nos Estados e Distrito Federal em situações imprescindíveis para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2008a, p. 39-40).

De certo modo, esse artigo apresenta um valor positivo para o financiamento educacional na medida em que compromete os entes federados com o cumprimento do pacto federativo e, no caso do financiamento educacional, exige empenho dos governos municipais e estaduais na aplicação integral dos recursos vinculados à educação. Porém, tanto a igualdade formal quanto a autonomia relativa que predomina no exercício das funções dos governos estaduais e municipais se constituem num dos ardis da política macroeconômica do Estado na medida em que as decisões sobre a política de financiamento educacional são centralizadas.

Já no artigo 211 da CF de 1988 que previa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, foram modificados os § 1º e 2º³⁸ ficando a seguinte redação:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

³⁸ O § 1º previa que “a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” e o § 2º previa que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”. (CF/1988)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (BRASIL, 1988).

Com essa modificação, a União ficou incumbida de organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiando as instituições de ensino públicas federais. Em relação aos demais sistemas educacionais estaduais e municipais, a União passou a exercer apenas a função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino³⁹ mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que se firmou pelas transferências de recursos por meio de programas próprios⁴⁰ sem investir diretamente no financiamento da Educação Básica. A EC nº 14 também definiu a obrigação dos Municípios em atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, seguido pela obrigação dos Estados e o Distrito Federal que atuariam prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio. O artigo 211 prevê ainda, no § 4º, o regime de colaboração na organização dos sistemas municipais e estaduais, como dito anteriormente, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Pode-se observar que nessa nova configuração as responsabilidades assumidas pelos Estados e Municípios, após a EC nº 14, são maiores, pois eles ficam responsáveis pelo atendimento da maior demanda educacional com a universalização do Ensino Fundamental prevista pelo artigo 208 da CF.

Já o § 1º do artigo 212, com a modificação dada pela EC nº 14, definiu que a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios passaria a ser assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de natureza contábil, constituído por 15% dos recursos distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de Ensino Fundamental.

O Artigo 60 da EC nº14 previu que os “municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da CF para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de “assegurar a universalização

³⁹ O padrão de qualidade de ensino ficaria nacionalmente definido da seguinte forma: “I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; II - capacitação permanente dos profissionais de educação; III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; IV - complexidade de funcionamento; V - localização e atendimento da clientela; e VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino” (Art. 13 da Lei nº 9.424/96).

⁴⁰ Esses programas de transferências de recursos serão detalhados no capítulo II deste estudo.

de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério⁴¹” (EC nº 14 de 1996), que se constituiu numa segunda subvinculação de recursos destinados ao financiamento do Ensino Fundamental. Ou seja, o § 5 da EC nº 14 modifica o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e prevê, nos dez primeiros anos da promulgação da emenda, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. Uma terceira subvinculação é feita pelo art. 5 da EC nº 14, que no §1 determina a criação do Fundef. Ou seja, a CF de 1988 já previa uma vinculação de 25% de recursos para manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), entretanto, o art. 5 da EC nº 14 que criou a política de fundos, no § 2 subvinculou dos 25% aplicados em MDE, 15% com os gastos no Ensino Fundamental. Desse modo, a política de fundos assegurou que os gastos educacionais com a Educação Básica sejam aplicados pelos Estados e Municípios, bem como afirma a função redistribuidora da União, tão-somente no que se refere à complementação dos recursos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal não alcançarem por aluno o valor mínimo definido nacionalmente. (EC nº 14 de 1996).

Nessa perspectiva, a EC nº 14 contribuiu para eximir a União do financiamento da Educação Básica responsabilizando Estados e Municípios com a obrigatoriedade em aplicar na educação recursos orçamentários vinculados mais às transferências oriundas da União (FPM, FPE, Salário-educação, etc.) e dos Estados nos níveis de ensino já estabelecidos, focalizando atendimento no Ensino Fundamental. Desse modo, a descentralização educacional foi abalada pelas tensões provocadas pelo novo fundo. “O Fundef, ao ser implantado, retira recursos do ensino pré-escolar para serem alocados privilegiadamente no ensino fundamental, pois as matrículas pré-escolares não são levadas em conta para os repasses dos per capita do Fundo”. (RODRIGUEZ, 2001, p. 45)

Essas modificações observadas no financiamento educacional no âmbito legal se deram em sintonia com a nova agenda política econômica e social desencadeadas pela ampla reforma administrativa que visou reordenar as funções do Estado brasileiro nos anos de 1990. Essa reforma criou, como se viu, um novo arranjo no pacto federativo, no qual a

⁴¹ “§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.” (Art. 212/ CF de 1988)

descentralização das políticas sociais, entre elas as educacionais, tiveram, entre os objetivos não declarados, pôr em prática a desresponsabilização do Estado,

[...] ensejando um conjunto de medidas de transferência de responsabilidade de políticas setoriais para a esfera municipal implementadas pelo governo federal ao longo dos anos 90, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, se relaciona com essa possibilidade de os municípios assumirem como entes autônomos a execução das políticas, entretanto, isto não é um processo automático, uma vez que, federalismo não é sinônimo de descentralização. (GOUVEIA, 2008, p. 41).

Desse modo o novo pacto federativo submeteu Estados e Municípios a mais uma subvinculação de recursos – com a política de fundos⁴² – que consumia 15% dos recursos arrecadados de impostos transferidos dos fundos de participação estadual e municipal. Antes de adentrar especificamente na composição de receitas dos impostos de cada ente federativo (União, Estados e Municípios), é necessário entender que

[...] o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) classifica os tributos como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, conforme artigo 3º. Os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuições. O imposto se diferencia dos demais tributos por não contemplar uma correlação entre o fato gerador do tributo e uma atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. As taxas são associadas ao ressarcimento pelo uso efetivo ou potencial de um serviço público colocado à disposição do contribuinte. As contribuições de melhoria têm por fim o custeio de obras públicas de que decorra valorização imobiliária e podem ser cobradas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. No caso das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, compete, exclusivamente, à União instituí-las, sendo instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. No caso dessas contribuições, embora haja correlação entre o fato gerador e um campo de atividade específica, essa correlação pode não ocorrer de maneira direta. Além disso, a partilha das contribuições da União com os demais entes federados ocorre apenas nos casos explicitamente definidos pela legislação, a exemplo da contribuição social salário-educação. As contribuições sociais se diferenciam das econômicas por ter sua arrecadação vinculada ao financiamento da seguridade social, as quais representaram, em 1998, 82% das receitas de contribuições (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998). (CRUZ, 2009, p. 95-96).

Desse modo, os impostos são os tributos efetivamente partilhados entre os entes federados, e podem ser destacados da seguinte forma, conforme previsto na CF de 1988: 1) os impostos apropriados com exclusividade; 2) aqueles apropriados após partilha com outras esferas, no sistema de transferências intergovernamentais; e 3) aqueles recebidos com caráter de transferências (CRUZ, 2009, p. 96), conforme dispostos no quadro 1 a seguir:

⁴² A política de fundos será tratada em um item mais a frente.

Quadro 1 - Distribuição dos recursos de impostos entre os entes federados

Impostos	União	Estados	Municípios
<i>Apropriados exclusivamente</i>	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com exceção da parte referente à tributação do minério ouro; Imposto sobre Importação (II); Imposto Exportação (IE) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), este ainda não regulamentado no Brasil;	Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos “ <i>Causa Mortis</i> ” (ITBD); Adicional do Imposto de Renda (AIR); Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais (IRRF);	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS); Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - <i>inter vivos</i> (ITBI); Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRF).
<i>Apropriados após partilha com demais entes da federação, em regime de transferências intergovernamentais</i>	Imposto de Renda (IR - 53%); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI - 43%); Imposto Territorial Rural (ITR - 50%). ⁴³	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS - 75%); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA - 50%).	
<i>Transferências do Estado</i>			Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS - 25%); e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA - 50%).
<i>Transferências da União</i>		Imposto sobre Operações Financeiras sobre a extração do minério ouro (IOF-Ouro -30%); Fundo de Participação dos Estados (FPE – composto por 21,5% do IR e do IPI); Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação (IPI-Exp -7,5 do IPI).	Imposto sobre Operações Financeiras sobre a extração do minério ouro (IOF-Ouro -70%); Fundo de Participação dos Municípios (FPM – composto por 22,5% IR e do IPI); Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação (IPI-Exp -2,5% do IPI) ⁴⁴ ; Imposto Territorial Rural (ITR - 50%).

Fonte: João Monlevade (1997); Cruz (2009).

Nesse modelo fica realçado o papel que a União assume de transferir impostos para estados e municípios, assim como os estados também executam transferências para os municípios.

A função redistributiva da União estabelecida pela CF de 1988 encontra-se, também, no texto da LDB de 1996, no Título VII dos Recursos Financeiros. No artigo 75 da Lei educacional está assegurada a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de modo que torna mais claro, bem como delimita o que poderia ser considerado como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino⁴⁵ (MDE) (RODRIGUEZ, 2001, p. 41). Como MDE, entende-se:

⁴³ A Lei Federal nº 11.250, de 28 de dezembro de 2005, autoriza celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal e municípios para que estes assumam a cobrança direta e fiscalização do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

⁴⁴ Na realidade, os 10% do IPI são repassados da União para os estados, que se apropriam de 75% e repassam para os municípios 25%.

⁴⁵ A MDE “são ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros. Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei 9.394/96 - LDB pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí

1. A remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; 2. A aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; 3. O uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; 4. Os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; 5. A realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; 6. A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; 7. A amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; 8. A aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (Art. 70 da LDB 9394/ 96).

Como parte da organização da política de financiamento educacional, a distribuição de recursos financeiros prevista para MDE resultou numa estrutura organizacional agrupando-se os recursos a serem aplicados de acordo com a unidade federativa e suas devidas fontes de recursos, assim como seus responsáveis, como pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 2 - Estrutura orçamentária dos recursos educacionais e seus responsáveis

União	Estados	Municípios
Orçamentários (Tesouro)	Orçamentários (Tesouro)	Orçamentários (Tesouro)
Ordinários do Tesouro	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e ICMS)	Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPM)
DRU (ex: FEF/FSE)		
Contribuições sociais	Transferências	Transferências
Salário-educação/ quota federal	Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota estadual
Contribuição sobre o lucro líquido	Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef)	Salário-educação/ quota federal
Contribuição para a seguridade social	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do Estado
Receitas brutas de prognósticos		Orçamentários da União
Outras fontes		
Operações de Crédito		Aplicação do salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE
Renda líquida da Loteria Federal	Contribuição social	
Renda de órgãos autônomos	Salário-educação/quota estadual	
Aplicação do salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE	Outros	Outros
Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
Diversos	Operações de crédito	Operações de crédito
	Diversos	Diversos

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias. Elaboração: Castro (2001, p. 14).

A estrutura de financiamento, como se pode ver no quadro 2, é mista e complexa, a maior parte dos recursos advém de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos oriundos da vinculação de impostos. A outra parcela, também expressiva, provém das contribuições sociais, principalmente das contribuições do salário-educação e, ainda, as

a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional. Em relação aos recursos do FUNDEB, todas estas despesas devem ser relacionadas ou vinculadas à educação básica” (MEC) Disponível em: <www.semec.pi.gov.br/Dimon/Arquivos/FUNDEBArquivos/Arquivo4680.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.

parcelas que provém de operações de crédito com agências internacionais. “Por último as outras fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas.” (CASTRO, 2001, p. 13).

Sobre a participação do salário-educação na composição da receita orçamentária, Rosana Cruz (2009, p. 188) afirma que

A Lei 9.766/98 determinou que 50%, no mínimo, da quota estadual deveria ser repassada pelos estados aos seus respectivos municípios, conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental de cada rede. Entretanto, segundo o FNDE, até 2001 somente 14 estados da federação⁴⁶ haviam regularizado essa situação, uma vez que isso dependia da aprovação de uma lei estadual (FNDE, 2001a). Em 2003, para solucionar o impasse, o Presidente da República sancionou a Lei 10.832, de 29 de dezembro, que redefiniu a distribuição dos recursos do salário-educação da seguinte forma: somente 90% destes passaram a ser redistribuídos: 1/3 para quota federal e 2/3 para quota de estados e municípios, esta última redistribuída automaticamente pelo FNDE para as secretarias municipais e estaduais de educação, conforme matrículas no ensino fundamental, com o objetivo de financiar programas, projetos e ações voltados para essa etapa da educação básica. Os 10% restantes se somam ao 1/3 apropriado pelo FNDE, somando, assim, 40% dos recursos do salário-educação que são utilizados para o financiamento de seus programas e projetos, dirigidos a estados e municípios. Segundo relatório do FNDE de 2004, a definição de retirada dos 10% da partilha com estados e municípios foi realizada [...] sendo seu objetivo “financiar ações e programas voltados para a redução dos desníveis socioeconômicos.” (FNDE, 2006b, p. 65).

Como dito anteriormente, não se nega a importância que a vinculação constitucional teve para a educação; no entanto, o que é discutível nessa política são os valores aplicados e as responsabilidades em relação a essa vinculação. Segundo Castro (2001), em termos de vinculação de recursos à educação, o Art. 60 das disposições transitórias da CF de 1988 determinava a aplicação de 50% dos recursos que deveriam ser gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino e combate ao analfabetismo. Esse fato gerou grande polêmica em relação à organização do financiamento e dos recursos vinculados à educação. A questão estava em definir como deveriam ser empregados os gastos com MDE.

Castro (2001) analisa que o entendimento sobre os gastos em MDE foi responsável pela controvérsia entre os representantes da área educacional do Legislativo e do Executivo brasileiro. Nas discussões que se travaram sobre a aplicação dos recursos do MDE, os dois campos expressavam entendimentos diversos. Em um dos campos estavam os representantes do governo federal e no outro campo estavam setores dos movimentos

⁴⁶ Acre, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

populares que uniram forças com parlamentares da oposição ligados ao setor educacional que “defendiam que 50% dos 18% da arrecadação dos impostos da União vinculados, pelo art. 212, às despesas com MDE deveriam ser aplicados na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos da promulgação da CF” (CASTRO, 2001, p. 15). No entanto, os setores do governo optaram por interpretar o referido artigo de outra maneira de modo que “a expressão ‘poder público’ foi compreendida como se englobasse todos os três poderes conjuntamente” (CASTRO, 2001, p. 15). Ou seja, os 50% vinculados ao combate do analfabetismo e à manutenção e desenvolvimento do ensino seria calculados a partir dos gastos das três esferas de governo e não de cada uma separadamente. Ocorre que com essa soma não houve necessidade da União investir mais recursos em MDE, pois a soma dos recursos despendidos pelos Estados e Municípios com a Educação Básica eram satisfatórios para compensar a grande parcela dos recursos da União destinada aos ensinos superior e médio.

Neste sentido, Rosana Cruz (2009) destaca o fato de que, em função desse entendimento que o governo fez do artigo 212 da CF, os recursos aplicados pela União se mantiveram inferiores aos recursos aplicados pelos Estados e Municípios. Segundo a autora, “de 1995 a 2005, os municípios tiveram 97% de aumento nos gastos da educação, os estados aplicaram 23% da receita constitucional e a União apenas 14%” (CRUZ, 2009, p. 161). Esse impacto foi provocado principalmente pelo fato da União não colocar novos recursos na educação. No ano de 2005, as aplicações de recursos municipais na educação respondiam por 38,9% em relação ao total de recursos. Por um lado, isso demonstra a aceleração do processo de municipalização posto em curso pelo governo FHC e, por outro lado, a opção que esse governo fez por uma política de desregulamentação do Estado, seguida pelo governo Lula. Levando em consideração a situação do país deixado por FHC, o governo Lula se defrontaria com um pêndulo:

Enquanto, por um lado os capitais transnacionais (com a aquiescência dócil do que resta dos capitais nativos) puxaram o pêndulo para o centro e para a direita, visando à implementação de políticas de conformidade com seus interesses, sob a batuta do FMI e do BM, de outro lado, o universo multifacetado do mundo do trabalho, através de suas ações concretas pela base, por seus sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais, partidos e movimentos de esquerda, deverão respaldar, amparar, impulsionar e mesmo exigir do Governo Lula a elaboração de programas e de políticas que garantam e ampliem os direitos e conquistas dos trabalhadores contra a lógica destrutiva dos capitais (ANTUNES, 2005, p. 142).

Porém, no governo Lula, o pêndulo cedeu aos interesses da macroeconomia, as evidências da desregulamentação do Estado que não teve fim com o governo FHC. Conforme

demonstra Cruz (2009), no governo Lula, a opção em não romper com a política macroeconômica de geração de *superávit* fiscal para pagar os juros da dívida externa e interna marca a continuidade da política de desregulamentação do Estado nas políticas sociais, em especial, na educação, iniciada pelo governo FHC.

No primeiro balanço feito na gestão do governo Lula, Luiz Araújo (2006, p. 15) aponta que “a política de financiamento da educação ficou subordinada às metas do ajuste fiscal e da obtenção do superávit primário, impedindo qualquer debate mais efetivo sobre a elevação do padrão de qualidade do ensino”. Cruz (2009, p. 110) ressalta que a política de aplicação de recursos financeiros na educação, desencadeada por esse governo, foi balizada por uma linha econômica que visou a “redução dos gastos públicos e a intensificação de parcerias com o setor privado em várias áreas, entre elas a educação”. A tendência municipalizante do ensino não sofreu uma reversão no período. Pelo contrário, a participação dos municípios nas matrículas do Ensino Fundamental passou de 51,87% (2003) para 53,64% (2005) e, em 2011, os municípios oferecem 45,46% de toda a Educação Básica.

Como não foi viabilizada nenhuma reestruturação tributária para oferecer melhores condições aos municípios de arcarem com o crescimento das responsabilidades, podemos afirmar que a “municipalização predatória teve ação de continuidade, pelo menos de maneira inercial” (ARAÚJO, 2006, p. 25). A vinculação de recursos na perspectiva da política macroeconômica dos governos, após os anos de 1990, foram medidas aplicadas com um fim em si mesmas, tendo como resultado prático a desconcentração de ações que dissimularam a desresponsabilização do financiamento da União na educação. A redistribuição de recursos promovida pela política de fundos⁴⁷ resultou na sobrecarga aos estados e municípios (ARELARO; GIL, 2005).

Segundo Cruz (2009), a política de fundos induziu um avanço expressivo na municipalização educacional, havendo um acréscimo de recursos financeiros no setor educacional. A autora observa que se, de um lado, houve um aumento nos investimentos feitos pelo governo federal e pelos estados, do outro lado, houve aumentos significativamente diferenciados, na medida em que os municípios participam mais ativamente do financiamento educacional (CRUZ, 2009) como pode ser observado na tabela 4 a seguir:

⁴⁷ A implementação da política de fundos no Brasil segue a lógica da macropolítica do Estado e tem como marco legal a LDB de 1996 como se verá mais adiante.

Tabela 4 – Estimativa da proporção relativa do investimento direto em educação, por esfera de governo em valor constante – Brasil – 2000 a 2009

Ano	Proporção do Investimento Público Direto			
	Esfera de Governo			
	Total	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	100,0%	18,8%	42,0%	39,2%
2001	100,0%	18,8%	41,4%	39,7%
2002	100,0%	17,6%	43,2%	39,2%
2003	100,0%	17,0%	41,9%	41,1%
2004	100,0%	16,0%	41,2%	42,8%
2005	100,0%	16,7%	40,1%	43,2%
2006	100,0%	17,0%	42,8%	40,2%
2007	100,0%	18,0%	41,9%	40,1%
2008	100,0%	18,0%	42,5%	39,5%
2009	100,0%	19,7%	41,2%	39,1%

Fonte: Inep/MEC

Tabela elaborada pela DEED/Inep.

As estimativas de aplicação de recursos financeiros permitem observar que nos anos de 2000 a 2009, os estados e municípios aplicavam acima de 80% dos recursos totais investidos na educação, porém o maior crescimento de investimentos nesses anos foi registrado pelos municípios. Na tabela, pode-se observar que há uma clara diferenciação entre os investimentos feitos pela União, estados e municípios, considerando que esses últimos são o elo mais fraco desse pacto federativo.

Nos últimos anos em que está em vigor a descentralização financeira, a tabela 4 aponta a existência de diferenciações entre os investimentos feitos pela União, pelos estados e municípios na educação. As diferenças na aplicação de recursos tiveram origem na imposição de definições jurídicas legais – entre elas, a política de fundos que definiu o valor mínimo do custo por aluno e, por decorrência, a complementação da União, a focalização dos recursos do MDE da União no Ensino Superior – que possibilitaram os diferentes investimentos que colaboraram para a indução da municipalização da educação.

Até o ano de 2009, os municípios arcaram, em média, com 40% do total de recursos investidos na educação, enquanto a União investiu, em média, 18,2% do total de gastos, ou seja, a União investiu somente os recursos vinculados constitucionalmente. O gasto por esfera de governo proporcionalmente aponta que os municípios empenham uma quantidade de recursos equivalente aos estados. Entre os anos de 2000 e 2009, os estados aplicaram em média 40% dos recursos empregados na educação e a União 18,2%. Já os municípios

aumentaram em 2% em média suas aplicações no setor educacional. De fato, a vinculação de recursos permitiu à União manter um baixo patamar de investimentos, repassando aos estados e municípios uma maior obrigatoriedade com os investimentos educacionais. Segundo Cruz (2009, p. 161), embora os estados e o governo federal tenham diminuído sua participação percentual no total dos recursos operados no setor educacional, não se pode negar que “na realidade, houve um aumento real na participação dos três entes federados, mas aumentos significativamente diferenciados”. Segundo a autora, nos anos de 1995 a 2005, em que vigorou o Fundef, “os municípios tiveram 97% de aumento nos gastos da educação, estados 23% e a União apenas 14%” (CRUZ, 2009, p. 161). De certa forma, esses resultados estão ligados, no caso dos Estados e municípios, tanto à municipalização do Ensino Fundamental quanto à instituição do Fundef.

Entretanto, como o eixo de discussão deste trabalho é a descentralização de recursos financeiros na Educação Básica, deve-se problematizar os motivos que levaram à instituição dos fundos de financiamento, bem como os programas educacionais criados para organizar a função redistributiva da União, sabendo que as concepções que animam as ações dos governos no Brasil, do ponto de vista histórico, atendem aos interesses particulares que hegemonizam o Estado. Vê-se que os mecanismos descentralizantes, a exemplo da política de fundos, foram criados com base na funcionalidade da política social, que

[...] se configura especialmente, mas não exclusivamente, pela lógica da reprodução e acumulação capitalista. Ela visa também a legitimação dos grupos no poder, a necessidade de assegurar a paz social, a intencionalidade de reforçar ideologias e de responder à idealização do redistributivismo. (FREITAS, 1998, p. 3).

Diante desse quadro, se pode inferir que, para exercer a função redistributiva, o Estado cria instrumentos “ideais”, os quais por um lado são facilitadores no atendimento das demandas sociais, mas por outro acabam por favorecer a política de desoneração da União com essas políticas. Posto dessa forma, interessa a este trabalho analisar as formas de transferência pelas quais a função redistributiva da União se exerce, compreendendo que a partir da vinculação constitucional de recursos no Brasil, são postos em funcionamento diversos mecanismos de transferências de recursos financeiros, entre eles, a política de fundos, que visaram em tese: “prover condições para o exercício de responsabilidades com a promoção de políticas sociais básicas” (CRUZ, 2009, p. 169).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado em meio à reforma do Estado que seguia as

orientações das agências multilaterais especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Os encargos das dívidas assumidas pelo país junto esses organismos internacionais, tais como: o pagamento da dívida externa; o cumprimento das metas de *superávit* fiscal exigidas pelo FMI, entre outras medidas recessivas, levou o governo a reestruturar o atendimento das políticas públicas, optando pela focalização das políticas sociais que viriam a romper com o critério universalista inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Na análise de Lisete Arelaro (2005), sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a autora afirma que o Fundo foi proposto a partir de quatro objetivos – justiça social, equidade, efetiva descentralização e a melhoria do ensino e valorização do magistério público. Arelaro (2005) assevera que a criação do Fundef foi uma medida que fez dele um instrumento de transferência de responsabilidades da União para os demais entes federados, de acordo com um novo arranjo no pacto federativo, que, por sua vez, alcançou os municípios. Segundo a autora, o Fundef, considerado pelo Governo FHC como exemplo inovador de política social, não passou de competente estratégia para transferir responsabilidades aos Municípios, que eram, até então, da União e dos Estados. Isso significa manter um custo mais baixo possível, tolerável para as crianças pobres – e só para elas – uma escola pobre. Arelaro (2005, p. 54) afirma que “o velho lema que os cínicos (pré/pós) liberais pregavam em políticas públicas: ‘aos pobres, a pobreza’ se consolidaram por meio do Fundef. Nunca o Governo Federal gastou tão pouco, de forma tão competente, no ensino fundamental”. Por mais bem intencionada que fosse, a política de fundo nivelou por baixo o financiamento educacional estabelecendo um custo-aluno que não atingia um mínimo de qualidade (ARELARO, 2005; PINTO 2007; CAMARGO, 1997).

Assim, ganhou corpo a tese de que a manutenção da qualidade da educação é tarefa da comunidade escolar por meio da sua função fiscalizadora, que, por sua vez, deveria equilibrar a equação entre a qualidade exigida e a falta de recursos. Afirmava-se que recursos existiam, porém eram mal administrados (SOARES, 2001). Para Arelaro, os argumentos que justificaram a criação do fundo não se mostram verdadeiros. Vejamos o porquê.

A política de fundos, criada a partir da Emenda Constitucional 14/96⁴⁸, nas palavras de Arelaro (ARELARO; GIL, 2005, p. 55) foi um “passa moleque” na lei, pois segundo ela,

[...] os 25% vinculados à Educação, eram considerados, do ponto de vista jurídico, a máxima disposição legal possível, para que não compromettesse a autonomia dos entes federativos, ou seja, definida a prioridade nacional – a Educação – como direito de todos, por suposto os 25% reservados deveriam, sob a ótica do interesse maior da população, ser aplicados conforme as necessidades específicas, e a critério de cada uma das três esferas públicas: União, Estado e Município.

Segundo a autora, a EC 14, de 1996, foi estabelecida, com “tempo certo” de duração (dezembro de 2006) – e, por isso está no corpo das disposições transitórias da Lei, sob o fundamento legal da autonomia entre os entes federados. Para a autora, a subvinculação de recursos ao Fundef (15%) é inconstitucional na medida em que considera os municípios como “imaturos” ou incapazes para definir uma distribuição justa e cidadã dos recursos e por isso devem ficar sob a tutela do governo federal e, ainda, sob a ameaça de intervenção, como prevê o artigo 34 da CF de 1988.

Corroborando com essas afirmações, José Marcelino de Rezende Pinto (2000), afirma que o Fundef veio atender o padrão mínimo de qualidade do ensino. Além disso, a EC nº 14, de 1996, que criou o Fundef retirou conquistas sociais importantes, como a obrigatoriedade do ensino fundamental para maiores de 14 anos e a progressão da expansão no Ensino Médio. Segundo Pinto (2000), a introdução do princípio constitucional de um padrão mínimo de qualidade de ensino foi um instrumento adicional que se somou à vinculação mínima de recursos, para reverter os baixos indicadores educacionais, assim como as disparidades regionais. A distribuição de recursos do Fundef em cada estado e municípios era proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de Ensino Fundamental. A participação da União é prevista na complementação dos recursos dos fundos nos quais o valor por aluno não alcançar em cada fundo estadual o mínimo definido nacionalmente, mínimo este definido pelo governo federal a cada ano. Essa fórmula serviu como justificativa para solucionar as desigualdades de condições de oferta do Ensino Fundamental entre as redes de ensino dos estados. (CRUZ, 2009, p. 167).

Na tabela 5 a seguir, pode-se observar o valor nominal e o número de estados que não atingiram o mínimo do valor mínimo por aluno definido nacionalmente⁴⁹

⁴⁸ “A EC nº 14, de 1996, define que a distribuição de responsabilidades e dos recursos entre estados e municípios será assegurada mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um fundo de natureza contábil, composto por 15% do Fundo de Participação dos Municípios — FPM; Fundo de Participação dos Estados — FPE; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações — IPI-exp; Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir)”. (CRUZ, 2009, p. 166).

Tabela 5 – Valor-aluno/ano Fundef, por ato presidencial – 1997 a 2006 (em valores nominais)

Ano	Valor 1ª a 4ª séries	Valor 5ª a 8ª séries e Educação Especial	Número de estados complementados
1997	300,00	300,00	
1998	315,00	315,00	6
1999	315,00	315,00	8
2000	333,00	349,65	5
2001	363,00	381,15	4
2002	418,00	438,90	4
2003	462,00	485,10	4
2004	564,63	592,86	6
2005 – urbano	620,56	651,59	6
rural e EE	632,97	664,00	
2006 – urbano	682,60	716,73	3
rural e EE	696,25	730,38	

Fonte: Manuais do Fundef; Relatório Sintético Fundef (1998-2002); Relatório GT (2003); Siafi; MEC; Cruz (2009).

Na tabela 5 pode-se ver que, mesmo com a regulamentação da Emenda Constitucional nº 14 que definiu claramente a metodologia a ser utilizada pelo governo para calcular o valor mínimo anual por aluno, ela não foi cumprida pela União. Segundo a autora, mesmo tendo complementados os recursos em alguns estados nesse período, a União sequer garantiu o aumento do valor-aluno conforme um índice de correção que acompanhasse a inflação, o que impediria a desvalorização dos recursos, e muito menos respeitou a regra da complementação, prevista no artigo 6º da Lei 9.424/96, pois, se respeitada a conversão, o valor inicial do Fundef, R\$ 300,00, em dezembro de 1997, para dezembro de 2006, pelo IGP-M, o valor mínimo do Fundo seria R\$ 722,18, não R\$ 682,60 que vigorou para as matrículas urbanas de 1ª a 4ª séries. Se convertido pelo INPC do mesmo período, o valor seria R\$ 560,81, neste caso poderíamos dizer que o estabelecido em lei representou um aumento real de 22% no período (CRUZ, 2009, p. 167). Seria preciso levar em consideração

[...] o estabelecimento de número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; a capacitação permanente dos profissionais de educação; jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; a complexidade de funcionamento; a localização e atendimento da cidade; e a busca do aumento do padrão de qualidade do ensino. Veja-se que a idéia era definir um *valor mínimo anual por aluno* que servisse como referência para corrigir as distorções resultantes da diversidade de capacidade de arrecadação de estados e municípios, isto porque tal diversidade levava os entes federativos a ter diferenças muito significativas no gasto por aluno. (CRUZ, 2009, p. 168).

O total descaso em cumprir o art. 74 da LBD de 1996 levou o governo a definir unilateralmente os valores mínimos por aluno sempre inferiores ao previsto na Lei 9.424, de 1996.

⁴⁹ “A Lei nº 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado ao governo estadual e aos governos municipais localizados nos Estados onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo”. (BRASIL, 2004d, p. 6).

Outra questão que pode ser observada é que, nos anos de vigência do Fundef, o valor aluno-ano foi o mesmo para todos os municípios, não considerando as disparidades econômicas entre eles. Esse fato aponta que, de um lado, alguns estados não conseguiram atingir o mínimo exigido por Lei, tinham baixo poder de arrecadação, o que implicava que esses estados já apresentavam dificuldades econômicas maiores que os demais estados e que mesmo a complementação feita pela União seria insuficiente; por outro lado, os estados que conseguiram cumprir o custo aluno-mínimo – a maior parte – tiveram que arcar com a totalidade do financiamento, pois não receberam, pela regra, recursos da União. Em função disso, “a União complementou nesse período, em média 2,8% do total de recursos do Fundo”. (CRUZ, 2009, p. 168).

Entre as principais dificuldades proporcionadas pelo Fundef, Pinto (2000) aponta: 1) a não inclusão da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no fundo, pois, segundo o autor, a União se eximiu de financiar essa etapa haja vista que exigiria dela entrar com recursos complementares; 2) o MEC não contabilizava somente as matrículas do ano e, portanto, os repasses não previam o aumento no número de matrículas. Assim, os estados e municípios deveriam esticar os recursos para cobrir todas as despesas acarretadas pela universalização crescente; 3) em relação à complementação o autor analisou que ela se dava pela cota do salário-educação que ficava comprometida somente com o Fundef; 4) nenhum recurso da União foi destinado ao combate ao analfabetismo, como previa a CF/88; 5) e, por fim, o fato da União fixar o valor mínimo por aluno sempre abaixo da necessidade real, para que não precisasse complementar os recursos nos estados que não atingissem o valor mínimo, desrespeitando, assim, tanto a CF como a LDB/1996.

Em síntese, pode-se afirmar que, concordando com José Marcelino Pinto (2000) a criação do fundo visou a assegurar a equidade e qualidade do ensino, de modo instrumental para o incremento da cidadania e da ordem democrática. O Fundef foi marcado pelo “efeito Robin Hood” que se fundou “na transferência de recursos no interior dos estados como efeito equalizador, não no compromisso da União, como principal concentradora de recursos públicos (70,6% do total, em 1996), em redistribuir e suplementar recursos dos demais entes federados para garantir a qualificação dos sistemas de ensino” (PINTO, 1999, p. 96). O distanciamento da gestão democrática dos recursos educacionais fica evidente na conjuntura criada pela política de fundos, pois, segundo Arelaro (2005, p. 5), “o FUNDEF não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas sim a municipalização de seu atendimento”.

1.6 O que muda com o Fundeb?

Em substituição ao Fundef que vigorou até 2006, foi proposto o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) pela Emenda Constitucional 53/06 e mais tarde a Lei do Fundeb – Lei n.º 11.494/07. O Projeto de lei do Fundeb foi criado pelo Partido dos Trabalhadores, em meados de 2001 e incorporado no Plano de Governo dos Partidos da Coligação que elegeu o Governo Lula. (ARELARO; GIL, 2005).

A proposta do Fundeb para a educação no Brasil, que se pretendia ver implementada pelo governo Lula, foi sistematizada no Plano de Governo intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”, no qual se afirmava como uma das ações prioritárias do futuro governo um reexame nos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso ao PNE. Para isso, segundo o Plano de Governo Lula,

[...] seriam criadas condições para que, através do esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB fosse elevado no período de dez anos, para o mínimo de 7%. Propõe também “reverter o atual processo de municipalização predatória”, definir um “custo-aluno-qualidade como parâmetro para aplicação de recursos federais, estaduais e municipais” e “instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – Fundeb.” (ARAÚJO, 2006, p. 26).

No entanto, Araújo (2006) afirma que se a sociedade civil teve um maior espaço de negociação, houve uma limitação na aplicação dessas negociações e, em muitas ações implementadas, foi possível ver que a concepção de democracia traçada pelo governo Lula foi insuficiente para pactuar as políticas educacionais. “Exemplos desses limites foram o processo de consultas para a elaboração da proposta do Fundeb e a enorme distância entre o conversado com a sociedade civil e o texto da Proposta de Emenda Constitucional enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional” (ARAÚJO, 2006, p. 24). Segundo Araújo, para encaminhar a demanda provocada pela substituição dos fundos, a Portaria n.º 1.345, de 29 de maio de 2003, constitui um Grupo de Trabalho, no Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de elaborar um Projeto de Emenda Constitucional para a criação do Fundeb, encaminhado à Casa Civil. Porém, “somente em outubro daquele ano foi criado o Grupo Interministerial para estudar o projeto apresentado pelo MEC, composto pelos Ministérios da Educação, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil” (ARAÚJO, 2006, p. 26).

No início de 2005, um documento analítico do Ipea cita a retomada, por parte do MEC, do debate sobre o Fundeb no transcurso de 2004. Comenta a versão da PEC que estava em debate naquele momento e que havia sido encaminhada ao Presidente no final daquele ano. Nessa versão, as principais características eram: 1. criar um Fundo específico para cada unidade federada; 2. excluir impostos administrados pelas receitas municipais; 3. incorporar os 25% dos impostos estaduais, mais os do Fundef (Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados etc.); 4. distribuir recursos mediante a matrícula na Educação Básica, de acordo com cada etapa (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio) e modalidades (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Rural, etc.); 5. excluir, progressivamente, inativos e pensionistas; 6. revincular de forma progressiva recursos retirados via Desvinculação de Receitas da União (DRU), da qual seriam obtidos recursos para a complementação do valor mínimo per capita para os estados mais pobres; 7. transformar a complementação da União em contrapartida, além de saldar eventual débito do Fundef; e 8. controlar a efetividade do gasto por meio de certificação universal de frequência e qualidade. (ARAÚJO, 2006, p. 26-27).

Essa proposta expressava também um conjunto de reivindicações que estavam presentes no veto feito pelo governo FHC ao Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado pela sociedade civil. Em junho de 2005, foi enviada ao Congresso Nacional a PEC definitiva para instituir o Fundeb, a qual continha os seguintes elementos:

1. Manutenção de fundos contábeis estaduais; 2. subvinculação de 20% de todos os recursos transferidos pela União e arrecadados e transferidos pelos Estados, excluindo apenas os de arrecadação própria dos municípios; 3. cobertura para quase toda a educação básica, ficando excluída da proposta as matrículas públicas em creche (crianças de 0 a 3 anos); 4. implantação gradativa do novo Fundo em quatro anos; 5. aumento da participação da União, que passaria de 0,46 bi em 2005 para 4,3 bi em 2009. (ARAÚJO, 2006, p. 27).

Essa proposição foi um recuo em relação à versão do final de 2004, “especialmente por que diminui o universo de crianças a serem contempladas com o novo Fundo. Ela também estabelece uma participação com valores nominais da União, retirando do texto as referências em relação à desvinculação da DRU” (ARAÚJO, 2006, p. 26). Somado a isso, foram incorporados outros dispositivos que provocaram uma diminuição nos aportes da União ao novo Fundo, assim como o aumento no ritmo de crescimento das matrículas das etapas e modalidades antes não contempladas pelo Fundef (EJA, Ensino Médio e Educação Infantil).

Segundo Araújo (2006, p. 28), esse Projeto de Emenda Constitucional (PEC) ficou, por um lado, marcado pela pressão política dos governadores, que tinham como estratégia “não

aumentar o montante de recursos que este ente federado é obrigado a redistribuir com os municípios”, e, por outro, pela “persistência, no seio do governo, de teses que defendem a focalização das políticas sociais, neste caso refletindo no modelo de atendimento das creches”.

Contrária à ideia de fundos, Lisete Arelaro (ARELARO; GIL, 2005, p. 62) argumenta que:

Ao propor a vinculação ao FUNDEB de 100% dos recursos vinculados à Educação, limita-se ou impede-se qualquer autonomia municipal ou estadual para definir seus rumos. Acaba-se com a história da educação nas Cidades e nos Estados, pretendendo-se estabelecer - de novo por Decreto! -, sem uma verdadeira Revolução - e nos garante a história política, as vitoriosas sempre foram fruto de luta armada - que 1/4 de tudo que for arrecadado "será dividido" entre todos. Pergunta-se: um Município de porte médio, que possui um Estatuto do Magistério, que vem sendo cumprido e que prevê benefícios gradativos e permanentes aos seus Profissionais de Educação, e que portanto oferece um patamar de remuneração e ganhos trabalhistas superior à média da maioria dos municípios ou estados, ficará impossibilitado de manter esta diferença? Hoje, ainda que com dificuldades, mas com os supostos impostos e contribuições que não compuseram o FUNDEF, Municípios e Estados podem manter esta diferença, por sinal constitucional. Não se estaria anulando a noção de autonomia político-administrativa da República Federativa? Ele (o Prefeito) poderia pagar "a menor" aos trabalhadores, em nome da solidariedade?

Isso quer dizer, na visão da autora, que a política que instituiu o Fundeb teve a pretensão de resolver questões de ordem quantitativas e qualitativas de toda a Educação Básica no Brasil argumentando-se que a vinculação total dos recursos viabilizaria a escola de qualidade para todos, em toda a Educação Básica. Contudo, evidencia Arelaro (2005) que, em momento algum, o aporte de recursos feitos na Educação Básica contou efetivamente com novos recursos da União. Embora Gil (ARELARO; GIL, 2005) tenha apontado como positivos alguns pontos a favor do Fundeb – entre eles: o aumento da vinculação federal de 18% para 20% (que não se concretizou); o fato da União se tornar corresponsável pela Educação Básica; a vinculação destas definições a Planos Estaduais e Municipais de Educação; o piso salarial nacional; sub-vinculação dos gastos mínimos com pessoal de 60% para 80% e não somente os docentes; além de abarcar os 100% dos recursos e não mais 60% como era no Fundef –, eles não ocorreram. No caso especial do piso salarial nacional, mesmo o Governo Federal tendo encaminhado para votação e posterior aprovação, em 2008, ainda não é uma realidade no cenário da educação brasileira (ARELARO; GIL, 2005).

A proposta do Fundeb encaminhada para votação fez com que o Governo Federal fosse duramente criticado pela sociedade civil, pois essa proposta revelou a submissão da política educacional ao ajuste fiscal, demonstrando a subordinação do governo Lula aos interesses do capital. “Esta atitude provocou uma evidente contradição entre a intenção do

Governo Federal em aumentar a participação financeira no Fundeb e o que efetivamente ele se [dispôs] a aplicar no Fundef em 2006”. (ARAÚJO, 2006, p. 28)

O documento intitulado “FUNDEB: perguntas frequentes”, editado pelo MEC em 2007⁵⁰, define o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como um Fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória (MP) n.º 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, sendo iniciada a sua implantação em 1º de janeiro de 2007. Essa implantação foi realizada de forma gradual, alcançando a plenitude em 2009, quando o Fundo funcionou com todo o universo de alunos da Educação Básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição.

Segundo o MEC, a Emenda Constitucional n.º 14/96, que definiu a aplicação de 60% dos recursos subvinculados ao Ensino Fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), tinha como base somente o número de alunos do Ensino Fundamental atendidos em cada rede de ensino. Diferente disso, segundo o MEC, a Emenda Constitucional n.º 53/2006, que cria o Fundeb, define a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios para 20% e sua utilização ampliada para toda a Educação Básica. O Fundeb promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da Educação Básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da CF/88). Ou seja, os Municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e os Estados com base nos alunos do Ensino Fundamental e Médio.

Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à Educação Básica. O novo fundo ficou composto por 20% de impostos e transferências. Ou seja: aumentou o percentual de subvinculação, mantendo aqueles impostos que já faziam parte do Fundef, como pode ser observado no gráfico a seguir:

⁵⁰ Disponível em: <www.semec.pi.gov.br/Dimon/Arquivos/FUNDEBArquivos/Arquivo4680.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.

Gráfico 3 – Composição do Fundeb

Fonte: FNDE/ V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010

Conforme o gráfico 6, foram agregados ao Fundeb o IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores), o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) e o ITCMD (Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos). Continuam de fora do Fundo os impostos próprios dos municípios e o IRRF (Imposto de Renda Retido da Fonte), arrecadado por estados e municípios (ARAUJO, 2006, p. 27). Ainda compõem esses recursos as receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Observada a soma de recursos que serão aplicados gradualmente, pode-se inferir que o Fundeb não tem como objetivo reverter a política de municipalização iniciada pelo Fundef. Ao contrário, o Fundeb, ao assegurar o atendimento à Educação Básica, aumenta mais ainda o valor dos recursos a serem aplicados pelos estados e municípios. No gráfico a seguir, pode ser observada a composição do Fundeb em valores.

Gráfico 4 - Composição do Fundeb no Brasil – 2010 (em milhões)**TOTAL: 83.095,7**

Fonte: FNDE/ V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010

Pode-se notar que as duas maiores fontes de recursos – o ICMS, seguido pelo IPVA – representam a maior parte do bolo orçamentário do Fundeb. Esses impostos são provenientes dos estados e municípios, sendo sua maior fonte de arrecadação, que ficam em grande parte comprometidas com o financiamento da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Em relação à complementação da União no ano de 2010, esta correspondeu a 8,3% dos recursos, o que não representa mudanças em relação ao aumento de gastos com a ampliação do atendimento para a Educação Básica.

Quadro 3 – Comparativo entre Fundef e Fundeb

Características	FUNDEF	FUNDEB
Composição dos recursos	ICMS+FPE+FPM+IPI-Ex+LC 87/96	Idem + IPVA + ITR + ITCD
Alíquota	15%	20%
Complemento da União	Segundo a EC 14: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria a cerca de R\$ 5 bilhões/ano) Real: R\$ 314 milhões em 2006	R\$ 4,5 bi em 3 anos (depois: mínimo 10% da contribuição dos estados e municípios)
Critério de repartição dos recursos entre estados e municípios	Alunos no Ensino Fundamental Regular público	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré (por 4 anos) e ed. especial exclusiva]
Recursos da complementação da União para projetos	Não existe	Até 10 % (para estados que recebem a complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Piso Salarial Nacional	Omite	Deve ser aprovado até 31/8/2007 (só profissionais do magistério)
Custo-aluno qualidade	A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs.: nunca foi)	Sem prazo para implantação

Fonte: Lei n. 11.494/2007; Pinto (2007, p. 888).

O quadro 3 estabelece um comparativo nas principais alterações feitas pelas emendas constitucionais nº 14 e nº 53 nos fundos de financiamento educacional:

Nas alterações apresentadas pelo Fundeb pode-se ressaltar que o fundo contempla o direito à educação, pois inclui as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica. No entanto, de acordo com Pinto (2007), o Censo Escolar apontou um aumento crescente no número de matrículas das redes municipais que, se entre os anos de 1991 a 1996 correspondiam a 37% do total da rede pública, nos anos de 2006 atingiu 52%, com o advento do Fundef. Segundo o autor, isso explica porque, mesmo considerando que o Fundeb envolve recursos totais 43% superiores àqueles abrangidos pelo Fundef, tomando por base o ano de 2006, o número de alunos atingidos pelo novo fundo será 61% superior a esse.

Gráfico 5 – Alunos considerados – Brasil – Fundef 2006 – Fundeb – 2007 a 2010

Total Educação Básica em 2010: 44.630.305 alunos

Fonte: FNDE/ V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010⁵¹

Essa já é um dado a ser considerado na distribuição de recursos do Fundeb e a este efeito se soma também o impacto negativo no atendimento da Educação Infantil e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). O autor aponta ainda que, em 2003, nos municípios com até 20 mil habitantes (73% do total), a receita tributária própria era inferior a 5% da receita orçamentária total.

Portanto, a maioria dos municípios brasileiros terá uma margem de manobra muito pequena para viabilizar uma Educação Infantil de qualidade. Segundo Pinto (2007), o aumento da participação municipal nas matrículas da educação foi o desencadeador do equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Embora os

⁵¹ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

municípios tenham que arcar com uma alta taxa de matrículas na educação básica, maior que a apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior à obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento. No quadro nacional, a situação demonstra as desigualdades entre as diversas unidades federativas, tendo em vista o valor mínimo aluno-ano. Se analisarmos a arrecadação de impostos dos municípios – na sua maior parte composta pelos recursos do ICMS e ISS –, podemos ver que é bem menor que a dos estados, e esses, quando comparados a outros mais industrializados, também apresentam uma arrecadação menor, demonstrando, portanto, também uma relação dispar em relação à aplicação de recursos na educação.

Gráfico 6 – Valor aluno/ano em 2010

Fonte: FNDE/ V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010

Conforme se pode observar no gráfico 6, a obrigatoriedade em cumprir o custo mínimo aluno/ano sem maiores investimentos de recursos da União, deixa à maioria dos municípios e alguns estados uma margem de manobra muito pequena, quando não, nenhuma, para arcar com todos os custos educacionais. É importante ressaltar que mesmo previsto atendimento integral dos alunos regularmente matriculados na Educação Básica pelo Fundeb, o valor mínimo do custo aluno/ano⁵² se dá de acordo com o Censo Escolar mais atualizado e

⁵² Convém observar que o valor mínimo aluno/ano nacional é definido anualmente e representa um referencial a ser observado em relação aos recursos que devem ser repassados a cada governo (estadual ou municipal). “Desta forma, este valor mínimo é praticado apenas no âmbito dos Estados onde o valor por aluno/ano estadual não alcançar esse referencial mínimo, de maneira que a União assegura a diferença financeira existente entre esses dois valores (o mínimo nacional e o do Estado). Para os Estados cujo valor aluno/ano estadual estiver superior ao mínimo nacional, será considerado o valor aluno/ano do respectivo Estado.”

nos fatores de ponderação⁵³ estabelecidos para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da Educação Básica. Conforme a Resolução n.º 1 do MEC, de 2007, o fator de ponderação para esse ano ficou assim estabelecido:

Tabela 6 – Fator de ponderação nos segmentos da Educação Básica – 2010 a 2011

Segmentos da Educação Básica Considerados	Fatores de ponderação fixados para 2010	Fatores de ponderação fixados para 2011*	Valor Mínimo Nacional para 2010
I - Creche pública em tempo integral	1,10	1,20	1.556,34
II - Creche pública em tempo parcial	0,80	0,80	1.131,88
III - Creche conveniada em tempo integral	1,10	1,10	1.556,34
IV - Creche conveniada em tempo parcial	0,80	0,80	1.131,88
V - Pré-Escola em tempo integral	1,25	1,30	1.768,56
VI - Pré-Escola em tempo parcial	1,00	1,00	1.414,85
VII - anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1.414,85
VIII - anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1.627,08
IX - anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1.556,34
X - anos finais do ensino fundamental no campo	1,20	1,20	1.697,82
XI - ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,30	1.768,56
XII - ensino médio urbano	1,20	1,20	1.697,82
XIII - ensino médio no campo	1,25	1,25	1.768,56
XIV - ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1.839,31
XV - ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1.839,31
XVI - educação especial	1,20	1,20	1.697,82
XVII - educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1.697,82
XVIII - educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80	0,80	1.131,88
XIX - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,00	1,20	1.414,85

Fonte: Lei n. 11.494/2007; FNDE/ V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010

Tomando o fator de ponderação das creches, observa-se que, pelo fator de ponderação, o financiamento dessa etapa foi estimado em somente 80% do custo aluno do Ensino Fundamental, no ano de 2008; a mesma lei fixou para as creches em tempo integral (que são a maioria) um valor 20% a menos daquele definido para as séries iniciais. No ano de 2010, o fator de ponderação a ser cumprido no ano de 2011 na creche integral passou para 1,20, a pré-

(Resolução de nº 1 do MEC). Ou seja, ele é praticado somente para efeito da complementação da União aos municípios que não atingem o mínimo exigido nacionalmente.

⁵³ Segundo Pinto (2007), o fator de ponderação foi instituído como forma de contemporizar os interesses dos governadores que queriam que as creches ficassem fora do Fundeb, porém a pressão do movimento social “Fundeb pra Valer” e de alguns parlamentares, pressionaram para que essa etapa fosse incluída. Entretanto, segundo o autor, causa estranheza o fato das demais etapas possuírem esse fator.

escola integral 1,30 e parcial para 1,0. Já o Ensino Fundamental permaneceu 1,0 e o de tempo integral ficou em 1,30. Contudo, segundo Pinto (2007, p. 889), “uma creche em tempo integral tem um custo aluno que é, no mínimo, duas vezes maior que o custo aluno das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial”.

Em relação à distribuição dos gastos na educação infantil, tomou-se como exemplo o Estado do Mato Grosso do Sul⁵⁴. Na tabela a seguir se pode observar que os valores aplicados nessa etapa da Educação Básica apresentaram uma elevação:

Tabela 7 – Valor-aluno/ano Fundeb para o estado de Mato Grosso do Sul por ato das Portarias Interministeriais – 2008-2011 (em valores nominais)

Níveis e Modalidades		Ano			
		2008	2009	2010	2011 ⁵⁵
Educação Infantil	Creche integral	1968,08	2343,86	2261,62	2595,51
	Creche parcial	1431,33	1704,62	1644,81	1730,94
	Pré integral	2057,53	2556,93	2570,02	2811,81
	Pré parcial	1610,24	2130,78	2056,02	2162,93
Ensino Fundamental	Séries iniciais urb.	1789,16	2130,78	2056,02	2162,93
	Séries finais urb.	1968,08	2343,86	2261,62	2379,22
	Séries iniciais rurais	1878,62	2237,32	2364,42	2487,37
	Séries finais rurais	2057,53	2450,39	2467,22	2595,51
	Integral	2236,45	2663,47	2570,02	2811,81
Ensino (Lei n. 11.494/2007)	Urbano	2146,99	2556,93	2467,22	2595,51
	Rural	2236,45	2663,47	2570,02	2703,66
	Profissional	2325,91	2770,01	2672,82	2811,81
	Integral	2325,91	2770,01	2672,82	2811,81
EJA	Avaliação no processo	1252,41	1704,62	1644,81	2811,81
	Profissional	1252,41	2130,78	2056,02	2595,51
Instituições conveniadas	Creche integral	1699,70	2024,24	2261,61	2379,22
	Creche parcial	1431,33	1704,62	1644,81	1730,34

Fonte: FNDE - Portarias Interministeriais 2008, 2009, 2010 e 2011. Tabela construída para esta tese.

A Educação Infantil apresentou no estado um aumento entre os anos de 2008 a 2011 de 31,88%. Considerado o fator de ponderação de 0,80 para o ano de 2008, os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul teriam que aplicar um valor de custo mínimo aluno-ano de R\$ 905,87, contudo o valor aplicado em relação à arrecadação foi R\$ 1.968,08, ou seja, os municípios aplicaram 46,02% a mais do que o custo mínimo aluno estimado nacionalmente nesse nível de ensino. Com o aumento no fator de ponderação de 1,20 no ano de 2011 houve um aumento de 25% de recursos em relação ao fator anterior. Portanto esses recursos ainda que

⁵⁴ O Estado não recebe complementação da União.

⁵⁵ Os valores do ano de 2011 serão cumpridos na vigência do ano corrente.

considerados baixos para essa etapa de ensino oneram os cofres municipais, dado o fato de que, além dessa etapa, o município responde pelas outras, pois não conta com recursos da União.

Pinto (2007, p. 889) adverte, ainda, que, nos estudos realizados sobre a qualidade na educação, “o valor aluno/ano chegou a uma razão de 2,4 vezes entre o custo da creche em tempo integral e o custo das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial” (Lei n. 11.494/2007). Paulo Sena (2008) adverte que, ao deslocar um elemento do mecanismo de financiamento voltado para a equidade (valor mínimo por aluno) para atender ao objetivo da qualidade, com a possibilidade de que parte dos recursos da complementação da União (10%) sejam aplicados em programas de qualidade, permite a redução do valor mínimo para alguns entes.

Na tabela a seguir, pode ser observado o valor aluno/ano praticado pelos Estados, assim como a estimativa de receita do fundo e a complementação da União.

Tabela 8 – Valor aluno/ano estimado Fundeb, por ato presidencial – 2007 a 2011 (em valores nominais)

Ano	Valor aluno ano (em 1,00)	Estados complementação c/	Estimativa de receitas Fundeb (em R\$ mil)		
			Contribuição dos estados e municípios	Valor da complementação da União	Total da receita estimada
2007	947,24	9	46.051.694,97	2.012.400,00	48.064.094,97
2008	1.132,34	9	58.770.270,2	3.174.300,0	61.944.570,2
2009	1.350,09	9	76.871.625,70	5.070.150,00	81.941.775,70
2010	1.414,85	9	76.234.557.448,2	6.861.110.170,3	83.095.667.618,5
2011	1.722,05	10	88.057.784,0	7.925.200,6	95.982.984,6

Fonte: FNDE. Portarias Interministeriais 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011. Tabela construída para esta tese.

Nos quatro primeiros anos em que o Fundeb está em vigor, os valores apresentados indicam um aumento no número dos estados que receberam complementação da União. No Fundef, a complementação oscilava de 3 a 8 estados. Em 2011, a União complementar os recursos de 10 estados⁵⁶, sendo que a totalidade é composta pelos estados do Norte e Nordeste, consideradas as regiões mais pobres do país. Isso demonstra a desigualdade regional dos recursos educacionais operada pela capacidade baixa de arrecadação desses estados, uma vez que os recursos destinados à educação, que tem peso nos tributos, provêm dos bens industrializados. O outro fator, como mencionado antes, é o adiantado processo de municipalização induzido pela política de fundos que colabora para acirrar essa situação. Outro dado não menos importante é em relação ao custo mínimo aluno-ano que, entre os anos de 2007 a 2011, saltou de R\$ 974,00 para R\$ 1.722,00. Porém, “estima que o valor necessário para se

⁵⁶ Segundo a Portaria Interministerial (PI) nº 477 de 2011, que determina o valor anual por aluno estimado no âmbito dos Estados e Distrito Federal e a estimativa da receita do Fundeb, no anexo I, está prevista a complementação com recursos da União para os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte.

garantir um padrão mínimo de qualidade deveria ser, para as séries iniciais do ensino fundamental, de R\$ 1.618/aluno/ano, em valores de 2005” (PINTO, 2007, p. 886).

Segundo a análise de Pinto (2007), a contribuição da União no Fundo “é inferior a um centésimo de sua receita tributária disponível”, pois só no ano de 2005, a União absorveu 58% da carga tributária do país, o equivalente a 21,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, os dados, apresentados por Pinto (1999), demonstram que a distribuição dos recursos continua, tal como no Fundef, calcado na transferência no interior dos estados como efeito equalizador e não no compromisso da União, como principal concentradora de recursos públicos, em redistribuir e suplementar recursos dos demais entes federados para garantir a qualificação dos sistemas de ensino (PINTO, 1999, p. 96).

Considerando que as análises de Pinto (2007) evidenciam que, além da distribuição desigual dos recursos do fundo, que comprometem a qualidade da educação, a União aumentou a sua contribuição no financiamento educacional somente de 4,19% para 8,26% nesses cinco anos. Os valores previstos para aplicação de recursos na educação acusam que, não houve um estudo efetivo previsto na legislação para compor o valor custo aluno-ano. A ausência dessa matéria legal permite que a União administre o valor de acordo com seus interesses fiscais que não pressupõem investimentos na qualidade da educação. Desse modo, isso representa um retrocesso em termos do direito à educação, quando comparado com o Fundef, que na sua legislação estabelecia que o valor mínimo nacional deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Segundo Pinto (2007), ainda que estes preceitos nunca tenham sido cumpridos, o fato de eles constarem nos ordenamentos constitucionais foi um instrumento importante de luta para todos aqueles que defendem uma escola pública de qualidade. Nesse sentido, são válidas as preocupações de Paulo Sena (2008), consultor legislativo, quando enumera algumas razões que fazem do Fundeb mais um fundo contábil que não atende a qualidade educacional. Segundo ele, ao permitir que a aplicação dos recursos se dê indistintamente entre etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento, o Fundeb esvazia a lógica do custo: constroem-se parâmetros para a captação, mas o gasto é livre, em qualquer categoria (SENA, 2008, p. 320).

Vale observar que a priorização financeira do Ensino Fundamental foi mais acentuada, para estados e municípios, na vigência da emenda à constituição nº 14/96 (1997-2006) e, mais recentemente, a evolução é para a priorização da Educação Básica, com bases mais sólidas fincadas pelas emendas constitucionais nº 53/06 e 59/09, mesmo que, para que isso ocorra, os cofres municipais padeçam. Entretanto, observando os dispositivos legais dessas emendas

referentes à política social, pode-se ver que elas redesenharam o sistema brasileiro de proteção social, aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção da sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado (CRUZ, 2009). Outro fator positivo pode ser observado na Lei nº 11.494/2007, que, no âmbito da gestão dos conselhos, inibe a participação de pessoas ligadas com graus de parentesco aos gestores, assim como pessoas que detêm contratos com o Estado; por outro lado, a legislação dobrou o número de representantes de pais e alunos. No entanto, os conselhos, enquanto espaços de ação coletiva, não têm poder de bancar sua própria estrutura, ficando à mercê do gestor local. Outra questão que fica demarcada pela política de fundos é que a perda de autonomia dos Estados e Municípios, somada à falta de investimento da União no financiamento educacional, implica no insucesso escolar de meninos e meninas, contrariando os princípios democráticos.

Apesar de todas as contradições e limitações que envolvem a política de fundos, um ponto não se pode negar: ela permitiu que os recursos financeiros viessem a atender o direito à educação como obrigação do Estado, o que não diminui a importância dos debates que giram em torno dos valores aplicados na educação. Em que pese toda a preocupação com o financiamento da educação ter se voltado do Fundef, no final dos anos de 1990, ao Fundeb, a partir de 2007, não se pode perder de vista a importância de outras formas de financiamento no campo educacional, assim como as suas respectivas abrangências.

Em síntese, sustentando-se nas análises de Pinto (1999, 2007) e ainda concordando com Cruz (2009), pode-se inferir que a política de financiamento, sustentada no pacto federativo, não visou à participação do Estado no financiamento da Educação Básica. Mesmo depois do Fundeb, pode ser observado que o financiamento educacional responde à lógica descentralizante do Estado, fundada nos anos de 1990 que alinhou as estratégias dos gastos públicos aos interesses do mercado, visando uma política de superávit primário em detrimento do investimento efetivo nas políticas sociais. De outro modo, os avanços nos percentuais da vinculação constitucional de recursos, de 15% para 20% até 2009, não representou investimentos da União, sendo que os impostos que compõem o Fundeb são provenientes da arrecadação dos estados, municípios e do Distrito Federal. Depreende-se pelas análises feitas nos estudos dos autores aqui apresentados, que a política de fundos se mantém comprometida com a desregulamentação do Estado. E, ainda, pode-se observar que ela desencadeou dois movimentos simultâneos: um que responsabiliza os entes locais pelo financiamento educativo e outro que contribui para que o Estado possa se comprometer com os setores privados da economia (CRUZ, 2009).

Finalmente, no que tange à gestão democrática, a política de fundos se constitui numa chave de braços entre a sociedade e o Estado. Nesse sentido, ela se constitui numa “via de mão dupla”, que pode proporcionar práticas que visem alterar a correlação de forças com vistas à inversão no jogo político que tem impedido a qualidade da Educação. Assim, para esta tese, a gestão democrática dos recursos financeiros educacionais contribui para explicitar as questões de fundo que envolvem o papel histórico do Estado brasileiro e seus compromissos com o capital, bem como reafirmar as suas obrigações com a gestão e o financiamento da educação, na medida em que ela possibilita o acesso e o controle da população nessa política.

2 A função redistributiva da União e os programas de transferência de recursos para as escolas

No primeiro capítulo deste estudo, buscou-se analisar a gestão democrática da escola, compreendendo-a como um processo de democratização da sociedade, observando a importância da gestão democrática dos recursos financeiros como controle social sobre as ações do Estado, bem como na ampliação dos espaços democráticos na arena da sociedade civil. Também foi apresentado que, na correlação de forças inerente ao modo de produção capitalista, o Estado defende mais os interesses de grupos particulares que destituem o direito dos demais. Buscou-se também observar que só num processo de radicalização da democracia é que se pode alterar o quadro político, econômico e social. Como uma das expressões dessa dominação, neste capítulo trata-se do papel redistributivo da União e dos mecanismos descentralizadores criados para fundamentar essa ação. Analisa-se a ausência da participação da União na Educação Básica, mesmo quando ela é exercida por meio da complementaridade da transferência financeira feita aos estados e aos municípios, o que irá impactar diretamente a gestão das escolas públicas na Educação Básica.

Para este estudo, “a função redistributiva é entendida como o desenvolvimento de ações públicas baseadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida” (FARENZENA, 2010, p. 2).

Assim, dar-se-á importância às políticas federais de assistência automática⁵⁷ com a intenção de discutir em que medida os programas que chegam às escolas podem contribuir para o exercício da participação democrática na gestão dos recursos, considerando os critérios e os alcances dessa assistência financeira.

⁵⁷ Conforme Cruz (2009), as transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. Esse tipo de transferências pode ter caráter constitucional ou legal. As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não passíveis da discricionariedade das diferentes gestões presidenciais. São transferências automáticas constitucionais as quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, e a complementação do Fundeb, amparada pela Lei n.º 11.494, de 20/6/2007. As transferências legais são previstas em leis específicas que ‘determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre os programas de transferência automática que têm amparo legal, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), dentre outros, que serão expostos posteriormente.

Nesse sentido, serão tratados somente os programas federais complementares que compõem a função redistributiva da União e que chegam diretamente às escolas. Entre os programas enfocados estão: o Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola-PDE).

2.1 Descentralização e reforço da redistributividade do gasto dos recursos financeiros educacionais

Na análise feita sobre os programas de transferências de recursos financeiros para a educação, Sônia Draibe (1998) ressalta que prevaleceu no País até o início dos anos de 1980 uma efervescência de processos descentralizantes embalados pelo processo democratizante que deu voz a diversos atores dos movimentos sociais. No entanto, segundo a autora, os anos de 1990 apresentaram dois momentos na descentralização. “De um lado, a descentralização adquiriu *natureza estratégica* para a implementação da reforma mais geral da política social e das metas de melhora da sua efetividade. De outro, a descentralização foi entendida como mecanismo de reestruturação das competências federativas dos três níveis de governo” (DRAIBE, 1998, p. 6, grifo da autora). Segundo Marta Ferreira Santos Farah (1997, p. 10),

Neste primeiro momento, as propostas enfatizadas foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Como mostra Draibe (1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, procurava-se caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, de corte social-democrata, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais. Num segundo momento, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de investimento do Estado, afetando também sua capacidade de resposta às demandas crescentes na área social. Assim, 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.

Os motivos apontados para estas mudanças estiveram, segundo Marta Ferreira Santos Farah (1997, p. 8), marcados pela crise fiscal nos anos de 1980 que, para afirmar o caráter de mudança necessário à superação da crise, entre outras medidas, restringiu as medidas descentralizantes, com o objetivo de ampliar a participação popular em apoio ao projeto de mudanças para o ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, se difundiu “um clima ideológico anti-

estatal, ao qual se somou a crítica interna ao padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social”. Nesse contexto, os programas de descentralização financeira no Brasil, implantados nos anos de 1980, segundo Draibe (1998), foram implementados de forma centralizada. Desse modo, para a autora,

[...] a notória ineficiência de programas assim implementados, sistematicamente diagnosticada por distintas investigações (NEPP, 1987, 1988, 1989; PELIANO, 1990), se expressava em todo tipo de distorções, tanto no desempenho dos programas quanto pela captura dos seus recursos e benefícios por interesses burocráticos e de empresas econômicas cartelizadas. (DRAIBE, 1998, p. 12).

Em meio a esse processo, a descentralização foi “motivada (ou rejeitada) por *razões de ordem fiscal*, relacionadas às restrições de recursos públicos dos três níveis de governo, em meio ao programa de estabilização e ajustamento econômicos” (DRAIBE, 1998, p. 6).

Nessa perspectiva, as ações de financiamento da educação no governo FHC⁵⁸ se pautaram na nova sistemática de implementação de quase todos os programas federais de apoio ao ensino. Elas passaram a ser desencadeadas pelas transferências para os estados, municípios e escolas com funções delegadas para a execução dos gastos com a Educação Básica. Segundo a autora, essas formas de descentralização radical podem ser verificadas no Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae), ou no programa de aquisição de equipamento para a TV Escola ou, ainda, no Programa Escola Pública – Gestão Eficiente, no âmbito do qual o MEC implantou, desde 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que transfere recursos diretamente à unidade escolar. (DRAIBE, 1998).

Para efeito de análise, e considerando a especificidade do sistema federativo brasileiro, buscar-se-á apreender as concepções que norteiam as políticas de financiamento educacional para a Educação Básica do governo federal no que tange à proposição de programas de transferências de recursos implementados nas escolas públicas, que visaram o atendimento destas em cumprimento do artigo 212⁵⁹ da Constituição Federal de 1988. Além da vinculação constitucional de recursos que a União, estados e municípios aplicam nas escolas, ou seja, a vinculação constitucional que é destinada à manutenção e funcionamento tanto da própria administração dos sistemas quanto das unidades escolares, bem como os recursos financeiros arrecadados

⁵⁸ Após os anos de 1995, a descentralização de recursos financeiros assume maior expressão com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como com as mudanças ocorridas no FNDE que passou a ser o maior articulador das transferências de recursos aos estados e municípios. (CRUZ, 2009).

⁵⁹ Na CF, o art. 212 determina que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

pela própria escola, denominados por Ângelo Ricardo de Souza (2006) como recursos próprios. Sabe-se que para esse fim a União dispõe, além do mínimo de 18% das receitas de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, como dito anteriormente, outras fontes de menor monta, como: a contribuição sobre o lucro líquido; contribuição social para a seguridade social; receitas brutas de prognósticos; operações de crédito; renda líquida de loteria federal; renda de órgãos autônomos; aplicação dos recursos do salário-educação⁶⁰; recursos diretamente arrecadados e recursos diversos (CASTRO, 2001, p. 12) que compõem outra “cesta” de recursos financeiros, gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que chegam às Entidades Executoras⁶¹ (EEx) por meio das transferências automáticas que interessam a este estudo.

Nessa sistemática, os programas de transferências de recursos criados nos anos de 1990 passaram a garantir,

[...] mesmo que precariamente, um pequeno aporte de dinheiro para a solução de problemas mais imediatos que não eram resolvidos a contento pelo poder público, além de, ao mesmo tempo, ampliou as tarefas a serem executadas pela escola. O caráter ambíguo desta descentralização de recursos financeiros, como já mencionado, por um lado, pode significar uma ampliação do exercício da gestão democrática, do controle social, da participação e da autonomia da escola, mas por outro lado, pode também representar um descompromisso do Estado para com a manutenção da escola nos moldes que ela necessita. (CAMARGO; VIANA, 2010, p. 3)

Entre as fontes que compõem a “cesta” de recursos financeiros complementares da União, o salário-educação⁶² é um dos mais volumosos. Os recursos arrecadados pelo salário-educação, em 2011, alcançaram em valores brutos, o montante de R\$ 7.708.276.147, 37. Esse tipo de contribuição foi criado no regime militar que instituiu a obrigatoriedade das empresas privadas em contribuir com a educação de seus empregados (CRUZ, 2009). Esses recursos destinados à complementação educacional eram geridos pelo FNDE ao “bel prazer” dos

⁶⁰ O Salário-Educação é “uma contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, que serve como fonte adicional de recursos do Ensino Fundamental público, permitindo às três instâncias do Governo investirem em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula”. (MEC/FNDE – Gearc).

⁶¹ Segundo o FNDE, as Entidades Executoras (EEx) são as Secretarias de Educação dos estados, do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais, que são responsáveis pelo recebimento, pela execução e pela prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html>. Acesso em: 21 nov. 2010.

⁶² “A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6.003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).” Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

interesses políticos dos governos até 1998. Segundo Nicholas Davies (2006), a Lei n.º 10.832⁶³, de dezembro de 2003, “corrigiu uma distorção ao repassar diretamente aos municípios a parcela do salário-educação correspondente ao número de matrículas que têm no ensino fundamental.” Essa ação evitou que os municípios dependessem “de regulamentação por lei estadual (dificultada ou impedida por vários governos estaduais) e que dividissem com os governos estaduais apenas 50% da cota estadual, conforme previsto na Lei n. 9.766, de dezembro de 1998”. (DAVIES, 2004b, p. 759).

A partir de 2004, dos recursos do salário-educação, 60% compõem a chamada quota estadual, encaminhada para estados e municípios por determinação constitucional. Os outros 40% são usados pela União para financiar ações como transporte e alimentação escolar, entre outros. Os recursos do salário-educação eram destinados somente para ações do Ensino Fundamental; depois da criação do Fundeb, eles foram destinados para financiar toda a Educação Básica, ou seja, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, atualmente, os 60% são divididos entre o governo estadual e os municipais, de acordo com o número de matrículas que tenham em toda a Educação Básica.

Os recursos repassados pelo FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às organizações não governamentais, sem fins lucrativos para atendimento às escolas públicas da Educação Básica e ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta⁶⁴, a automática⁶⁵ e a voluntária⁶⁶. Nesse sentido, o FNDE tem por função gerenciar os recursos que a União descentraliza e, a partir desses três tipos de transferências, sua função é fazer com que os recursos financeiros cheguem às suas devidas unidades executoras. Em geral, esses recursos eram direcionados ao Ensino Fundamental e atualmente alcançam todos os níveis e modalidades da Educação Básica.

⁶³ No artigo 2º dessa Lei que disciplina sobre os recursos do salário-educação fica estabelecido que “a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, de que trata o § 1º e seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.” (BRASIL, 2003).

⁶⁴ A *assistência direta* “é aquela na qual o FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios.” (CRUZ, 2009, p. 201, grifo nosso).

⁶⁵ A *assistência financeira automática*, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. Segundo Rosana Cruz, “a automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição dos recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste, ou qualquer outro instrumento congêner, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado.” (CRUZ, 2009, p. 201, grifo nosso).

⁶⁶ A *assistência financeira voluntária* “é um tipo de transferência discricionária que decorre, na maioria das vezes, de convênios⁶⁶ para o financiamento de projetos educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica”. (CRUZ, 2009, p. 201, grifo nosso).

2.2 Natureza do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os programas criados para a transferência de recursos financeiros

Observou-se que a descentralização educacional visou à redução dos gastos com a educação pela via da política de fundos e pelo não cumprimento do papel redistribuidor da União que prevê a equidade educacional no que se refere à Educação Básica, fato que sobrecarrega os demais entes federados no financiamento educacional. A educação como componente das políticas sociais é permeada por conflitos e contradição de interesses que fazem parte do processo estatal de distribuição de recursos materiais, humanos e financeiros e, portanto, reflete a direção política e ideológica própria da sociedade hegemônica. Nesse sentido, o campo educacional prescinde de políticas de intervenção nas lacunas derivadas dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação do capital e em detrimento da satisfação das necessidades sociais básicas da população, bem como da promoção da igualdade. Entendida dessa forma, a distributividade dos recursos financeiros na educação se constitui como um mecanismo promotor da cidadania. Entretanto, vale lembrar que, como uma política social, a educação responde também aos desequilíbrios característicos da sociedade desigual, corrigindo-os, mas nem sempre com a função de alterá-los, situação essa que garante a reprodução das desigualdades nessa sociedade. Assim posto, vê-se que a ação governamental ao desencadear uma política social age de modo unilateral, prevendo corrigir as distorções em determinadas situações de dependência, que devem ser ajustadas, legitimamente (COSTA, 2004).

A União, há algum tempo, vem se valendo de programas complementares descentralizados de caráter redistribuidor para manter o princípio da equidade educacional. Nessa nova agenda de organização das competências federativas provocada, entre outras razões, pela reestruturação administrativa na organização do Estado brasileiro, a Lei n.º 9.394/96, de diretrizes e bases da educação, estabeleceu que a ação redistributiva da União e dos estados visa “a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (art. 75). Exercer função redistributiva por meio da assistência técnica e financeira aos governos subnacionais no setor da educação é dever da União, como forma de promover a qualidade da educação e a igualdade na oferta de oportunidades educacionais, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição da República. Para cumprir a função redistributiva prevista na Lei, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu os programas de transferência de recursos, a exemplo do Programa Dinheiro

Direto na Escola (PDDE) e descentralizou outros, como no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A demanda advinda da descentralização de recursos levou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a uma reorganização de modo a cumprir essa nova agenda. O FNDE é uma autarquia⁶⁷ vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que visa financiar as ações suplementares voltadas à Educação Básica oferecida por estados, municípios e Distrito Federal. O FNDE tem por função executar as políticas educacionais, voltadas à educação obrigatória por parte de estados e municípios, para atender a demanda crescente do financiamento educacional provocada pela política de acesso dos anos de 1990. Criado em 21 de novembro de 1968, por meio da Lei n.º 5.537 e do Decreto n.º 872, de 15 de dezembro de 1969⁶⁸, o FNDE nasceu no contexto da ditadura militar — “momento em que o governo cortou recursos da educação, inclusive suprimindo-lhe a vinculação constitucional” (CRUZ, 2009, p. 201). Segundo a autora, esse período foi marcado pela ampliação de matrículas e, em decorrência da falta de recursos vinculados, criou uma precarização no atendimento do serviço educacional brasileiro. O FNDE teve por objetivo captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à Educação Básica. Segundo Cruz (2009), o papel que o FNDE exerce hoje em relação às transferências de recursos diretos para as escolas, tem o caráter de administrar a função supletiva e distributiva da União. Essa função se deveu às reformulações que deram “maior racionalidade gerencial e administrativa, com vistas à uniformização dos procedimentos gerenciais na intervenção da União junto a estados e municípios” (CRUZ, 2009, p. 214). Desse modo, as funções do FNDE se ampliaram, de acordo com a demanda descentralizante que marcou o financiamento da educação após os anos de 1990 e por fim redefiniu outra lógica redistributiva que se integrou aos programas de assistência financeira de caráter universalizante, a exemplo do PNAE e do PDDE.

Conforme aponta Cruz (2009), as formas de transferências de recursos praticadas pela assistência financeira automática, tornou a adoção de critérios mais clara, fácil de ser descrita e mensurada, sendo possível observar como se dá a distribuição dos recursos entre unidades da federação, embora nem todas essas transferências tenham o caráter universalizante. Entre elas, pode-se citar o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço); o Programa Brasil Alfabetizado (ações referentes às bolsas e à formação); o

⁶⁷ “Uma autarquia, na definição de Jorge Hori e José Caldas Filho, representa um grau mais avançado de descentralização institucional, em que o Estado delega a outra pessoa jurídica atribuições que lhe são próprias, mantendo, embora, o controle sobre a mesma.” (CRUZ, 2009, p. 201).

⁶⁸ A lei de 1968 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (Indep), transformado em Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pelo Decreto de 1969. (CRUZ, 2009, p. 201).

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio à Educação Especial (Paed); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ⁶⁹.

Tanto o Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae) quanto o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) são universalizantes e foram criados num formato que envolveu a adoção do instrumento jurídico do convênio, porém, em determinado momento (1998, para o Pnae, e 2001, para o PDDE), esse instrumento passou a ser também automático nas transferências diretas, embora eles exijam um termo de adesão e atualização anual de cadastro das instituições. Assim, os dois programas são aqui caracterizados

[...] desde o início, como automáticos, porque sempre adotaram os mesmos critérios objetivos que permitiram o atendimento universalizante, sem qualquer discricionariedade por parte da administração do FNDE na definição das unidades federadas a serem beneficiadas (CRUZ, 2009, p. 218).

Outro programa que interessa a este estudo é o Fundo de Fortalecimento da Escola ⁷⁰ (Fundescola) que foi viabilizado a partir de outro projeto – o Projeto de Educação Básica para o Nordeste – cujo êxito alcançado nas questões que envolviam a gestão descentralizada da escola nos eixos da eficiência e eficácia, gerou um novo convênio de cooperação internacional entre o Banco Mundial e o governo brasileiro. O Fundescola foi criado para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e Secretarias de Educação. Esses programas tinham como objetivo declarado garantir a todas as escolas públicas a implantação de políticas de gestão que visavam o reforço à autonomia da escola e, simultaneamente, estimular a participação da comunidade escolar. Contudo, esses programas demonstraram uma dupla orientação: em alguns processos estava presente o caráter universalista quanto ao repasse de recursos para a Educação Básica e em outros enfatizou a ação redistributiva e compensatória de desigualdades regionais por parte do governo da União (DRAIBE, 1998, p. 13), mesmo que isso não chegasse a se configurar como se verá mais adiante. Porém, esse entendimento é válido na medida em que se observa que essa duplicidade de objetivos presentes nos programas de transferências de recursos

⁶⁹ Segundo Cruz (2009, p. 218), “as transferências constitucionais da área da educação (complementação do FUNDEB e quotas estaduais e municipais do salário-educação) também têm um caráter automático”, porém não serão tratadas neste estudo, por não se constituírem em transferência direta às escolas.

⁷⁰ Trata-se de programas de transferência de recursos financeiros criados com o apoio e assistência internacional.

financeiros para as EEx potencializa a possibilidade das escolas administrarem, mesmo que precariamente, os recursos advindos dessa política.

2.3 Os programas de descentralização financeira gerenciados pelo FNDE

Ao analisar a descentralização *stricto sensu*, nota-se que as transferências de recursos financeiros permitiram que os recursos chegassem às escolas, fato que imprimiu outra lógica administrativa nesse espaço educativo, levando seus sujeitos a se responsabilizar por parte dos gastos. Do ponto de vista da desconcentração de ações, os programas descentralizantes suscitaram, nas redes educacionais, fragilidades que se mostraram mais incisivas na circulação da informação, nas fortes tradições e estilos de gestão, marcadas pelo centralismo dos executivos federais e municipais e dos gestores das escolas, entre outros (DRAIBE, 1998).

Tendo em vista que tanto a efetividade quanto a eficácia de uma política devem ser analisadas do ponto de vista dos determinantes históricos que atravessam as relações políticas, econômicas e sociais, os programas de descentralização de recursos financeiros esbarraram em limitações próprias das desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. Embora se tenha observado a ação redistributiva da União presente nos ordenamentos legais, os fins dessa política não visavam superar as barreiras históricas no que se refere à equidade na distribuição dos recursos financeiros na Educação Básica, pois ela se assenta nas contradições do modo de produção capitalista e, como tal, ela visa, contraditoriamente, a manutenção e reprodução social.

Diante dessa observação, pode-se inferir que na ação redistributiva dos programas de transferência automática dos recursos financeiros da União para estados e municípios, refletem em dois momentos distintos na efetividade das práticas de gestão. De um lado, a ação dessa política visa à eficiência e eficácia da gestão na lógica modernizante do Estado e, por outro lado, cria um ambiente que motiva os sujeitos a um tipo de participação⁷¹ nas escolas em torno da aplicação desses recursos. Portanto é justamente nessa contradição, que emerge das práticas

⁷¹ Essa participação pode tanto compreender uma participação institucionalizada que prescreve *a priori* como e quando ela deve incidir de acordo com uma visão tecnicista da educação, que busca a “subordinação a ideologias gerencialistas e neo-científicas, tradicionalmente de extração empresarial, propondo fórmulas para a fabricação de ‘escolas eficazes’” (LIMA, 2001, p. 90), quanto uma participação democrática que busca o “poder de decisão, enquanto exercício livre e responsável de sujeitos autônomos, uma participação enquanto ingerência” (FREIRE, 1999, p. 92).

sociais advindas das políticas descentralizantes, que o estudo se situa, ou seja, ele busca observar em que medida os sujeitos se apropriam dessa política de descentralização de recursos, e se as práticas resultantes desse processo contribuem para o exercício da democracia. Tendo claro o objetivo desse estudo, vejamos os programas descentralizantes que fazem parte da função redistributiva da União, indagando até que ponto eles podem colaborar para estimular a participação dos sujeitos nas ações que deles decorrem.

2.3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi criado em 1979, direcionado para os alunos do Ensino Fundamental público, cuja administração esteve a cargo da FAE, desde sua fundação, em 1983; quando da sua extinção em 1997, passou a ser administrado pelo FNDE⁷², como pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 4 – Evolução da gestão da merenda escolar no Brasil

Evolução da gestão da merenda escolar no Brasil – 1950 a 2009

1950	Foi redigido o documento denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Pela primeira vez, a estrutura de um programa de alimentação escolar passa a ser responsabilidade do governo federal. Evoluiu graças ao financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente United Nations International Children Emergency Fund. (Unicef).
1955	Criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae) posteriormente alterado pelo Decreto n.º 40.052 (BRASIL, 1956) com a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME), sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos (CNA).
1956	A CNA deu origem à CNME (Campanha Nacional de Merenda Escolar).
1965	A CNME foi reformulada pela criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae), responsável pela execução do programa até 1981.
1976	O Cnae fez parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan).
1979	Em 1979, passou a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).
1983	É criada a FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), resultante da fusão do Inae com a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename). O programa passa a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar até sua extinção.
1997	A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) é extinta quando o Pnae passa a ser administrada pelo FNDE.
1998	Foi consolidada a descentralização dos recursos financeiros pela Medida Provisória n.º 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo.
2000	Foi instituído o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa. Isso se deu a partir de outra reedição da MP n.º 1.784/98, em 2 de junho de 2000. A partir de meados de 2000, a educação alimentar e nutricional passa a ser disputada como uma política social de ação governamental.

⁷² Para recuperação do histórico do Pnae e detalhamento de sua execução, ver Neder e Lino (2006).

2003	Deu-se a publicação da Resolução/FNDE/CD/Nº 045, de 31 de outubro de 2003, que tornam beneficiários do Pnae os alunos matriculados na Educação Infantil e na Educação Escolar Indígena, oferecida em creches e pré-escolas dos municípios e no Distrito Federal.
2006	Criação da Portaria Interministerial n.º 1.010/06, que institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e de nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional, em que as ações de educação alimentar e nutricional é um dos eixos prioritários. Criação do I Fórum de Educação Alimentar e Nutricional para a Promoção da Saúde e Direito Humano à Alimentação.
2008	II Fórum de Educação Alimentar e Nutricional para a Promoção da Saúde e Direito Humano à Alimentação Adequada com objetivo de discutir o tema da EAN “como processo e ferramenta fundamental para a Promoção da Saúde” e, “as atuais práticas de educação em saúde e o uso de métodos e técnicas de EAN como estratégia de promoção da alimentação saudável, saúde e constituição da cidadania dos sujeitos, contribuindo para o seu empoderamento no cuidado com a própria saúde”.
2009	O Pnae foi ampliado para toda a Educação Básica e de Jovens e Adultos. O programa de Alimentação Escolar garantiu que 30% dos repasses do FNDE para a alimentação escolar sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Fonte: www.fnde.gov.br; Cruz (2009); Neder e Lino (2006). Elaborado para esta tese.

Em face deste histórico, “o PNAE hoje é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, por ser o único com atendimento universalizado, atendendo todos os alunos matriculados nas escolas públicas” (NEDER; LINO, 2006, p. 16). Ou seja, ele atende 5.564 municípios, 47 milhões de alunos, que correspondem a 25% da população brasileira. No ano de 2010 contou com um orçamento de 3 bilhões de reais.⁷³

De acordo com o FNDE, o Pnae⁷⁴ tem por objetivo complementar a alimentação dos alunos, contribuindo para que permaneçam na escola, tendo bom desempenho escolar e bons hábitos alimentares. Por seu caráter universal, essa ação governamental atinge as diferentes classes sociais, tornando-o necessário e insubstituível, principalmente para os grupos populacionais inseridos na linha de pobreza⁷⁵. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é gerenciado pelo FNDE e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos⁷⁶. O FNDE⁷⁷ transfere recursos em até dez parcelas mensais, para as prefeituras municipais, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, creches, pré-escolas e escolas federais. Os recursos transferidos só podem ser usados na compra de gêneros alimentícios. A alimentação escolar (AE), por sua vez, deve ser fornecida aos alunos matriculados na Educação Infantil (creches e pré-escolas), no Ensino

⁷³ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

⁷⁴ Regulamentado pela Lei n.º 11.947, de 16/06/2009 e pelas Resoluções/FNDE/CD n.º 38, de 16/07/2009 e n.º 67, de 28/12/2009.

⁷⁵ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-lossario>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

⁷⁷ A Portaria n.º 251, de 3 de março de 2000, no seu Art. 1º, autoriza o FNDE a transferir, em dez parcelas mensais, a partir de fevereiro, os recursos financeiros às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), sem necessidade de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, correspondendo cada parcela mensal à cobertura de vinte dias letivos.

Fundamental e Médio, bem como na Educação de Jovens e Adultos das escolas públicas, inclusive as localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos⁷⁸. A transferência de recursos para o financiamento da merenda é feito para as prefeituras municipais ou secretarias de educação, para que elas possam viabilizar as condições que garantam os valores nutricionais mínimos aos alunos durante sua permanência na escola. Nesse sentido, o Pnae visa suprir parcialmente as necessidades dos alunos matriculados, compondo 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas (BRASIL, 1999b, p. 24).

Em relação aos recursos financeiros que são transferidos pelo Pnae para os estados e municípios, há a exigência da constituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Esse órgão colegiado tem por função deliberar, acompanhar e assessorar as Entidades Executoras (EEx) na aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE. Os municípios ou estados devem criar uma lei específica da esfera governamental que institua o conselho, que deve ser composto por: 1 representante do poder executivo; 2 representantes de entidades de docentes, discentes e trabalhadores na área de educação; 2 representantes de pais de alunos; e 2 representantes indicados por entidades civis organizadas (BRASIL, 2010d, p. 9). Os conselheiros devem ser nomeados por ato legal, de acordo com as constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e municípios. Nos municípios, o CAE deve assumir a responsabilidade pela oferta de alimentação escolar aos alunos das creches e escolas estaduais e municipais, localizadas em sua área de jurisdição, e fazer o acompanhamento da execução do Pnae nesses estabelecimentos de ensino.

A descentralização na execução dos recursos financeiros da alimentação escolar do FNDE para os estados e municípios ocorreu em 1994, porém, só foi consolidada durante a primeira gestão de FHC, pela Medida Provisória n.º 1.784, de 1998, que instituiu a transferência automática de recursos. Por essa medida, os repasses não necessitaram mais de convênios e passaram a ser transferidos diretamente para as EEx que se responsabilizam pela compra e distribuição da merenda escolar.

As transferências dos recursos do Pnae são feitas de acordo com o número de alunos que é fornecido pelo censo escolar⁷⁹ do ano anterior, conforme o seguinte cálculo⁸⁰:

⁷⁸ Art. 5º da Resolução/FNDE/CD n.º 38, de 16/07/2009.

⁷⁹ O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), em parceria com os Governos Estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais. Os dados sobre as matrículas são levantados entre os meses de março e abril de cada ano e consolidados por Estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados em sistema informatizado mantido pelo Inep e publicados no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2004d, p. 8).

⁸⁰ Art. 30, inciso I, da Resolução/FNDE/CD n.º 38, de 16/07/2009.

$\text{Nº de alunos} \times \text{Valor per capita} \times \text{Nº de dias de atendimento} = \text{Total de recursos repassados}$
--

O valor *per capita* é a quantia estipulada pelo governo, por aluno, para custear a merenda escolar. Segundo Cruz (2009), as mudanças mais importantes que ocorreram no Pnae se deram durante o governo Lula, baseadas na resolução n.º 15, de 2003. Foi quando o Pnae se inseriu nas instituições de Educação Infantil e na Educação Especial filantrópica, ampliando-se para o atendimento de 250 dias letivos. Em relação à forma, o governo Lula inova ao estabelecer o Pnae

[...] para as escolas indígenas, envolvendo a complementação de recursos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA): o FNDE custeando o *per capita* de R\$ 0,13, e o Mesa, a diferença, até alcançar R\$ 0,34 por matrícula. A mudança justifica-se pela necessidade de oferecer reforço nutricional aos alunos indígenas, pois são mais expostos à insegurança alimentar. Os beneficiários são alunos das escolas públicas de educação infantil e fundamental indígenas ou escolas vinculadas a entidades filantrópicas também destinadas ao atendimento desse público. Mantêm-se os mesmos critérios de repasse, organização e fiscalização, mas explicita-se que o objetivo é suprir 30% (não os 15%) das necessidades nutricionais dos alunos indígenas, aumentando os dias letivos para 250. Nesse mesmo sentido, pela Resolução 21/05 apresenta-se como inovação a inserção de reforço alimentar e nutricional para alunos de escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, com modificações em relação aos dias letivos e aos valores a serem distribuídos. Posteriormente, pela Resolução 32/06, com a justificativa de adequação à LDB, todas as modalidades de atendimento passam a ser consideradas como de 200 dias letivos, mas preserva-se a diferenciação *per capita* entre as modalidades de atendimento. (CRUZ, 2009, p. 222).

O custo *per capita* do Pnae é definido segundo o tipo de escola (pública ou filantrópica) e a etapa da educação básica atendida. No decorrer dos anos, foram inseridos critérios diferenciadores que permitiram melhor ajuste do programa ao objetivo de diminuir as disparidades regionais (CRUZ, 2009).

Em 2011, conforme a Resolução do FNDE n.º 67, de 28 de dezembro de 2009, o valor *per capita* do Pnae passou a ser de: a) R\$ 0,30 para os alunos matriculados na pré-escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA); b) R\$ 0,60 para os alunos matriculados em creches; c) R\$ 0,60 para os alunos matriculados em escolas de Educação Básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos.

Outra mudança significativa foi a articulação do Pnae entre os programas de segurança alimentar no governo Lula. Com essa medida, o Estado cumpre com os dispositivos legais que, desde 1988, afirmava no art. 208 da Constituição Federal (CF) o dever do Estado em oferecer alimentação suplementar adequada ao aluno e considerar a alimentação como:

[...] direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (art. 11), sendo inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal. (RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, 2009).

No campo educacional, a Resolução n.º 38, de 16 de julho de 2009, definiu que o atendimento da alimentação escolar deve incidir sobre todos os alunos da Educação Básica. Essa resolução veio pôr um fim no atendimento educacional, que se estendia somente aos alunos regulares do Ensino Fundamental e corrigir um erro histórico que excluía, ainda, do atendimento da merenda escolar, os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e os alunos do Ensino Médio. Com esta resolução, o Pnae passa a ter sua oferta universalizada no Brasil.

Em relação aos montantes aplicados pela União no Programa de Alimentação e o número de alunos atendidos pelo Pnae, entre 1995 a 2010 foram registrados os seguintes valores, de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 9 – Recursos financeiros aplicados no Pnae e número de alunos atendidos – 1995 a 2010

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6

Fonte: FNDE⁸¹

Na tabela 9, pode ser observado que, até o ano de 2008, o número de alunos atendidos pelo Pnae variou em média 1,4% e em 2010 houve um aumento no atendimento dos alunos da ordem de 11% em relação aos anos anteriores, com a ampliação do Pnae para toda a Educação Básica.

⁸¹ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

O gráfico a seguir demonstra uma ampliação no atendimento do programa às regiões entre os anos de 2003 e 2010.

Gráfico 7 – Número de alunos atendidos pelo Pnae, por região – 2003 a 2010 (em milhões)

As ampliações no atendimento regional se deram em torno de 10,8 % entre os anos observados, entretanto, só na região Sudeste a ampliação correspondeu a 4,45%, seguida pela região Nordeste com 2,89%. A menor ampliação no atendimento foi registrada na região Centro-Oeste de 0,71%.

A gestão dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE através do Pnae é feita pelas EEx e são classificadas como: centralizada, semidescentralizada ou mista, escolarizada e terceirizada. No modelo *centralizado*, os alimentos utilizados na confecção da alimentação escolar são comprados pela prefeitura e distribuídos às escolas. Já na forma *mista ou semidescentralizada* há uma combinação simultânea dos modelos centralizado e escolarizado, ou seja, ocorre a aquisição centralizada para gêneros não perecíveis e a transferência de recursos para as escolas, com vistas à aquisição de gêneros perecíveis (STOLARSKI; CASTRO, 2007). A decisão sobre a *escolarização* da alimentação escolar é facultada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que devem, previamente, notificar o FNDE para acompanhamento (conforme Resolução 02/99). Nessa modalidade ocorre o repasse integral dos recursos financeiros do Pnae para as escolas ou as creches, que ficam, então, responsáveis pela compra dos alimentos (em processo licitatório), confecção e armazenamento dos gêneros alimentícios. Esses repasses são feitos a partir da criação de uma Unidade Executora (UEx) na escola ou creche.

⁸² V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010, realizado pelo FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

Na gestão *terceirizada*,

[...] o município realiza procedimento licitatório com o objetivo de contratar empresa terceirizada. Após a homologação da empresa ou empresas vencedoras, ocorrem a publicação do resultado, o empenho e a contratação. A empresa contratada se responsabiliza pela aquisição dos gêneros, pelo pessoal responsável pelo preparo da alimentação – em cozinha centralizada ou na cozinha da própria escola – e pela distribuição da alimentação aos alunos. Em alguns casos, responsabiliza-se também pela aquisição de equipamentos e utensílios. Os CAEs estaduais e municipais devem participar do acompanhamento de todas as fases deste processo. (STOLARSKI; CASTRO, 2007, p. 40).

Segundo Márcia Stolarski e Demian Castro (2007), nessa forma de gestão, a maior parcela cabe sempre ao município, uma vez que entre as capitais que adotam esta modalidade – São Luiz, Curitiba e São Paulo – o valor da refeição por aluno, nos anos de 2004 e 2005, oscilaram entre R\$ 0,89 e R\$ 1,64, ou seja, considerando o reajuste de maio de 2005 de R\$ 0,18, o recurso federal representou entre 10,9% e 20,2% do valor total da refeição, de modo que o recurso federal representa a menor parcela do dispêndio total com a alimentação escolar.

De acordo com a Cartilha dos Conselheiros, editada pelo Tribunal de Contas da União, o modelo de execução mais comum é o centralizado, porém nas redes estaduais a opção pelo modelo escolarizado é frequente (BRASIL, 2010d). Segundo Draibe (1998, p. 13), sob esse formato, essa ação

[...] corresponde a um reforço da *autonomia da unidade escolar* e significa, desde logo, uma forte desconcentração funcional das redes de serviço, uma vez que se deslocam para a ponta do sistema as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos (grifo da autora).

A gestão da alimentação escolar deve passar, necessariamente, por uma concepção que leve em conta que a AE deve ser “uma política pública [...] com cobertura universal e voltada às necessidades nutricionais, mas também às sensações de saúde como plena expressão do modo de afirmar a vida e potencializar a democracia.” (POMPERMAIER, 2000, p. 98). Então, observando os processos decisórios envolvidos em relação à alimentação escolar como uma política pública, nota-se que, cada vez mais, segundo Elie Ghanem (2005), as pessoas estão, sobretudo, excluídas das decisões sobre grandes orientações da educação e escassamente engajadas na tomada de decisões sobre o funcionamento da educação. Como parte do funcionamento da educação, a merenda escolar envolve recursos financeiros que visam manter um padrão nutricional aos alunos da escola pública.

No entanto, os recursos da AE administrados de forma centralizada restringem a participação dos sujeitos da escola quanto às decisões em relação aos recursos

movimentados por esse programa. Nesse caso, a centralização da alimentação escolar provoca o distanciamento dos sujeitos escolares dos focos de decisão e chama a atenção para inferir que os recursos centralizados da alimentação escolar não contribuem para o exercício da cidadania no que tange à tomada de decisão sobre o cardápio escolar, a compra condizente com os hábitos culturais alimentares e o controle direto dos usuários da escola tanto sobre os recursos financeiros do Estado, bem como quanto à qualidade de alimentação destinada aos alunos.

Partindo do entendimento de que o peso de uma concepção que pressupõe o exercício da democracia como valor exigirá, em contrapartida, que haja rupturas nos paradigmas tradicionais de administração pública, a escolarização da merenda representa uma possibilidade concreta em que os sujeitos da escola podem decidir sobre sua administração assim como manter a qualidade da alimentação para os alunos como parte do processo educativo. Assim, depreende-se que a escolarização da alimentação escolar quando implementada, mesmo que por decisões de cunho pragmático ou organizacional, pode ser também compreendida como uma possibilidade de exercício da gestão participativa.

O panorama da gestão da alimentação escolar no Brasil até 2004, conforme a gráfico 8, demonstrou que a gestão da alimentação escolar nos estados brasileiros chegou a 63% de escolarizadas, 11 % de gestão mista e 26% de centralizada (STOLARSKI, 2005).

Gráfico 8 – Distribuição da gestão estadual do Pnae, por tipo e localização

Fonte: Stolarski e Castro (2007, p. 44)

Observa-se no gráfico 8 que a centralização da alimentação escolar incide sobre cinco estados e no Distrito Federal, contrastando com 17 estados que possuem a gestão escolarizada. Na região Norte, tanto o estado do Amazonas quanto do Pará tem a gestão centralizada, pois possuem várias áreas de difícil acesso, fato que serve para justificar a centralização da merenda. No Nordeste, onde os índices de pobreza são os mais altos do país, seis estados possuem a gestão descentralizada. Em três outros estados, sendo São Paulo o mais populoso, a gestão é mista. No gráfico 8, também pode ser observado que no estado de Mato Grosso do Sul as escolas estaduais teve sua AE descentralizada na gestão do governo do PT (1999-2002), porém a maioria dos municípios desse estado ainda apresentam um alto grau de centralização na alimentação escolar. Entre as justificativas para a escolarização da AE em alguns estados, estão as centradas em projetos que visam essa política como forma de participação no controle da política pública, e outras, contraditoriamente, se limitam às dificuldades operacionais de infraestrutura. Não é novidade que no exercício do poder nas sociedades de classe, as decisões ocupam todas as esferas sociais numa constante disputa, que demonstra “o significado e os limites da autonomia de gestão, assim como são criados os caminhos e as possibilidades para a privatização e para o controle centralizado da qualidade do produto, dimensionada especialmente em termos de custo-benefício” (FREITAS, 1998, p. 9). A gestão da AE, de forma centralizada, ou descentralizada pragmaticamente, denuncia, por sua vez, que esses processos não fogem da

[...] prática arrogante de manutenção do poder político sob o comando de elites tradicionais, na maioria das vezes, patrimonialistas e clientelistas, que concebem e utilizam o Estado em benefício próprio, assumindo que o cumprimento de determinações legais (a seu modo, evidentemente) pouco ou nada altera sua condição e *status quo* (CAMARGO; BASSI, 2008, p. 2).

Portanto, a AE se situa no quadro da disputa entre projetos políticos antagônicos, que representa que ela é uma política que deve ser conquistada como direito do aluno.

Nessa linha de análise, nota-se que o quadro da escolarização da AE, exibido nos estados muda drasticamente quando o foco da observação se volta para as capitais dos estados. Conforme se observa no gráfico 9, a gestão escolarizada é muito reduzida nesse âmbito de governo.

Gráfico 9 – Distribuição da gestão do Pnae nas capitais, por tipo e localização

Fonte: Stolarski e Castro (2007, p. 44)

Segundo os dados de Stolarski e Castro (2007), as capitais brasileiras apresentavam, em 2004, quadro percentual de 54% de gestão da alimentação escolar centralizada, 19% eram escolarizadas e 8% terceirizadas.

Pode-se perceber que as capitais onde a alimentação escolar foi escolarizada eram administradas pelos partidos que pertencem ao campo democrático popular. No Nordeste, João Pessoa (PB) era administrada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Natal (RN), pelo Partido Verde (PV) e Maceió (AL), que tinha à frente do governo estadual o Partido Socialista Brasileiro (PSB). No Norte, a única capital a descentralizar a alimentação escolar foi Rio Branco (AC), que era administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Além dessas capitais somente o Rio de Janeiro (RJ) que embora tenha sido administrado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) descentralizou a alimentação escolar. Vale ressaltar que na capital do estado de São Paulo, o governo de Gilberto Kassab, do Democratas (DEM), segundo o portal da Secretaria de Educação Municipal⁸³ fez opção por uma forma

⁸³ Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/sitemerenda/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=30&MenuIDAberto=27>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

mista de gestão da alimentação escolar. As modalidades de gestão são: a terceirização, a gestão direta⁸⁴ e o atendimento conveniado⁸⁵.

A análise da escolarização da AE implica ter claro que a contradição entre a escolarização, a centralização e a terceirização da AE, que se desenha nesse cenário, está compreendida no bojo de uma disputa de projetos políticos e sociais nos quais a hegemonia se assenta numa “perspectiva autocrática, de cunho neoliberal e privatista na gestão da administração pública e todas as implicações derivadas que tal postura procura esclarecer” (CAMARGO; BASSI, 2008, p. 2). Portanto, nesse panorama, pode-se inferir que a escolarização da merenda faz parte de um processo amplo de participação e controle da população sobre as políticas públicas em questão. Em que pesem as dificuldades que passam algumas gestões, no que se refere às dificuldades operacionais, como infraestrutura, ou mesmo a distribuição da merenda, elas não são isentas das práticas clientelistas que impossibilitam a escolarização como exercício da prática democrática. Finalmente, pode-se observar também que, para além de ser simplesmente um atendimento de fim caritativo aos alunos da escola, a AE é um direito universalizado nas escolas públicas, que respondem às contradições de uma sociedade de classes que promove a desigualdade e a exclusão social. Tal como a AE, o PDDE é outro programa redistributivo que visa, em tese, à equidade de oportunidades escolares e passa a ser analisado.

2.3.2 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Toda a conjuntura das mudanças ocorridas no campo do financiamento escolar se voltou para a focalização da política como forma de equacionar o dilema eficácia-eficiência na eminência da desregulamentação do Estado. Portanto, segundo Dourado (2007), as

⁸⁴ Nesse tipo de gestão “o Departamento da Merenda Escolar envia todos os alimentos perecíveis e não-perecíveis às Unidades Municipais e os recursos humanos e materiais para execução do Programa são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação”. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/sitemerenda/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=30&MenuIDAberto=27>>.

⁸⁵ Nessa modalidade, a “Entidade Conveniada firma um contrato de complementaridade e cooperação com a Prefeitura na co-responsabilidade da operacionalização das ações relacionadas com a alimentação. O DME envia alimentos de acordo com o número de matriculados firmados no convênio e as Entidades também recebem uma verba per capita para aquisição de alguns alimentos com o objetivo de complementar os cardápios” Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/sitemerenda/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=30&MenuIDAberto=27>>.

políticas focalizadas propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios.

Sem a elaboração de lei complementar que defina o que é regime de colaboração entre os entes federados, prevista no § único do artigo 23, da CF/88, o país vivencia tensões no tocante ao pacto federativo, por meio de “um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais”. (DOURADO, 2007, p. 927).

Luiz Dourado (2007, p. 927) ressalta ainda que “tal cenário contribuiu, sobremaneira, em função da necessidade dos sistemas e escolas buscarem fontes complementares de recursos”. Para ele, contudo, a adesão das escolas ao PDDE

[...] não provocou, necessariamente, a mudança da cultura institucional dos sistemas e das escolas. Em muitos casos, resultou em ajustes e arranjos funcionais dos processos em curso nesses espaços, alterando, por vezes, a lógica e a natureza das escolas e, em alguns casos, a sua concepção pedagógica, a fim de cumprir obrigações “contratuais” com o governo federal no âmbito da prestação de contas. (DOURADO, 2007, p. 927).

Em meio a essa conjuntura, o PDDE foi criado para ser um dos instrumentos que contribuiria para justificar o papel centralizador e redistribuidor da União no ajuste das políticas para a Educação Básica. O PDDE foi criado em 1995, no governo FHC, tendo por finalidade prestar

[...] assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às 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.⁸⁶

O Programa foi instituído pela Medida Provisória n.º 1.784/95 e em sua última reedição recebeu o n.º 2.178-36, de 24/08/2001.⁸⁷ O PDDE aparece como compromisso do Estado em implementar políticas distributivas descentralizadoras via repasse de dinheiro direto para as escolas. Em 2006, o programa foi regulamentado pelas Resoluções n.º 6, de 28 de março de 2006, e n.º 27, de 14 de julho de 2006, ambas do Conselho Deliberativo do FNDE. Não obstante, o PDDE “contempla também, em interessante combinação, o objetivo de reforço da

⁸⁶ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

⁸⁷ Art. 9 - Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

autonomia da escola e o estímulo ao envolvimento e à maior participação da comunidade escolar – professores e pais de alunos – na gestão escolar” (DRAIBE, 1998, p. 14).

De fato, a legislação determina que os recursos do programa cheguem diretamente ao *órgão colegiado da escola*, em geral organizado nos moldes de associações de pais e mestres. Como não poderia deixar de ser, é o convênio entre os níveis de governo o instrumento legal que preside a transferência; entretanto, o recurso é depositado pelo FNDE em conta bancária do órgão colegiado de cada escola, o qual, para cumprir tal função de Unidade Executora, deve ter personalidade jurídica adequada. (DRAIBE, 1998, p. 14, grifo do autor).

Segundo o Relatório Anual de Execução do PDDE e Paed de 2006, o PDDE faz parte do conjunto de ações governamentais, implementadas com o “intuito de propiciar a universalização e a elevação da qualidade do ensino, de modo que toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola dotada de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados” (BRASIL, 2006h, p. 1). O relatório assinala, ainda, que o PDDE visa à “promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania” (BRASIL, 2006h, p. 1). O PDDE é considerado a primeira manifestação de repasse de recursos financeiros federais direto para as escolas de Ensino Fundamental e foi realizada na primeira gestão do presidente FHC. Vale ressaltar que o PDDE, bem como a descentralização da alimentação escolar trouxeram outra inovação para o setor educacional, que foi o caso da inserção de uma figura até então não existente na política de financiamento da educação do governo federal, a Unidade Executora (UEX)⁸⁸.

A Resolução do CD/FNDE 12/95 aprovou o manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos federais às escolas das redes estaduais e municipais de Ensino Fundamental, redefinindo as formas de financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE⁸⁹ que, em 1998, passaria a ser somente denominado por PDDE. O PMDE/PDDE foi criado sob os argumentos que justificavam a necessidade de se criar

[...] medidas racionalizadoras que simplifiquem e deem celeridade aos procedimentos operacionais, de forma a garantir que os recursos “não se percam em trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas”, considerando, portanto, que “os diretores, professores e a comunidade em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições de definir as necessidades das unidades

⁸⁸ Essa inovação se configura em “entidade representativa da comunidade escolar (Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, ou similar), responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos. Esta entidade possibilita a concretização da política governamental de descentralização dos recursos públicos destinados à escola e do exercício do controle social das ações implementadas.” (MEC/FNDE – PDDE). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-lossario>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

⁸⁹ Primeira denominação do Programa Dinheiro Direto na Escola.

escolares a que sejam vinculadas e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos”. Dessa forma, pretende-se garantir maior autonomia administrativa para as escolas (BRASIL, 1995, p. 28). (CRUZ, 2009, p. 223).

Entre os objetivos do PDDE, definidos no Relatório de 2006, estão os que visam assegurar às escolas melhores condições física e pedagógica e estão assim sistematizados:

- Contribuir para a elevação da qualidade do ensino fundamental, tornando sua oferta equitativa;
- Reforçar a autonomia gerencial e a participação nas unidades de ensino de alunos, pais de alunos, professores, diretores e demais profissionais da Educação, colaboradores, voluntários e todos aqueles irmanados pelo propósito comum de tornar a escola uma organização que propicie ensino de qualidade. (BRASIL, 2006h, p. 1).

Para esse fim, o PDDE é executado em parceria com os entes federados e organizações sociais. Para que as escolas sejam atendidas, as prefeituras, secretarias estaduais e do Distrito Federal de educação e entidades mantenedoras, devem formalizar os processos de adesão e habilitação de suas unidades educacionais (BRASIL, 2006h, p. 1).

A Resolução nº 17 de 2011,⁹⁰ que dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no seu art. 3º, prevê que “os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários.” (BRASIL, 2011b) Para essas providências os recursos transferidos destinam-se à cobertura das despesas nas seguintes categorias econômicas:

- a) recursos de custeio: são aqueles destinados à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola;
- b) recursos de capital: são aqueles destinados a cobrir despesas com aquisição de material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial. (BRASIL, 2006h, p. 1).

Os recursos do PDDE deverão ser utilizados, exclusivamente:

- I – na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital;
- II – na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- III – na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- IV – na avaliação de aprendizagem;
- V – na implementação de projeto pedagógico;
- VI – no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2011b)

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/index.php/ddne-legislacao>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

Os valores do PDDE transferidos para as escolas municipais e estaduais seguem o critério básico para o cálculo do repasse, que é o número de alunos matriculados nas escolas públicas da educação básica, com base nos dados do Censo Escolar do ano anterior⁹¹. Ou seja, os valores repassados às escolas correspondiam tão somente ao número de alunos matriculados.

No ano de 2004, houve uma mudança importante no atendimento do programa que, de acordo com a Resolução n.º 10/04, inseriu um novo fator de correção nos valores do PDDE transferidos para as escolas. Conforme aponta a tabela 10, pode-se observar que a base de cálculo apresenta correção nos valores destinados às escolas. A correção nos valores teve por objetivo ajustar as defasagens entre escolas com diferentes quantidades de alunos matriculados, “introduzindo um fator de correção entre o maior e o menor número da mesma classe (quantitativos de matrículas por valores descentralizados), no valor de R\$ 1,30 por matrícula excedente, além do valor da tabela” (CRUZ, 2009, p. 225). No caso das unidades educacionais públicas, o cálculo da parcela transferida baseou-se, também, no princípio redistributivo da União, que, segundo o Relatório do PDDE de 2006, visou contribuir para a redução das desigualdades sócio-educacionais existentes nas regiões brasileiras. No exercício de 2006 foram introduzidas várias inovações no PDDE, entre elas, a majoração do fator de correção “K”, que passou de R\$ 1,30 (um real e trinta centavos) para R\$ 4,20 (quatro reais e vinte centavos), resultando em um substancial aumento de 323%, conforme o Relatório de Execução do PDDE (2006), como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 10 – Forma de cálculo dos valores do PDDE das escolas do Ensino Fundamental – 2006

Intervalo de classe com quantidade de alunos	Valor base segundo a região ⁹²		Fator de correção ⁹³	Valor Total ⁹⁴
	NO/NE/CO (*)	SL/SE/DF		
21 a 50	600,00	500,00	$(x - 21) \times K$	$VB + (x - 21) \times 4,20$
51 a 99	1.300,00	1.100,00	$(x - 51) \times K$	$VB + (x - 51) \times 4,20$
100 a 250	2.700,00	1.800,00	$(x - 100) \times K$	$VB + (x - 100) \times 4,20$
251 a 500	3.900,00	2.700,00	$(x - 251) \times K$	$VB + (x - 251) \times 4,20$
501 a 750	6.300,00	4.500,00	$(x - 501) \times K$	$VB + (x - 501) \times 4,20$

⁹¹ Parágrafo 3º, “para o cálculo do montante dos recursos de que tratam os parágrafos anteriores, serão utilizados os dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento” (MP, nº 1.979-22, de 28/08/00).

⁹² 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;

⁹³ 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;

⁹⁴ Valor total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do valor base mais o fator de correção.

751 a 1.000	8.900,00	6.200,00	$(x - 751) \times K$	$VB + (x - 751) \times 4,20$
1.001 a 1.500	10.300,00	8.200,00	$(x - 1.001) \times K$	$VB + (x - 1.001) \times 4,20$
1.501 a 2.000	14.400,00	11.000,00	$(x - 1.501) \times K$	$VB + (x - 1.501) \times 4,20$
Acima de 2.000	19.000,00	14.500,00	$(x - 2.000) \times K$	$VB + (x - 2.000) \times 4,20$

• (*) Exceto Distrito Federal

• VB = Valor Base

• K = R\$ 4,20

• X = Quantidade de alunos no início de cada classe

Fonte: BRASIL, 2006h.

A introdução do fator de correção visou reduzir a defasagem entre os valores destinados às escolas, com diferentes quantidades de alunos matriculados, e as dificuldades das regiões mais pobres. “Desse modo, os valores destinados às escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, são superiores às demais regiões” (BRASIL, 2006h, p. 2), conforme pode ser observado na tabela 10 que demonstra os valores em reais transferidos para as escolas por região em 2008, já com o fator de correção.

Tabela 11 - Demonstrativo da execução das escolas públicas com e sem UEx, por região – 2008.

Reg	Atendimento			S/UEx (b) – Sem Unidades			Total (A+B)		
	C/UEx (a) – Com Unidades Executora			Executora					
	Escola	Aluno	R\$	Escola	Aluno	R\$	Escola	Aluno	R\$
N	8.153	1.959.056	77.594.484,28	7.317	11.686	85.716.034,80	15.470	1.970.742	83.310.519,08
NE	33.027	7.643.400	296.663.752,71	19.553	413.839	14.538.003,80	52.580	8.057.239	311.201.756,51
CO	5.113	2.448.286	582.106.268,52	674	165.136	149.283,80	5.787	2.613.422	52.525.552,32
SE	22 • (*) Exceto Distrito Federal				92.477	2.642.265,60	27.017	10.289.773	164.585.531,74
S	12 • VB = Valor Base				41.061	1.214.791,00	14.842	3.793.239	73.339.037,88
BR	81 • K = R\$ 4,20				724.199	24.530.379,00	115.696	26.724.415	684.962.397,53
	81 • X = Quantidade de alunos no início de cada classe								

Fonte: FNDE.

Se observarmos os valores praticados na tabela 11, a soma dos repasses para a região Nordeste fica acima das demais regiões; isso implica que, mediante a proposta de atendimento distributivo do programa, essa região concentra o maior número de alunos pobres em relação às demais.

Outra mudança ocorrida no PDDE se deu pela Medida Provisória de nº 2.178-36/01, que eliminou a necessidade do convênio; no entanto, estipulou a obrigatoriedade dos estados, municípios e Distrito Federal assinarem um termo de compromisso e a manutenção anual da habilitação das UEx, “com a possibilidade de suspensão dos repasses em caso de contas rejeitadas ou irregulares e uso dos recursos em desacordo com o estabelecido pelo PDDE, podendo haver suspensão dos repasses de recursos para todas as UEx da rede de ensino do ente federado” (BRASIL, 2001).

Até 2005 o PDDE não permitia a participação de escolas de atendimento regular ao ensino fundamental com menos de 20 alunos, impondo uma

situação que nem sempre representa a realidade dos municípios que atendem crianças em localidades isoladas, cuja distância entre as unidades familiares não permite criar escolas ou turmas com mais de 20 alunos. A Resolução nº 37/04 informa que o FNDE se viu obrigado a estender o atendimento do PDDE para as escolas municipais e estaduais com menos de 21 matrículas do Estado de Santa Catarina, por meio de Entidade Executora, decorrente de ganho na Justiça – Ação Civil Pública nº 98.0007479-1, proposta pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Estado de Santa Catarina. A Resolução define o valor de repasse de R\$ 25,00 por aluno para categoria custeio. A iniciativa de Santa Catarina teve efeito importante como política geral, já que a Resolução 17/05 definiu que escolas com até 20 alunos receberão o valor por aluno de R\$ 24,00 (regiões Sul e Sudeste e Distrito Federal) e R\$ 29,00 (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto DF). (CRUZ, 2009, p. 225-226).

De acordo com os princípios redistributivos estabelecidos pela CF de 1988, a política de transferências e recursos financeiros no governo FHC, envolveu diretamente as UEx. As transferências de recursos financeiros estimularam, no primeiro momento, que as escolas organizassem sua Unidade Executora. Somente após esse procedimento, as escolas estariam aptas a receber as transferências de recursos financeiros do programa.

A eficácia dessa política pode ser observada no gráfico 10, que demonstra que, no ano de 2006, 64,86% das escolas já possuíam sua unidade executora, e administravam 92,66% dos recursos transferidos, restando ainda 35,17% que, ainda, eram administrados pelas EEx. Outro ponto importante de ser observado foi o atendimento em relação ao número de alunos declarados pelo Censo Escolar, conforme se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Percentuais das variáveis escola, aluno e recurso repassado – Escolas com e sem UEx - 2006

Fonte: FNDE/PDDE

A abrangência dos recursos repassados às escolas com UEx foi de 96,34%, ou seja, somente 3,66% ficaram fora dessa cobertura, sendo atendidos pelas EEx. Em relação ao valor, 92,66% dos recursos foram administrados pelas próprias escolas, que correspondem ao total

de 64,83%. Em termos da gestão democrática dos recursos, é um percentual significativo; porém o número de escolas com UEx apresentado nesse ano, ainda é baixo.

Esse fenômeno pode ser explicado pela falta de recursos financeiros nas escolas; a burocracia e a ideia de autonomia levaram as escolas a rapidamente organizarem as suas UEx (ADRIÃO; PERONI, 2005). O governo FHC, durante o período de três anos, atingiu uma marca histórica no crescimento das UEx, multiplicando os números nas escolas. Isso pode ser observado no gráfico a seguir, que demonstra que o crescimento das UEx coincide com a implantação e execução do PDDE.

Gráfico 11 - Criação de unidades executoras nas escolas das redes públicas estaduais e municipais – 1995 a 2003

Fonte: Estatísticas FNDE.

Na tabela abaixo, pode-se observar os valores transferidos para as unidades executoras por aluno para a região Centro-Oeste e o valor por aluno nos anos de 2006⁹⁵ a 2008.

Tabela 12 - Demonstrativo da execução das escolas públicas com UEx, por região

Escola com Uex						
Ano	Região	Escola	Aluno	R\$	Correção IGPM	R\$ Por aluno
2006	CO	5.066	2.062.422	23.627.071,20		11,46
	BR	84.134	27.571.687	293.460.097,30		10,64
2007	CO	5.140	2.062.808	26.111.492,42		12,66
	BR	84.261	27.406.608	331.280.887,68		12,09
2008	CO	5.113	2.448.286	52.106.268,52		21,28
	BR	81.266	26.000.216	660.432.018,53		25,40

Fonte: FNDE.

⁹⁵ Como os valores desse programa incidem diretamente nas contas das UEx de cada escola, optou-se por demonstrar somente os valores que incidem nas contas das escolas alvo deste estudo e serão apresentados no terceiro capítulo desta tese.

Com base na tabela 12, o valor por aluno/ano do PDDE aumentou em R\$ 13,94 reais em relação aos três anos observados. Observa-se nessa forma de redistribuição de recursos da União que os valores nominais são extremamente baixos se comparados ao valor do custo por aluno no município; dependendo da etapa de ensino, esse valor se torna ainda mais tímido.

Segundo o site do FNDE⁹⁶, até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de Ensino Fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória n.º 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a Educação Básica, passando a abranger as escolas de Ensino Médio e da Educação Infantil. Em 2010, segundo dados do FNDE, o orçamento do PDDE foi de R\$ 1,4 bilhão, para todas as suas ações. Foram beneficiados, pela ação PDDE Manutenção, 41.124.404 alunos de 137.640 escolas públicas e particulares; pela ação PDDE Escolas de fim de semana, 1.893.594 estudantes de 2.223 escolas; pelo PDDE Educação Integral, 5.993.270 alunos de 9.660 instituições de ensino; e pelo PDDE – PDE Escola, 10.007.894 alunos de 16.643 escolas.

Pode-se inferir que, embora o PDDE tenha representado uma experiência descentralizante, uma vez que permitiu às escolas o acesso aos recursos financeiros que vinham sendo reivindicados há décadas pelos movimentos sociais, os valores praticados ainda estão longe de atender aos princípios da igualdade de oportunidades previstas no artigo 212 da CF de 1998. Como parte da política de financiamento, o PDDE faz parte da proposta de desregulamentação do Estado e, ainda, contribui para afirmar a função redistributiva da União entre suas ações, que previa a transferência de responsabilidades para as subesferas do governo e, nesse caso, diretamente para as escolas.

A pesquisa nacional sobre o PDDE, coordenada pelas professoras Thereza Adrião e Vera Peroni, apresentou resultados no relatório de 2006 e demonstrou que o programa PDDE, desde sua criação, estava comprometido com a lógica neoliberal, instituindo um tipo de descentralização financeira que induziu as escolas a novas formas de gestão referenciadas na lógica da iniciativa privada. Entretanto, as pesquisas realizadas por Sônia Draibe (1998) e Nalú Farezena (2010) denunciam que tanto os mecanismos de controle usados pelo Estado quanto os programas descentralizantes compõem o jogo pela disputa entre redução *versus* ampliação dos recursos financeiros para a educação. Antes de apenas introduzir a lógica privada nas escolas, esses programas se instalam no bojo da luta pela

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

qualidade educacional na qual o exercício da gestão democrática na escola assume importância para alterar essa correlação de forças.

O fato das escolas serem obrigadas a organizar sua UEx, acirrou um tipo de participação institucional regulada que também faz parte de um amplo processo de disputa pela gestão da escola, sujeita às contradições que submergem nas práticas escolares. Entende-se que é nessa arena que a gestão deve visar à participação democrática, que pode atuar para alterar a correlação de forças que tem se mantido hegemônica na política de financiamento educacional.

Portanto, é possível identificar um duplo movimento do PDDE no chão das escolas: um que é o esforço de se imprimir maior eficiência e efetividade à gestão da escola, alinhado à política estatal, e outro que vai em direção à instauração e ampliação dos espaços de exercício da participação cidadã. Como este programa incide diretamente nas contas das UEx das escolas, os valores das transferências serão apresentados somente em relação às escolas estudadas no quinto capítulo desta tese. Já o próximo programa examinado não exibe essas características pelo nível de centralização nos seus ordenamentos.

2.3.3 Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)

O Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) foi criado pelo convênio firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), amparado pela Instrução Normativa n.º 1 de 1997, que dispõe sobre a celebração de convênios sobre diferentes tipos de moeda (CRUZ, 2009). O Fundescola foi lançado oficialmente no Brasil pelo Ministério da Educação e pelo Banco Mundial, em agosto do ano de 1998, com a realização de um seminário internacional que contou com a participação de prefeitos, secretários de educação, técnicos e delegados do Ministério da Educação (MEC). (OLIVEIRA, 2005).

Segundo o Documento *Normas para financiamento de projetos educacionais no âmbito do Fundescola*, de 1999, o Fundescola atuou de forma complementar à legislação e às políticas nacionais vigentes para o Ensino Fundamental. Desse modo, ele financiou ações que tinham como finalidade melhorar o desempenho do Ensino Fundamental, ampliando o acesso e a permanência das crianças com idade escolar nas séries

correspondentes, melhorar a qualidade da escola e dos resultados educacionais e aprimorar a gestão das escolas, das secretarias estaduais e municipais de Educação e do Ministério da Educação. (BRASIL, 2000).

Segundo Sonia de Oliveira (2005),

O Fundescola declara como sua missão “melhorar o desempenho do sistema de ensino fundamental em microrregiões prioritárias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (BRASIL, 2002b, p. 4), estabelecendo como estratégias o fortalecimento das escolas e das Secretarias de Educação, a mobilidade na alocação de recursos e a abordagem por microrregiões prioritárias. (OLIVEIRA, 2005, p. 37).

O Fundescola é financiado com recursos do governo federal e de empréstimo do Banco Mundial. Até 2004, o atendimento era feito por Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP)⁹⁷, formadas por microrregiões com municípios mais populosos definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo informações contidas no site do FNDE⁹⁸,

[...] a partir de agora, os municípios estão agrupados por prioridades, variando de Grupo 1 a Grupo 4. Dois indicadores são utilizados para o enquadramento: Indicador de Disponibilidade Financeira (DF) e Índice de Capacidade Técnica (ICT). Com essa nova sistemática, o Fundescola passou a atender 2.704 municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Programa envolve recursos na ordem de US\$ 1,3 bilhão. Nesse sistema, foram atendidos 384 municípios. De acordo com Oliveira (2005), as ZAPs eram sediadas nos municípios⁹⁹ considerados polo. O desenvolvimento das ações propostas pelo Fundescola visava acompanhar e controlar a implantação e implementação de seus produtos¹⁰⁰, exigindo uma complexa organização que estava ligada diretamente ao MEC. Segundo Cruz (2009), esse era um dos pontos de conflito entre os técnicos do FNDE e do Fundescola, pois, segundo a autora, a estrutura do Fundescola era muito fechada e concorria com ações que também eram desenvolvidas pelo FNDE. A estrutura organizacional¹⁰¹ montada para o desenvolvimento das

⁹⁷ ZAP (Zona de Atendimento Prioritário): conjunto de municípios que compõem as microrregiões geográficas dos estados participantes, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que têm prioridade no atendimento pelo Fundescola. (BRASIL, 2000d, p. 9).

⁹⁸ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-financiamento>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

⁹⁹ Os critérios para seleção dos municípios, segundo o programa Fundescola eram: (a) mínimo de dois municípios por estado, sendo um deles a capital; (b) possuir, no mínimo, quatro escolas com mais de 200 alunos, sendo pelos menos uma das escolas da rede municipal. (BRASIL, 2000d, p. 11).

¹⁰⁰ Uma característica do programa Fundescola foi trabalhar a relação da escola (empresa) numa perspectiva da qualidade do serviço/produto prestado ao usuário/beneficiário (cliente) do serviço. Assim, as ações são definidas a partir da relação usuário/beneficiário do produto/serviço e refere-se a algum processo que está sendo executado. (BRASIL, 2006d).

¹⁰¹ Oliveira (2005, p. 40), analisando os documentos do Programa Fundescola, observou que “o gerenciamento dos Projetos Fundescola deve ser entendido no contexto da estrutura gerencial do [próprio] Programa, que envolve uma série de fases, instâncias governamentais e etapas de financiamento que se articulam no sentido

ações era ampla e se estruturou desde o âmbito nacional, sendo repassada para os estados e municípios, chegando ao interior das escolas (OLIVEIRA, 2005).

A Coordenação de Gestão Educacional (DGP)¹⁰², instância máxima do programa, estava ligada ao MEC. Essa diretoria operacionalizava em nível federal as ações do Fundescola desencadeadas para os estados e municípios.

Nos estados, a estrutura seguia a mesma cultura verticalizada da organização da central do DGP sediada no MEC. Nas unidades federativas conveniadas, a Gerência de Apoio à Escola – COEP¹⁰³ ficou sediada na Secretaria de Educação dos estados e gerenciava as ZAPs que dividiam os municípios atendidos, conforme critérios do programa. As ZAPs eram sediadas nos municípios considerados polo e ficavam sediadas nas Secretarias municipais e escolas estaduais, representados pelo Grupo de Desenvolvimento da Escola¹⁰⁴ (GDE)¹⁰⁵. O vínculo entre a COEP e as escolas era feito pelos Assessores Técnicos¹⁰⁶ (AT) contratados pelo Programa Fundescola, ligados à DGP, bem como os demais técnicos selecionados ou indicados e, posteriormente, contratados pelos estados e municípios. Quanto aos critérios de atendimento, iniciou-se pelas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs),

[...] mas depois passa a adotar o Indicador de Disponibilidade Financeira (perfil econômico-financeiro) e o Índice de Capacidade Técnica de cada

de viabilizar princípios, estratégias, objetivos e resultados esperados.” Portanto, a estrutura organizacional do Fundescola reproduz a lógica de se organizar de forma estratégica para atingir resultados com eficiência.

¹⁰² DGP (Direção Geral do Projeto): Agência central de planejamento, implementação e avaliação do Fundescola sob a responsabilidade do MEC e exercida pelo diretor do Departamento de Projetos de Ensino Fundamental da Secretaria de Ensino Fundamental – SEF/MEC. (BRASIL, 1999d, p. 7).

¹⁰³ Coep (Coordenação Estadual Executiva do Projeto): Grupo de coordenação do Fundescola no estado, trabalha diretamente com as secretarias estaduais e municipais de educação, DGP, Fórum [Grupo composto pelos prefeitos da ZAP, secretário estadual de Educação e representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O Fórum serviu como instrumento de planejamento e monitoramento intermunicipal. Relaciona-se, fundamentalmente, em termos políticos, com a DGP no acordo de empréstimo] e Grupo Técnico (GT). A Coep é composta por funcionários da SEE e está localizada nas instalações da SEE. Relaciona-se, fundamentalmente, em termos administrativos e gerenciais, no nível local, com as Secretarias Municipais de Educação e, no federal, com a DGP. (BRASIL, 1999d, p. 7).

¹⁰⁴ “A Coordenação de Gestão Educacional do Fundescola solicitou a todas as secretarias estaduais de Educação que identificassem, em sua estrutura, grupo de técnicos ou setores que tivessem uma atuação direta com as escolas, para constituir o Grupo de Desenvolvimento da Escola – GDE”. (BRASIL, 2000d, p. 14).

¹⁰⁵ GDE (Grupo de Desenvolvimento da Escola): Grupo composto por técnicos das secretarias municipais de Educação responsável pelo apoio à elaboração e implementação do PDE nas escolas. (FALCÃO, 2006).

¹⁰⁶ “A contratação do assessor técnico desenvolveu-se por processo seletivo, em três etapas, coordenado pela CGE e com a participação dos estados. A primeira fase do processo foi a seleção de currículos. Após a divulgação nos órgãos de imprensa dos requerimentos e do regulamento para a inscrição, os currículos foram recebidos e cadastrados pelas secretarias estaduais de Educação, que fizeram uma primeira triagem, conforme orientação e formulários enviados pela CGE. Os currículos selecionados foram enviados à CGE, que procedeu a uma segunda análise, selecionando até quatorze candidatos para a segunda etapa de seleção: a entrevista. Os candidatos foram informados sobre sua seleção e as entrevistas, realizadas nos estados pelo coordenador ou gerente da CGE e representantes do estado. Três candidatos foram selecionados em cada estado”. (BRASIL, 2000c, p. 13).

município. Com esses critérios, classificam-se os municípios por matriz de atendimento, estando na matriz 1 aqueles que receberão o repasse de tecnologia, e na matriz 2, aqueles que, além do repasse de tecnologia, receberão assistência técnica e financeira. Essa mudança indica um esforço para o aprimoramento dos critérios de seleção dos municípios a serem atendidos pelos programas de cooperação internacional para a educação. (CRUZ, 2009, p. 248)

Sobre os recursos financeiros, o Fundescola movimentava uma quantidade de recursos que totalizaram US\$ 1,3 bilhão, sendo US\$ 650 milhões do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC¹⁰⁷ e US\$ 650 milhões do Banco Mundial, estando subdividido em três projetos.

Fundescola I

O Fundescola I, executado entre junho de 1998 e junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões financiados pelo Banco Mundial. Essa etapa atuou nas regiões Norte e Centro-Oeste, em dez estados e 181 municípios, com ênfase no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem. Envolveu ações relacionadas aos padrões mínimos de funcionamento da escola, processo de desenvolvimento da escola, planejamento e provisão de vagas e gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais.

Fundescola II

O Fundescola II investiu US\$ 402 milhões, sendo US\$ 202 milhões financiados pelo Banco Mundial, no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005. Essa etapa expande a atuação do Fundescola I para a região Nordeste, totalizando 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desenvolvem novas iniciativas voltadas para a escola e inicia o trabalho com o planejamento estratégico das secretarias. Entre as ações desta etapa, estão a promoção da comunicação e mobilização social.

Fundescola III

O Fundescola III-A começou sua execução em junho de 2002, com um orçamento de US\$ 320 milhões. Em 2006, foram investidos R\$ 106 milhões. Em 2007/2008, o investimento foi de R\$ 74,1 milhões, assim distribuídos: R\$ 4.771.800,00 para a Região Norte; R\$ 68.180.120,00 para o Nordeste e R\$ 1.173.800,00 para o Centro-Oeste¹⁰⁸.

Os recursos financeiros destinavam-se a financiar diversas ações, reunidas em quatro grandes componentes:

- a) *padrões mínimos de funcionamento das escolas*: que são ações de elaboração e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), financiamento do Projeto de Melhoria da Escola (PME) e Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar);
- b) *elaboração do microplanejamento*: que consistia na padronização de projetos arquitetônicos, construção e equipamentos de novas escolas;
- c) *planejamento e previsão de vagas*: ações de elaboração do microplanejamento, padronização de projetos arquitetônicos, construção e equipamentos de novas escolas;

¹⁰⁷ Os recursos utilizados como contrapartida são oriundos do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) (BRASIL, 1998c).

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/fundescola-financiamento>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

- d) *gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais*: promoção da comunicação e mobilização social, programa para zona rural (Escola Ativa), promoção do desenvolvimento institucional de escolas e Secretarias de Educação, fortalecimento de Programas e Sistemas Nacionais de Informações Educacionais (SIED). (OLIVEIRA, 2005).

As ações do Fundescola podem ser sistematizadas na figura 1 a seguir, que detalha melhor como as ações se estruturam nos níveis de gestão do Fundescola, que tem como foco a escola.

Figura 1 – Níveis de organização do Fundescola

Fonte: Brasil (2001c).

Essa estrutura foi mantida até o ano de 2004; em 2006, as secretarias de Educação dos municípios e dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a apresentar projetos em quatro ações distintas: equipamento/mobiliário para escola adequada; construção de escola; equipamento/mobiliário para escola construída; e desenvolvimento institucional. Essas ações foram previstas na Resolução n.º 20, de 18/5/2007¹⁰⁹ (FNDE).

2.3.3.1 As ações ofertadas pelo Fundescola

O Fundescola financiou, em 2000, 12 ações, programas e projetos executados diretamente pelas escolas estaduais e municipais dos municípios da ZAP, pelas secretarias estaduais de Educação das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste ou por órgãos federais, que executaram ações de âmbito nacional ou fora das ZAPs (BRASIL, 2000). Segundo o Fundescola, no ano de 2000, foram financiados os seguintes projetos e ações entre eles: o Projeto de Adequação de Prédios Escolares (Pape); Equipamento/Mobiliário para Escolas; Equipamento/Mobiliário para Escola Construída; a Construção de Escola; o Projeto de Melhoria da Escola (PME); Desenvolvimento Institucional; o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES); o Apoio a Programas do MEC; e o Programa de Formação Continuada (Gestar) (BRASIL, 2000, p. 11), que serão mais detalhados.

No exercício de 2006, as ações do Fundescola, concernentes tanto ao Projeto de Adequação de Prédios Escolares (Pape) quanto ao Projeto de Melhoria da Escola (PME), passaram a ser executada em conformidade com os procedimentos do PDDE. Estas ações ficaram sob a coordenação da Diretoria de Assistência a Programas Especiais (Dipro). As ações do Fundescola foram condicionadas à elaboração e apresentação de Plano de Trabalho mediante a utilização dos formulários próprios e observadas as instruções divulgadas em manual específico dos referidos projetos. Nesses casos, a execução anual do PDDE dependia, por força regulamentar, dos processos de adesão e habilitação, do exame e

¹⁰⁹ Esta resolução estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Programa Fundescola, no exercício de 2007.

aprovação dos processos de prestações de contas relativos à aplicação dos recursos repassados nos anos anteriores. (BRASIL, 2006h, p. 4).

a) O Plano de desenvolvimento da Escola (PDE)

Dentre as ações do Fundescola, o PDE foi considerado a principal o carro-chefe, conforme o manual do programa. (BRASIL, 2006g). Segundo o documento “Normas para Financiamento de Projetos Educacionais no Âmbito do Fundescola” de 2004, ele é concebido como um instrumento de planejamento estratégico plurianual direcionado à melhoria da qualidade e à eficiência da escola. O PDE incidiu diretamente na gestão da escola por meio do planejamento com vistas ao controle das ações pedagógicas. Promoveu uma reorganização na gestão pedagógica visando diagnosticar os pontos de força e de fraqueza das escolas, focando-os como o alvo no qual as escolas deveriam canalizar todas as suas energias para cumprir os objetivos da eficácia e eficiência escolar.

Segundo Amaral Sobrinho (1999, p. 8-9),

O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. O objetivo do PDE é aprimorar a gestão da escola para que se possa melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve.

Todavia, a organização e o planejamento pretendido pelo PDE, já possuía a característica de implementar na escola uma lógica administrativa gerencial, determinada pelo manual que define como a escola deve proceder para organizar sua rotina em relação ao programa (FALCÃO, 2006), como se pode ver na figura 2 a seguir:

Figura 2 – Estrutura do PDE na escola

Fonte: Brasil (1999e).

Sobre a organização do PDE, Ferro (2001, p. 64) comenta que

A organização do trabalho da escola sob a orientação do Manual do PDE começa pelo Comitê Estratégico, formado pelos trabalhadores da escola que ocupam cargos não comissionados estratégicos nas fases de planejamento, execução e acompanhamento do PDE da escola. A partir do Comitê Estratégico a escola deve dividir o seu trabalho em duas grandes dimensões denominadas visão estratégica e plano de suporte estratégico. A visão estratégica tem a finalidade de possibilitar à escola identificar os seus valores, sua visão de futuro, ou o perfil de sucesso que deseja alcançar num período de dois a seis anos. Para realizar esta missão que, segundo o manual do PDE, é a razão de ser da escola, este manual apresenta uma estrutura própria, denominada plano de suporte estratégico, que a escola define de acordo com os seus objetivos estratégicos, metas e planos de ação. O plano de suporte estratégico é o instrumento que irá conduzir, de forma eficaz, o trabalho administrativo e pedagógico da escola. A escola coloca em movimento a visão estratégica e o plano de suporte estratégico, seguindo cuidadosamente as orientações do manual do PDE, que são divididas em 5 (cinco) grandes etapas interligadas entre si.

Cada etapa tem sua característica, que estava prevista nas orientações do manual do PDE, que definia cada etapa do seguinte modo:

Primeira etapa: de preparação. A escola se organiza para a elaboração, estuda o manual, define responsabilidades, cronograma e divulga o processo para toda a comunidade escolar, para, então, efetuar a assinatura da Carta de Adesão, na qual a escola se compromete a elaborar e executar o PDE, conforme orientações do Fundescola. **Segunda etapa:** inicia-se a análise situacional, que consiste no levantamento das dificuldades da escola, por meio dos dados composto por três questionários denominados: Perfil e Funcionamento da Escola, Análise dos Fatores Determinantes da Eficácia Escolar e Avaliação Estratégica da Escola, que

resultam num diagnóstico do que está sendo feito e o que deve ser feito para melhorar o seu desempenho. **Terceira etapa:** estabelece os valores, a visão de futuro, missão e objetivos estratégicos, constituindo sua visão estratégica e, depois, no Plano de Suporte Estratégico define as estratégias, metas e ações que irão viabilizar o alcance da visão estratégica. **Quarta e quinta etapas:** execução, acompanhamento e controle, sendo possível a adoção de medidas corretivas, quando necessário. (BRASIL, 1999e).

O quadro a seguir apresenta um resumo das ações que deveriam ser executadas e incluem sugestão de tempo em cada etapa, que, por sua vez, “deveriam” respeitar as condições objetivas de cada escola.

Quadro 5 – Ações e etapas do PDE e seus responsáveis – 2006¹¹⁰

Nº	O QUE (Ação)	QUEM (Responsável)	QUANDO (Prazo)
Etapa de Preparação			
1.	Constituir o Grupo de Sistematização	Diretor	1ª semana
2.	Indicar o coordenador do PDE	Diretor	1ª semana
3.	Estudar o manual do PDE	Diretor	1ª semana
4.	Esclarecer à comunidade escolar sobre o PDE e o processo de elaboração	Diretor	1ª semana
Etapa de Auto-avaliação			
5.	Efetuar o levantamento do perfil e funcionamento da escola (Instrumento 1) e preencher a Ficha-resumo 1	Coordenador do PDE	2ª e 3ª semanas
6.	Efetuar a análise dos critérios de eficácia escolar (Instrumento 2) e preencher a Ficha-resumo 2	Coordenador do PDE	2ª e 3ª semanas
7.	Proceder à avaliação estratégica da escola (Instrumento 3), junto aos membros do Grupo de Sistematização, e preencher a Ficha-resumo 3	Coordenador do PDE	2ª e 3ª semanas
8.	Elaborar o documento “Síntese da Auto-Avaliação”	Coordenador do PDE	4ª semana
Etapa da Definição da Visão Estratégica e do Plano de Suporte Estratégico			
9.	Realizar a primeira reunião do Grupo de Sistematização (Reunião de Minuta) para a elaboração da primeira versão do PDE	Diretor	5ª semana
10.	Realizar a 1ª rodada das reuniões de apoio	Líderes de objetivos	5ª, 6ª e 7ª semanas
11.	Realizar a segunda reunião do Grupo de Sistematização (Reunião de Consenso), agregando as sugestões dos grupos de apoio	Diretor	8ª semana
12.	Realizar a 2ª rodada das reuniões de apoio	Líderes de objetivos	9ª semana
13.	Realizar a terceira reunião do Grupo de Sistematização (Reunião de Comprometimento) para a elaboração da versão final do PDE	Diretor	10ª semana
14.	Apresentar o PDE para a comunidade escolar e colegiado	Diretor	11ª, 12ª semanas

¹¹⁰ Disponível em: <www.fnde.gov.br/.../pdde/...relatoriodeexecucaopddepaed2006>. p. 25-26.

	Etapas da Execução e de Monitoramento e Avaliação		
15.	Executar o PDE	Todos	A partir da 12ª semana e ao longo do período de execução do PDE
16.	Monitorar e avaliar a execução do PDE	Coordenador do PDE	A partir da 12ª semana e ao longo do período de execução do PDE
17.	Elaborar relatórios e divulgar resultados do PDE	Diretor	Ao longo do período de execução do PDE

Em nenhuma das etapas que compõem o quadro, observa-se a participação efetiva da comunidade na elaboração do PDE. Pela lógica, a comunidade é envolvida somente na execução das ações, ou seja, as ações obedecem a uma hierarquia, na qual toma importância a figura do diretor e do coordenador. Há uma desconcentração de ações que move todo o processo e as tomadas de decisões não são pautadas pela necessidade das escolas, considerando que os responsáveis pelo desencadeamento das ações do PDE estão pautados por uma vontade externa a eles, expressa no manual.

Em relação ao apoio financeiro para implantação do PDE, este se dá em dois momentos. No primeiro, ocorre o financiamento para a preparação do material a ser utilizado na fase preliminar (manuais, textos, cadernos de oficina, questões logísticas etc.); no segundo momento, ocorre o financiamento específico para implementação de ações previstas no PDE elaborado pela escola. Desse modo, o

Projeto de Melhoria da Escola (PME) viabiliza a liberação do recurso direto para a escola para o financiamento de algumas metas e ações contidas no PDE, pois nem todas as ações previstas necessitam de recursos adicionais. O PME deve ser apresentado ao FUNDESCOLA para ser avaliado quanto ao impacto das metas no desempenho dos alunos (critérios pedagógicos), a consistência e coerência das ações propostas, a capacidade gerencial da escola para executá-las – os critérios técnicos – e montante de recursos disponíveis – critérios financeiros (BRASIL, 1999e, p. 64).

Como um instrumento de gestão, o PDE visou articular a gestão da escola aos objetivos e estratégias gerenciais definidos a priori no manual. Por isso, a importância dada a ele quando denominado como “carro chefe” do programa.

Em acordo com o cumprimento das ações previstas no Fundescola, a transferência de recursos é feita, sob a exigência do cumprimento das ações determinadas pelo manual, que assessoria a elaboração do PDE na escola e são financiadas pelo Plano de Melhoria da Escola (PME).

b) Programa de Adequação de Prédios Escolares (Pape)

O Programa Fundescola entendeu por adequação o conjunto de intervenções que visaram restabelecer, na unidade escolar, as condições de segurança, salubridade, estabilidade e funcionalidade sem alteração da área construída e da disposição de seus espaços internos. Teve, também, como objetivo fornecer condições mínimas para receber o mobiliário e equipamento que lhes foram destinados, os quais objetivaram alcançar os padrões mínimos de funcionamento das escolas¹¹¹ (BRASIL, 2004a). Em relação aos produtos do Pape, a oferta de equipamento e mobiliário para escolas e a construção de escolas, segundo Dilnéia Fernandes (2003), foram definitivos para que a maioria dos prefeitos aderisse ao programa¹¹², assim como o PDE/PME, que atraiu a maioria das escolas. Em meio à política de desregulamentação promovida pelo governo FHC, esses recursos vinham como um bálsamo para as prefeituras e, por decorrência, para as escolas. A ilusão é que por trás desses “novos” recursos estava a compra da tecnologia do PDE pelo município. A entrada de recursos financeiros provenientes dos acordos firmados entre a União e o Banco Mundial, que deram origem ao Fundescola, representava somente um momento inicial do financiamento. Na fase mais adiantada, ou na universalização, os recursos financeiros para o PME deveriam sair totalmente dos recursos do município. Os valores financiados para as obras do Pape seguem uma tabela de cálculo¹¹³ definido pelo FNDE e correspondem à readequação de salas de aula e áreas úmidas, conforme instrução normativa do programa Fundescola em 2006.

¹¹¹ Foi dada prioridade aos espaços utilizados pelos alunos, voltados para o processo ensino-aprendizagem, e às áreas de apoio utilizadas em função da necessidade de garantir ao aluno melhores condições de higiene e salubridade. Nessa perspectiva, os ambientes prioritários são a sala de aula e os sanitários para alunos. (BRASIL, 2004a, p. 23).

¹¹² Foram financiados, por sala de aula, até 36 conjuntos aluno, 1 conjunto professor, 1 armário de aço, 4 ventiladores de teto ou 2 ventiladores de parede. (BRASIL, 2004a, p. 22).

¹¹³ Esses cálculos estão disponíveis em: <www.fnde.gov.br/.../pdde/...relatoriodeexecucaopddepaed2006>. Acesso em: 12 out. 2010.

Pode-se, ainda, observar que, na proposta do Pape, são as escolas que executam suas reformas, assim como são as responsáveis pela contratação e a prestação de contas dos serviços. Isso seria muito inovador, não fosse o fato de que elas não decidiam sobre os valores aplicados e os projetos arquitetônicos desenvolvidos, pois eles estavam amarrados ao “pacote” do Fundescola. Portanto todas as escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste reformadas pelo Pape/Fundescola tinham as mesmas características.

c) Projeto de Melhoria da Escola (PME)

O PME teve por objetivo financiar ações previstas no PDE que mais diretamente se relacionam à melhoria do desempenho dos alunos. Como pré-requisitos, a escola deveria ter mais de 100 alunos cursando o Ensino Fundamental regular e ter o PDE aprovado. Para que as ações fossem executadas, a escola deveria seguir as seguintes normas propostas pelo Fundescola:

1. ter UEx própria;
2. o município ou estado, de acordo com a vinculação administrativa a escola, deveria estar adimplente com o governo federal, no momento da aprovação do Plano de Trabalho Anual (PTA).

Sobre os valores financiáveis, cada escola que adotou o PDE foi beneficiada com recursos para despesas correntes e para despesas de capital, de acordo com o número de alunos do Ensino Fundamental regular existente na escola, conforme dados do censo educacional do ano anterior ao PTA:

Ex.: Ano de elaboração do PME = 1999

Censo a ser considerado para o PTA = 1998

Ano de elaboração do PTA = 2000

O financiamento das ações do PDE/PME se dá de acordo com as três modalidades: implementação (não é exigida contrapartida do proponente); expansão (a contrapartida é de 30%; de 50%) e consolidação I (contrapartida de 70%). A partir do quarto ano, o programa Fundescola passava a ser considerado como universalizado no município. Portanto, a contrapartida do município no PDE passou a ser de 100%. (BRASIL, 2004b).

Na tabela a seguir, podem ser observados os valores financiáveis por escola de acordo com o número de alunos e os critérios de financiamento do Fundescola na sua fase inicial, ou seja, na implementação. Os valores podem ser observados na tabela a seguir:

Tabela 13 – Valores financiáveis por escola em relação ao nº de alunos – 2004

Faixa	Nº de alunos	Valores		Total
		Corrente	Capital	
1	de 100 a 199	2.640,00	1.760,00	4.400,00
2	de 200 a 500	3.720,00	2.480,00	6.200,00
3	de 501 a 1000	6.000,00	4.000,00	10.000,00
4	de 1001 a 1500	7.200,00	4.800,00	12.000,00
5	acima de 1500	9.000,00	6.000,00	15.000,00

Fonte: Brasil (2004b, p. 25).

Em 2006, o Relatório do PDDE acusa o cálculo nos valores transferidos¹¹⁴ com a contrapartida do estado ou município no valor de 30% do total de recursos:

Tabela 14 – Valores com contrapartida dos municípios – 2006

Intervalo de Classe de Número de Aluno	Valor da Assistência Financeira (R\$)		
	Repasse (70%)	Contrapartida (30%)	Total (100%)
100 a 199	3.080,00	1.320,00	4.400,00
200 a 500	4.340,00	1.860,00	6.200,00
501 a 1.000	7.000,00	3.000,00	10.000,00
1.001 a 1.500	8.400,00	3.600,00	12.000,00
Acima de 1.500	10.500,00	4.500,00	15.000,00

Fonte: Brasil (2006h, p. 3).

Entre as ações do Fundescola estão também o Desenvolvimento institucional que tem por objetivo promover melhorias, nos vários níveis de gestão educacional das escolas, SEE, SME e MEC, oferecendo as condições operacionais e técnicas básicas para que as estratégias adotadas pelo Fundescola sejam, gradativamente, incorporadas às rotinas e aos procedimentos dessas instituições com consistência e continuidade. Para isso, é necessária a elaboração do PTA, cujo executor (SEE, prefeitura municipal ou órgão federal) também deverá estar adimplente com o governo federal no momento da aprovação do PTA. (BRASIL, 1999d, p. 18).

¹¹⁴ Ressalta-se que somente no ano de 2006, os valores transferidos para as escolas apresentaram aumento de 323% no fator de correção “K” quando as ações do PAPE E PME do programa Fundescola passaram a integrar ao PDDE, como foi dito anteriormente.

d) Planejamento estratégico da secretaria (PES)

Essa ação que é um processo gerencial desenvolvido pela secretaria de Educação, para o alcance de uma situação desejada, de maneira efetiva, com a melhor concentração de esforços e recursos. Ao realizá-lo, a secretaria analisa seu desempenho, processos, relações internas e externas, condições de funcionamento e resultados. A partir dessa análise, projeta o futuro, define aonde quer chegar, as estratégias para alcançar os objetivos, quais os processos e as pessoas envolvidas. O PES promove o fortalecimento institucional da secretaria visando à melhoria da gestão da escola e do desempenho do aluno.

e) Programa de formação continuada (Gestar)

O Gestar teve por objetivo incentivar a formação continuada de profissionais atuantes em funções docentes e/ou pedagógicas no Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries, ou ciclos correspondentes, na obtenção de soluções satisfatórias para minimizar os índices de fracasso escolar e aumentar os índices de inclusão de alunos no processo de ensino com qualidade social. Visou promover a formação continuada de professores do Ensino Fundamental, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Educação, preferencialmente, ou pela Secretaria Municipal de Educação, em parceria com as demais secretarias municipais de educação beneficiadas, articuladas, sempre que possível, com instituições ou agências formadoras legalmente reconhecidas.

Segundo o Fundescola (BRASIL, 2004a), foram financiadas capacitações, para até 80% dos profissionais atuantes em funções docentes e/ou pedagógicas no Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries ou ciclos correspondentes, do Sistema Estadual ou do Sistema Municipal de Educação. No quadro 6 a seguir, podem ser observadas as etapas e as áreas de formação previstas no Gestar.

Quadro 6 – Programas de formação continuada financiáveis – 2004

Número	Nome do Programa
1	GESTAR I (1ª a 4ª séries) – Matemática
2	GESTAR I (1ª a 4ª séries) – Língua Portuguesa
3	GESTAR II (5ª a 8ª séries) – Matemática
4	GESTAR II (5ª a 8ª séries) – Língua Portuguesa
5	Fortalecimento do Trabalho da Equipe Escolar e Novos Rumos da Avaliação (1ª a 8ª séries)
6	PRALER – Programa de Apoio a Leitura e Escrita e Psicopedagogia (1ª a 4ª séries)
7	Desenvolvendo Saberes e Práticas para Lidar com Portadores de Necessidades Educacionais Especiais e Formação para o Atendimento a Alunos com Deficiência Auditiva (1ª a 8ª séries)
8	Programa de Formação para os Professores Indígenas

Fonte: Brasil (2004, p. 29).

f) Apoio a programas do MEC

Para receber recursos para essas ações, o município deve apresentar um PTA que tenha por objetivo promover, estimular e financiar a implementação de programas que busquem a melhoria da aprendizagem, e ações do MEC sistematicamente organizadas e destinadas à avaliação e melhoria da qualidade do ensino. Foi pré-requisito necessário que o município participe da ação de desenvolvimento de PTA inerente aos programas Escola Ativa; Proformação ou Implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais; Ações desenvolvidas pelo Inep para o Sistema Nacional de Avaliação Educacional (Saeb) e Informações Educacionais (Sied) (BRASIL, 1999d, p. 18).

A principal característica do Programa Fundescola-PDE diz respeito à “autonomia da escola”. Segundo Oliveira (2005), a autonomia está diretamente ligada às estratégias descentralizadoras que visam o repasse de verbas para estimular a tomada de decisões na escola, cobrando dela a responsabilidade pelas ações. Na visão do programa, os sujeitos alvejados são aqueles aptos para tomar decisões (diretores, professores e especialistas).

Em síntese, pode-se ver que o PDE é organicamente elaborado com o objetivo de ter o controle de todas as instâncias que estão subordinadas a ele e às quais se destina. O foco de atendimento e controle é voltado para as escolas e as diversas frentes de atuação estão articuladas pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). As ações de descentralização de recursos financeiros, no Fundescola, se entrelaçaram com outros programas do FNDE “porque usam o mesmo instrumento para repasse, as Unidades Executoras, assim como, algumas vezes, percentuais dos recursos dos programas como contrapartida do governo

brasileiro na cooperação internacional” (CRUZ, 2009, p. 248). Segundo a autora, por serem ações com o mesmo nível de atuação, em 2004, o Fundescola foi para o FNDE juntamente com o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed), financiados parcialmente com recursos internacionais, por meio da Portaria MEC n.º 1.859, de 24/06/2004, até sua conclusão em 2006.

O Programa Fundescola chegou ao município de Dourados em 1999, com a tarefa de racionalizar a gestão marcada pela lógica da eficiência e eficácia. Neste sentido, o PDE, ao ser introduzido nas regiões consideradas como prioritárias, ou seja, regiões onde foi detectado pelo Projeto Nordeste como preferenciais no atendimento, devido aos baixos índices de escolarização, ele se interpõe entre a gestão do governo local e as escolas, criando uma das formas de gestão compartilhada com todos os limites que ela pressupõe (SOUZA, 2009) e que visava a (re)centralização da política das escolas nos moldes da reforma do Estado. Esse tipo de gestão encontra facilidade de implantação, de um lado, pela carência de recursos financeiros que o município enfrentava e, por outro, por não encontrar resistência crítica nos dirigentes municipais. (FREITAS, 1998, 2003).

Ao fim deste capítulo pode-se afirmar que, embora tenha ocorrido avanços em relação aos programas de transferência de recursos que chegam às escolas, de modo geral, a política de descentralização financeira, que envolveu os programas de transferências de recursos, estabeleceu uma lógica que reforçou um tipo de descentralização que vem sendo implementado no Brasil após os anos de 1990, com o objetivo de garantir a política macroeconômica. Concordando com Farenzena (2010, p. 14), “em que pesem os desafios de coordenação intergovernamental e outros associados à regulação e gestão das políticas, a insuficiência de recursos aportados pela União” levam-na a implementar políticas universalizantes que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam efeitos compensatórios desejáveis, que não consideram o papel de promover a permanência e a qualidade no ensino.

Conclui-se que a questão fundamental que legitima este tipo de descentralização está no arranjo federativo brasileiro assumido após os anos de 1990. Nesse arranjo, a função redistribuidora da União justifica e legitima a opção pela desregulamentação do Estado, afirmando a maior ou menor autonomia dos entes federados (estados e municípios) sem considerar as desigualdades sociais. Levando em conta que a totalidade da oferta educacional se concentra nos estados e municípios, “o ordenamento constitucional-legal prescreve como dever da União a prestação de assistência financeira e técnica a essas redes, no exercício de função redistributiva” (FARENZENA, 2010, p. 14),

o que não ocorre, como foi observado. A política de financiamento educacional em curso não tem por objetivo promover a garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino e equalização de oportunidades educacionais, uma vez que a União não aumentou a sua participação no financiamento educativo. Levando em conta que os critérios adotados pelos programas de transferências automáticas visam atender prioritariamente a população mais pobre, percebe-se que a política redistributiva visa a focalizar o atendimento e não ampliar os espaços de participação educacional.

3 O município de Dourados e a gestão educacional

Nos dois primeiros capítulos pode ser observado que tanto a política de descentralização do financiamento educacional quanto a gestão desses recursos se encontra submetida aos ordenamentos jurídicos e burocráticos instituídos pelo projeto político hegemônico. Esse projeto visa condicionar as formas como a aplicação dos recursos financeiros vai se expressar em nível local. No entanto, essas formas dependerão das concepções de gestão em disputa na arena da sociedade civil e da correlação de forças que se estabelece em nível local. Nesse sentido, este capítulo apresenta considerações sobre as formas como o município e as escolas assumem centralidade na política educativa, de modo a analisar as relações entre poder central e local como fio condutor das *dimensões* e *tensões* acerca das relações de poder, situando-as “num todo complexo onde é possível capturar múltiplas *imagens*: o passado e o presente, o autoritarismo e a democracia, a dominação e a subordinação, a centralização e a descentralização” (VIEIRA, 2011, p. 1).

Compreendendo que a descentralização financeira nem sempre corresponde à maior autonomia do poder local em administrar seus serviços; o debate sobre a educação municipal não é novo e “está inserido em largas polêmicas sobre a capacidade deste espaço geográfico, político e social realizar de forma adequada o atendimento da população” (GOUVEIA, 2008, p. 17), bem como sua capacidade em criar políticas inovadoras. Entre as ações evidenciadas nos estudos sobre estas práticas políticas estão o Orçamento Participativo (OP) e a Constituinte Escolar, quer pela forma de intervenção política e participativa que elas representam, quer seja pelos avanços e contradições provocados por elas nas relações cotidianas.

Em 2001, as inovações de gestão que chegam ao município de Dourados na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT)¹¹⁵ apresentaram uma nova configuração de políticas sociais que tinham um grande apelo à participação popular. Entre as inovações estão o Orçamento Participativo (OP); a Constituinte Escolar (CE); o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Mova-Dourados e a Casa dos Conselhos. Essas experiências fazem parte de um conjunto de ações desenvolvidas ainda na primeira gestão do PT (2001-2004), eleito pela coligação “Vida Nova Dourados”, que tinha por objetivo ampliar a participação popular na gestão do município. A segunda gestão (2005-2008) empreendeu a política de descentralização dos recursos financeiros, objeto

¹¹⁵ Estes elementos serão explorados no capítulo 4 deste estudo.

desta pesquisa. Este capítulo procura analisar o quadro educacional do município, em sua interseção nas políticas estadual e federal, buscando compreender o caminho construído para a chegada desses recursos nas escolas. Desse modo, e para entender o campo material no qual as políticas educacionais se manifestam, apresenta-se o quadro histórico da educação no município de Dourados.

3.1 Considerações sobre o município de Dourados

O município de Dourados está localizado a sudoeste do Mato Grosso do Sul, faz parte da área considerada como faixa de fronteira com o Paraguai (IPLAN, 2002). Segundo o IBGE¹¹⁶, a população residente do município, no ano de 2007, era de 181.869, atingindo a marca de 196.068 habitantes em 2010. É o segundo maior município do estado e apresenta uma taxa de urbanização da ordem de 91,19% (IBGE, 2010). Sua economia baseia-se na agropecuária, a qual emprega tecnologia altamente desenvolvida.

Figura 3 – Localização do município de Dourados no Estado do Mato Grosso do Sul

Fonte: Mapas IBGE

Dourados tem um total de 78.226 pessoas economicamente ativas. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,788, ficando em quinto lugar na colocação do

¹¹⁶ Disponível em: <<http://www.ibge.br>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

Estado. É o segundo maior colégio eleitoral de Mato Grosso do Sul, contando com 129.683 eleitores e onze cadeiras na Câmara Municipal de Vereadores. (IBGE, 2007).

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de Dourados é um dado importante para a análise da economia municipal. Dourados possui o terceiro Produto Interno Bruto (PIB) do estado de Mato Grosso do Sul, que é a soma de toda a riqueza produzida na região. O PIB de Dourados cresceu 55,51% em cinco anos, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O número passou de R\$ 0,9 bilhões, em 2002, para R\$ 2,9 bilhões, em 2008. Pelo PIB, o valor *per capita* no município teve um aumento de 272,8% nos últimos nove anos.

Em relação aos níveis de pobreza no município, o IBGE (2010) registrou:

Tabela 15 – Índice de pobreza no município de Dourados

Limite inferior da incidência de pobreza	31,43
Limite superior da incidência de pobreza	35,12
Incidência da pobreza subjetiva	26,42
Limite inferior da incidência da pobreza subjetiva	25,63
Limite superior incidência da pobreza subjetiva	27,22
Índice de Gini ¹¹⁷	0,46
Limite inferior do índice de Gini	0,44
Limite superior do índice de Gini	0,47

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002/2003.

NOTA: A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida utilizando o método da estimativa de pequenas áreas dos autores Elbers, Lanjouw e Lanjouw (2002).

Como características gerais, segundo os dados da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (Semac) (2000) e IBGE (2010), Dourados apresentava um índice de densidade demográfica de 40,37 hab/km², em 2000, e passou para 47,97% em 2010; portanto, nesse curto período, a taxa de crescimento anual da população urbana registrou um índice de 2,2%.

No campo educacional, em Dourados, o índice de analfabetismo em 2007¹¹⁸ era de 8,99%; mais alta que no estado, que estava em torno de 7,05% de analfabetos. O índice de

¹¹⁷ O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento "*Variabilità e mutabilità*" ("*Variabilidade e mutabilidade*" em italiano), em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

peças com a 4ª série incompleta foi de 35,74% e 38,63% não terminaram a 8ª série; 25,93% dos alunos não concluíram o Ensino Médio. Ensino Superior, somente 17,84% finalizaram essa etapa, conforme se pode observar na tabela a seguir.

Tabela 16 – Nível educacional da população de Dourados – 2005

Variáveis	em %
4ª série	42,38
4ª série incompleta	35,74
8ª série	28,74
8ª série incompleta	38,63
Ensino Médio	41,40
Ensino Médio incompleto	25,93
Superior	17,84
Superior incompleto	12,25

Fonte: Dourados (2006e); Mini Censo¹¹⁹.

A população da cidade é basicamente formada por famílias vindas do Sul do país, do Nordeste, dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, além dos imigrantes paraguaios e japoneses. É importante destacar que no município vivem cerca de doze mil índios das etnias Guarani, Kaiowá e Terena, sendo a maior população aldeada do país; porém as etnias não possuem território próprio, sendo obrigadas a conviver no mesmo espaço físico.

O município de Dourados fazia parte do território antes denominado São João Batista de Dourados, fundado no século XIX por ex-combatentes da Guerra do Paraguai e por gaúchos fugitivos da revolução federalista. No século seguinte, tal região foi denominada de Paróquia de Dourados, posteriormente de Patrimônio de Dourados e Distrito da Paz. Dourados, finalmente, foi elevada à condição de município em 20 de dezembro de 1935, pelo Decreto nº 30, desmembrando-se do município de Ponta Porã.

O município de Dourados nasce a partir do projeto de colonização do Estado Novo que pretendia construir uma nova ordem social. Com a política expansionista do governo Getúlio Vargas (1937-1945), os projetos de integração nacional lançaram mão da campanha “Marcha para o Oeste”, que visava à ocupação do Oeste e o desenvolvimento

¹¹⁸ Conforme o Mapa do programa Brasil Alfabetizado do MEC. Disponível em: <<http://brasilalfabetizado.fnde.gov.br/mapa/>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

¹¹⁹ O Mini Censo foi realizado pela Semed como parte da elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) e “teve como objetivo realizar um diagnóstico qualitativo/quantitativo sobre a realidade educacional no município de Dourados (MS) e localizar e quantificar as pessoas da zona urbana, rural e indígena do município de atendimento nas diversas modalidades de ensino. Para tanto foi necessário a divisão do município de Dourados em 11 regiões, incluindo a zona rural e a reserva indígena. A metodologia da pesquisa nesta etapa foi a: descritiva/quantitativa, e para levantamento dos dados utilizou-se de entrevista com questionários com questões objetivas. O mini censo foi realizado aos sábados, em forma de mutirão envolvendo 3000 pessoas aproximadamente da sociedade civil e acadêmica, que foram os pesquisadores do mini censo”. (DOURADOS, 2006f, p. 6).

econômico do Estado brasileiro, atendendo os interesses das estratégias geopolíticas (ALBANEZ, 2003). Diante de tal conjuntura, em Mato Grosso, foi criado o território federal de Ponta Porã, no ano de 1943, no qual estavam inseridos os municípios de Dourados, Rio Brilhante, Ponta Porã, Maracajú, Nioaque, Porto Murtinho e Bela Vista. Em 1943, ainda, foi criada a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (Cand), que proporcionou a chegada de imigrantes e migrantes, bem como a abertura de estradas que facilitavam o acesso e o escoamento da produção para a capital do Estado e para o Estado de São Paulo (BARBOZA, 2007).

Segundo Dilnéia Fernandes e Dirce Nei Teixeira de Freitas (2004, p. 44), a política do governo Vargas estava “lastreada no fazer coincidir as fronteiras políticas com as econômicas e no estabelecimento de uma ordem original de relações sociais, ancoradas na pequena propriedade e na organização cooperativa dos associados”. Nesse momento,

[...] tratava-se de transformar os “espaços vazios” como suporte de sustentação do espaço urbano (ameaçado pelo êxodo rural), favorecendo a indústria mediante a instauração da nova realidade agrícola que o desenvolvimento industrial do país exigia, ampliando-se o mercado interno (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 44).

A criação de colônias agrícolas nacionais – pensadas como “microcosmos econômicos do país” – expressam um momento da escalada da política colonizadora após 1939. No Mato Grosso, as colônias colocaram-se dentro de um “projeto civilizador” e de “nacionalização das fronteiras”. Para o Estado Novo, funcionariam como “viveiros de trabalhadores disciplinados e produtivos” (LENHARO, 1986b, p. 51). A Colônia Agrícola Nacional de Dourados, implantada depois de 1948, provocando intensa corrente migratória, tornou disponível mão-de-obra barata que valorizou a terra. A “ocupação dos lotes levou a uma redistribuição das pequenas propriedades e à concentração das terras, acompanhada da implementação do trabalho assalariado” Reformulado pelas companhias privadas, o projeto estatista voltou-se para a especulação febril da terra, agora valorizada pela existência de mão-de-obra disponível e barata. Esse processo foi favorecido pelas alianças empresariais e eleitorais patrocinadas por grupos econômicos e políticos, que incidiram sobre o controle da distribuição das terras (as melhores) devolutas do estado. As terras da Colônia “tornaram-se cobiçadas e objeto de desenfreada especulação”. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 45).

O modelo de urbanização implantado na região de Dourados estava em sintonia com o que se chamou de “reprodução do padrão desenvolvimentista de urbanização, baseado no esvaziamento do campo, na urbanização acelerada e no crescimento urbano concentrado” (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 45). Esse modelo de crescimento acelerado se dava sob a direção do Estado que criou programas específicos para direcionar o modelo de crescimento e

desenvolvimento na região, entre eles, o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (Prodegran)¹²⁰.

A partir da década de 1960 se observa o auge do processo denominado “Revolução Verde”¹²¹. A política de “modernização” adotada pelo governo militar, aliada à ausência de apoio por parte do Estado, nos anos iniciais de implantação da Cand foi impactada por diversos problemas, entre eles, a falta de assistência técnica, crédito, infraestrutura, canais de comercialização, que contribuíram para que parcela significativa das áreas da Colônia viesse a ser incorporada aos latifúndios da região.

Nas décadas seguintes, em âmbito municipal e nacional, o que se observa é a intensificação do processo de êxodo rural e o consequente crescimento da população urbana, devido, entre outras ações, às políticas agrícolas e agrárias adotadas pelo governo federal em relação às exportações reguladas pelo mercado externo nos anos de 1990. Essas razões, de certa forma, colaboraram para que o município apresentasse crescimento e desenvolvimento econômico, assim como se destacar no setor agropecuário do Estado, contando hoje com áreas de plantio e de fazendas de criação, além de várias empresas do ramo alimentício, de grãos, de implementos e de assistência técnica agrícola (ALBANEZ, 2003).

¹²⁰ Em depoimento dado ao Site de memórias de Dourados, o ex-prefeito de Dourados, o Sr. Antonio Brás de Melo (gestões 1989-1992 e 1997- 2000) ao analisar de modo otimista as ações do Prodegran escreveu que “na exposição de motivos que criou o programa, visava ao aproveitamento da potencialidade agrícola da região sul do estado de Mato Grosso e envolvia naquele ano, 22 municípios, numa área de 84.661 km² e abrangia cerca de 6 milhões de hectares considerados aptos para as atividades agrícolas de fácil transporte para os mercados do Centro-Sul e exportação. Dessa quantia, apenas 15,3% da área estava ocupada com atividades agrícolas e outros 80% destinavam-se à pecuária extensiva com baixo nível de utilização de tecnologia”. Segundo ele, junto ao Prodegran, a Sudeco organizou subprogramas de armazenamento, energia elétrica (rural), transportes (estradas vicinais), controle de erosão urbana, pesquisas agropecuárias, assistência técnica ao produtor rural, promoção da suinocultura, elaboração de planos urbanos de uso do solo e instalação da Bolsa de Cereais de Dourados. O governo também investiria em financiamentos subsidiários para plantio e colheitas de grãos, linhas de transmissão e subestações, ampliação da energia elétrica, eletrificação rural, rodovias. O Prodegran previa a construção de 600 km de estradas troncos até 1979, melhoria do ensino profissional, assim como produção do conhecimento e promoção comercial. Através do Prodegran, a região da Grande Dourados passou a ser a 2ª maior produtora de soja e Dourados foi o maior produtor de trigo do Brasil no fim da década de 1970. Durante o Prodegran, a região cresceu sua população em uma média de dois dígitos por ano. Pelo movimento causado, vieram imigrantes e foram atraídos os capitais comercial, agropecuário e financeiro, o que acabou ampliando as agências bancárias. Na “década de 80, chegamos a ter mais de 20”. Disponível em: <<http://estoriasdedourados.blogspot.com/2009/02/o-prodegran.html>>. Acesso em: 21 jun. 2010.

¹²¹ A partir dos anos de 1950, as transformações na agricultura são acarretadas pelo acréscimo de tecnologia básica e de um conjunto de práticas e insumos agrícolas que asseguraram condições para que as novas culturas agrícolas alcançassem altos níveis de produtividade, dando surgimento às sementes de variedades de alto rendimento (VAR). Essas sementes vieram substituir as chamadas sementes crioulas, até então bastante utilizadas na agricultura tradicional. Desta forma, a diversidade de espécies agrícolas diminuiu drasticamente no mundo. A diversidade de pequenos sistemas de subsistência foi substituída por monoculturas que exigem uma maior concentração de terras.

3.2 Histórico educacional no município de Dourados

Na análise de Fernandes e Freitas (2004), a política educacional de Dourados foi induzida pelo processo de colonização, que alterou o cenário rural e urbano do município e da região. Essas mudanças foram provocadas pela chegada de enormes contingentes de trabalhadores e suas famílias – pobres e, na sua maioria, nordestinos. Foi nessa condição que

[...] em razão das exigências da acumulação capitalista – entre elas, a reprodução da força de trabalho, a socialização desta e a produção da ‘harmonia’ social necessária – e em sintonia com o projeto nacional, é que se vai verificar a promoção de políticas sociais na região. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 45).

A política educacional em Dourados está marcada pela forte presença do Estado e pelas configurações que envolveram a ocupação do espaço no processo de desenvolvimento econômico no Brasil. Segundo Otaíza Romanelli (2010), a expansão do mercado interno no País, ensejada pela substituição do modelo de produção, tem como uma das suas condições a interiorização desse mercado, portanto a fixação da população no campo é uma das suas condições. Em sintonia com este modelo de desenvolvimento, a presença do Estado brasileiro na educação do município de Dourados é mais intensa nos anos de 1940, impulsionada pela implantação da Colônia Agrícola de Dourados (Cand). O quadro sinótico a seguir procura explicitar as principais realizações educacionais no município no período de 1930 a 2008.

Quadro 7 – Sinótico do desenvolvimento da educação no município de Dourados
Desenvolvimento e oferta da Educação no município de Dourados

Antes de 1930	Realizado pelas próprias famílias: alfabetização, leitura, noções gerais e cálculo; A zona rural é atendida por professores itinerantes; criação de escola nas fazendas para o ensino primário; escolas particulares organizadas na casa do próprio professor.
1930	A zona rural era atendida por professores itinerantes; A zona urbana era atendida por escolas particulares: Reunida (do prof. Ernani Rios e Antônia Cândido de Melo), a Escola Moderna (escola ativa), a de Laucídio Paes de Barro, a de Gonçalo e a de Antônia da Silveira Capilé.
1939	Criação da escola Erasmo Braga da Igreja Presbiteriana do Brasil, primeira escola particular com turmas de 1ª a 4ª série.
1940-1941	A esfera municipal criou, no início daquela década, a primeira escola municipal e ampliou sua atuação nos anos subsequentes.
1941	A Igreja Católica criou a Escola Paroquial Imaculada Conceição.
1946	Decreto Municipal n.º 70 estabelecia o regulamento da Colônia Agrícola Municipal de Dourados e, no seu art. 22, determinava a oferta de “instrução primária” gratuita para os filhos de colonos, com frequência obrigatória, e, no art. 38, estabelecia multa de Cr\$ 100,00 para pais de menores não frequentes e “comparecimento por intermédio da autoridade policial”.

1943 a 1950	Construção de 12 escolas pela administração federal da Colônia Agrícola Nacional de Dourados.
1950	Criação do Grupo Escolar Joaquim Murtinho (estadual); Criação do Patronato de Menores (a partir da escola paroquial)
1954	Criação da escola particular Oswaldo Cruz, que passou a oferecer, além do primário, o ensino ginásial diurno e noturno.
1955	Criação escola particular Imaculada Conceição, funcionando em dois períodos, em regime de internato e semi-internato.
1958	Criação dos estabelecimentos particulares Ginásio Nossa Senhora da Conceição e Escola Normal Nossa Senhora da Conceição; Criação da primeira escola estadual, com oferta do ginásio, denominada Ginásio Estadual Presidente Vargas.
1960	Criação da escola particular Oswaldo Cruz, que ofereceu os cursos de contabilidade, clássico e normal.
1963	A Escola Estadual Presidente Vargas oferece o científico.
1973	A participação municipal na oferta de ensino representava tão somente 11% dos estabelecimentos existentes em Dourados, enquanto a participação estadual era de 64% e a particular, de 25%.
1977	Desvinculação da Secretaria Municipal de Educação (Seme) do departamento de desportos e culturais em processo finalizado em 1983. Reestruturação organizativa com a constituição da Divisão Administrativa e Departamento de Educação subdividido em Divisão de Promoção do Educando, Divisão Pedagógica e Divisão de Registro Escolar.
1981 a 1988	Criação do Estatuto do Magistério e, em 1988, implantação da APM.
1989 a 2000	Início do processo de municipalização da educação. Elaboração dos projetos pedagógicos. Criação do Conselho Municipal de Educação de Dourados (Comed). Instituição do Conselho Escolar. Eleições diretas para diretores. Promoção de concursos públicos para todos os setores da educação. Cursos de capacitação para todos os setores e para os professores, com ênfase na área de alfabetização. Aumento de 24,20% na oferta do EF, atingindo 15 mil alunos, igualando com a oferta do Estado.
2001 a 2003	Reestruturação Secretaria Municipal de Educação - passou a ser denominada Semed. Criação de Lei que regulamente a eleição direta para diretores. A Educação Infantil passa a ser de responsabilidade da Semed. Implantação da Constituinte Escolar. Elaboração do Plano Municipal de Ensino. Seminários para a Reorientação Curricular. Curso de formação para merendeiras das escolas municipais.
2005 a 2008	O atendimento no Ensino Fundamental foi universalizado. Implantação das escolas de categoria indígena. Implantação de normatização da formação continuada para professores municipais, merendeiras e demais funcionários. Implantação da política de descentralização de recursos financeiros para as escolas. Aplicação de recursos constitucionais municipais na educação foi de 27%. Rede de Ensino foi ampliada para 44 escolas e 25 centros de Educação Infantil Total de 25 mil alunos matriculados na rede municipal. Maior demanda urbana pela educação

Fonte: Fernandes e Freitas (2004); Aranda e Santos (2009). Quadro elaborado para esta tese.

No quadro 7, observa-se que os anos de 1950 mostram uma expansão do ensino particular, muito embora o Estado se faça presente: “com as alterações no cenário rural do município deu-se a aceleração da urbanização que levou a escola municipal a substituir sua vocação rural pela de atendimento à *periferia urbana em expansão*, sem abandonar a área rural” (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 45).

Essas observações puderam ser feitas a partir das entrevistas¹²² desencadeadas pelo projeto de pesquisa intitulado *Administração Educacional Pública no Município de Dourados – MS (1977-2007): inventário e organização de acervo documental*, coordenado pela professora Maria Alice Aranda¹²³ da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFGD), concedidas pelos quatro secretários de educação do município, que atuaram entre os anos de 1981 a 2008 na gestão municipal. Nesse estudo, pode ser observado que, em vinte e oito anos pesquisados, o município de Dourados teve somente quatro secretários de educação, sendo que dois deles dividiram 20 anos de gestão. Foram secretários nesse período, a Sra. Sireunise Camargo Dorta (1981 a 1988) a convite dos prefeitos da época, José Elias Moreira (PDS) (1977-1981) e José Cerveira (1982 a 1983); posteriormente, reassumiu a pasta na gestão de Luiz Antonio Álvares Gonçalves (1983 a 1988), somando oito anos na gestão, e o Sr. Idenor Machado (1989 a 2000), gestor por 12 anos consecutivos nas duas gestões do Sr. Brás Mello (PMDB) e na Gestão do ex-prefeito Humberto Teixeira (PTB)¹²⁴. Sobre a criação do sistema educacional municipal, Dorta (1981-1988) participou da implantação da secretaria. Segundo ela,

[...] na década de 1980, a grande maioria das escolas eram localizadas na zona rural do Município e eram multisseriadas, situação que permaneceu até o final de nossa gestão, em 1988. O número de alunos era de aproximadamente 7.500. O quadro de professores, na zona rural era constituído principalmente por professores leigos, muitos deles qualificados nos anos anteriores. Já na zona urbana os professores eram qualificados com o curso de magistério [e] um número já com curso superior completo. (DORTA apud SANTOS; ARANDA, 2009, p. 36).

Já o seu sucessor, o Sr. Idenor Machado (apud SANTOS; ARANDA, 2009, p. 36, observou que, antes da sua gestão, “a preocupação central estava voltada ao atendimento educacional da zona rural e da periferia da cidade, mas o atendimento era centralizado e apenas a Secretaria de Educação detinha a responsabilidade de gerir todos os processos escolares”. Nas escolas, o diretor não tinha autonomia para exercer tarefas simples, como exemplo, assinar papéis burocráticos e muitas outras responsabilidades. Segundo ele, quando assumiu a Seme,

¹²² As entrevistas foram realizadas pela aluna de graduação Jaqueline Maria Santos, como parte do seu Trabalho de Conclusão de Curso.

¹²³ A professora Maria Alice Aranda é membro do grupo de pesquisa “Estado, política e gestão da educação” (GEPGE) vinculada à linha “Políticas e gestão da educação” (PGE) da UFGD.

¹²⁴ Segundo Barboza (2007, p. 42), “no Estado do Mato Grosso do Sul, bem como em seus municípios é freqüente a oscilação de um mesmo grupo político no governo, e estes são basicamente ligados a burguesia agrária. Assim os mesmos partidos, desde a divisão do estado em 1977, detêm nas mãos de seus dirigentes não só o poder político, mas também a concentração do poder econômico”.

Todas as prefeituras trabalhavam num sentido mais acanhado. O que seria esse sentido mais acanhado? Tomava conta mais da alfabetização. Eles não conseguiam ainda avançar até fechar o ciclo da 8ª série, eles não tinham um sonho maior a não ser tratar praticamente, prioritariamente da zona rural e a periferia da cidade. E iam surgindo as vilas, os bairros, o Prefeito ia fazendo aquelas escolas com 4 salas sem nenhuma estrutura administrativa. Naquela época, a Prefeitura tinha um trabalho centralizado. Para você ter uma idéia, quando eu assumi a secretaria, todas as transferências das escolas, do aluno, matrículas, eram feitos e assinadas pela secretaria de educação. Tinha lá, não era um diretor, era um responsável pela escola em abrir e fechar, administrar, mas a escola não tinha ali um corpo técnico e também não tinha a escrituração formal dos alunos naquela escola. Era feito tudo na Secretaria de Educação. [...] Quando assumimos em 1989, tínhamos um déficit [de atendimento] escolar em Dourados de quase 15 mil crianças. E o governo do Estado na época já passou a não fazer mais escolas em Dourados para atender o 1º grau. (MACHADO apud SANTOS; ARANDA, 2009, p. 33)

Machado comenta ainda que na sua gestão foram criados os

[...] quadros administrativos para as escolas com diretores, coordenadores pedagógicos, secretárias, merendeiras, zeladores [...] a começar pelo diretor, depois pelo adjunto, pela secretária da escola. Fomos criando cargos. Então criamos todos os cargos da unidade escolar e descentralizamos toda a área administrativa das escolas. Em seguida, criamos também o atendimento pedagógico, nós fizemos os concursos para todos os quadros, fizemos concursos para a equipe pedagógica que aquela época era especialista em educação que passava a fazer o papel de supervisão escolar. Eles estavam fazendo o papel de supervisor escolar e foi fazendo um tratado em cima das propostas pedagógicas com a equipe e com isso descentralizamos todo o trabalho. Tínhamos muitas crianças fora da sala de aula, fomos fazendo também as creches dentro da própria unidade escolar. (MACHADO apud SANTOS; ARANDA, 2009, p. 34).

As falas dos secretários evidenciam no setor educacional a falta de infraestrutura básica que permitisse um bom desempenho da educação municipal. A ausência de quadros técnicos competentes, a falta de estrutura física e a centralização dos recursos financeiros educacionais no interior do governo, mais especificamente na secretaria de fazenda foram apontados como os principais motivos da falta de desempenho na gestão municipal. Outro ponto observado por Dirce Nei de Freitas (1998) sobre essa questão é que as afinidades políticas entre os quadros do governo se davam por relações patrimonialistas marcadas pela pessoalidade. A manifestação disso pode ser observada nos vinte anos de gestão educacional divididos entre dois secretários, sem que fossem observadas divergências entre eles e os governos que assumiam a prefeitura municipal. Mesmo após a CF de 1988 que definiu novas competências aos entes federativos, a situação educacional do município continuou muito frágil por vários anos, tanto em relação ao atendimento quanto a seu financiamento.

Foi nesse quadro de desestrutura administrativa que a municipalização da educação chegou a Dourados. A descentralização educacional, somada às dificuldades locais, provocou o caos na gestão do município, como se verá mais adiante.

A análise da descentralização educacional no município de Dourados ajuda a entender os aspectos estruturais da política educacional herdada pelo PT em 2001. Esses sintomas são evidenciados em Dourados a partir de 1998, conforme a análise feita por Dilnéia Fernandes e Dirce Nei de Freitas (2004), que demonstram que, parte dessa política, os indicadores educacionais apontam que o processo de municipalização da educação impôs ao município a responsabilidade de responder pela universalização educacional.

Partindo da análise que Dirce Nei de Freitas (1998), faz da gestão municipal no Estado de Mato Grosso do Sul no qual a autora salienta que a reordenação da gestão nos municípios deu-se em decorrência do quadro de descentralização em curso no Brasil a partir dos anos de 1990 e prestou à gestão municipal

[...] uma feição engendrada por uma lógica utilitarista e pragmática que, no âmbito do sistema, privilegiou estratégias particularistas, clientelistas e populistas para fazer frente às problemáticas da escassez de recursos públicos, da crescente demanda da população por atendimento escolar. (FREITAS, 1998, p. 10).

Segundo a autora, para alcançar os objetivos da política descentralizante, a gestão necessariamente desencadeia ações que fazem restrição a direitos subjetivos e sociais, mediante formas diversas de privatização. Entretanto, segundo Freitas (1998, p. 11),

[...] a gestão educacional municipal – alheia às proposições privatizantes federais – seguiu se efetivando de modo a prevalecerem as estratégias do Estado provedor direto, sendo o aprimoramento destas estratégias a expectativa da escola, no tocante à melhoria da gestão. [...] O Estado local seguiu amplificando-se com o crescente assumir de compromissos sociais, até o ano de 1996.

O município de Dourados, em 1989, atendia 26,4% da demanda da educação, enquanto o Estado atendia 60% da demanda, sendo 11,9% atendida pela iniciativa privada. No ano de 2000, a oferta educacional no município dobrou e registrou 50,6% enquanto o Estado passou a atender 39,4% e a iniciativa privada atendeu menos 1,9% da demanda. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 50).

Segundo demonstraram Freitas e Fernandes (2004), embora tenha ocorrido crescimento na oferta de ensino municipal a partir de 1990, a aceleração da oferta foi assinalada a partir do ano de 1992, se estabilizando nos anos de 1998, que coincide com a vigência do Fundef. Embora vários autores (ARAÚJO, 2006; DAVIES, 2004a, 2004b, entre outros) tenham apontado o fator indutor do Fundef na municipalização da educação, no município de Dourados, outros fatores aparecem como indutores do processo e são examinados por Fernandes e Freitas (2004).

Segundo elas, as orientações nas responsabilidades educacionais conferidas pela CF de 1988 distinguem o processo de municipalização no atendimento da educação no município de Dourados. Para analisar essas particularidades na municipalização na educação municipal, as autoras dividem o estudo em três momentos que desencadeiam movimentos específicos: o primeiro movimento se deu no período de 1989 a 1993, que foi determinado pelo cumprimento da CF de 1988, que prevê a elaboração das Leis Orgânicas Municipais (LOM); o segundo movimento (1994 a 1997) registrou a tentativa do município em reduzir os recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o terceiro movimento (1998-2000) que apresentou uma série de ajustes por parte do Estado de Mato Grosso do Sul que induziu a municipalização do Ensino Fundamental.

No primeiro movimento, Fernandes e Freitas (2004, p. 51) demonstram que a LOM de Dourados, elaborada em 1990, em seu capítulo VII, do título VI, que trata dos marcos legais da educação pública municipal, estabeleceu como prioridade, o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito. Definiu que, no campo educacional, o município de Dourados deveria dar prioridade ao

[...] ensino fundamental e pré-escolar; ao atendimento educacional de portadores de deficiência, em organizações específicas; ao atendimento de crianças até seis anos de idade, em creche e pré-escola; ao ensino regular noturno, adequado às condições do educando; ao atendimento social escolar voltado para a integração e a adaptação do aluno. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 51).

No entanto, advertem as autoras, embora a LOM tenha definido que estas seriam as prioridades, o caráter universalista não ocorreu em todos os níveis e modalidades. Os programas educacionais desenvolvidos nesse período deram prioridade somente ao Ensino Fundamental. Segundo elas, a priorização da política no Ensino Fundamental não propiciou a equidade de ofertas previstas pelo regime de colaboração, contribuindo para um aumento crescente da oferta municipal nessa etapa de ensino, chegando ao ponto de ser o dobro em três anos.

Segundo as autoras, o percentual de crescimento das matrículas no Ensino Fundamental municipal, entre 1989 e 1993, foi da ordem de 86,5%, enquanto as matrículas estaduais no Ensino Fundamental decresceram em 15,5%. Isso significa, em números absolutos, mais 6.888 matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal, bem como uma diminuição de 2.811 matrículas no Ensino Fundamental da rede estadual (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 52).

Além do oferecimento de vagas, outra política voltada para o atendimento do Ensino Fundamental no município de Dourados se deu com a expansão da rede física. Segundo Freitas (1998, p. 124),

[...] a ampliação do atendimento à demanda por Ensino Fundamental ocorreu através da criação de novas vagas e do aproveitamento do potencial da rede física instalada. observou-se uma ampliação de 5.600 vagas diurnas, no período de 1989 a 1992, com a construção de 8 Centros de Educação Unificada – CEU.

Para agravar a municipalização do EF no município de Dourados, outras ações foram desencadeadas pelo governo do Estado de Mato Grosso do Sul nesse período que acabou por acelerar esse processo. Entre essas medidas, Fernandes e Freitas (2004) citam a política sistematizada no documento de 1991: *Uma proposta de educação para MS: educação pública e democrática – direção colegiada – gerenciamento escolar – rede estadual de ensino*, no governo Pedro Pedrossian (PTB), que norteava as diretrizes dos seus programas educacionais. Segundo as autoras, dentre os programas que objetivaram a municipalização do Ensino Fundamental estava o “Programa III – descentralização e fortalecimento do ensino de primeiro grau”, implementado a partir de 1992, que,

[...] conforme a Secretaria de Estado de Educação, tal programa justificou-se, à época, em respeito à Constituição Federal de 1988 que “estabelece claramente as responsabilidades quanto aos graus de ensino, cabendo ao Município compromisso fundamental com o 1º Grau e ao Estado o compromisso com a oferta de 1º e 2º Graus”. Esse programa foi autorizado pela Lei Estadual n. 1.331, de 11 de dezembro de 1992. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 53).

Para Fernandes e Freitas (2004), com esse programa, o Estado de Mato Grosso do Sul não teve por objetivo, somente construir uma parceria entre ele e os municípios, mas de repassar aos municípios do interior do estado, as escolas que, até então, estavam sob sua responsabilidade. Por esse programa, o município de Dourados foi um dos que mais obteve unidades escolares transferidas nesse processo, totalizando quatro unidades. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 53).

Já o segundo momento é caracterizado, pelas autoras, pela redefinição nos valores vinculados à educação. A Lei Orgânica do Município (LOM) já havia instituído uma vinculação de 30% de recursos municipais. Todavia,

[...] em 23 de janeiro de 1997, o legislativo municipal aprovou a emenda à LOM n. 7, dispondo que o percentual de recursos para financiar a MDE é da ordem de 25% da receita de impostos mais as transferências intergovernamentais provenientes (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 53).

Por sua vez, o Estado, segundo Fernandes e Freitas (2004), apresentou uma mensagem enviada à Assembléia Estadual, na qual o governo apresenta suas razões para também reconsiderar a diminuição dos recursos vinculados, justificando-se pelo artigo 212 da Constituição Federal, que prevê que os “Municípios devem aplicar na educação vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. E, em seguida, argumentam que,

[...] quando da elaboração da Constituição vigente, preocupado em conceder à população sul-matogrossense um ensino de boa qualidade, estipulou no artigo 198 percentual mais elevado do que o previsto na Carta Magna Federal, ou seja, o Estado não pode aplicar menos do que trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 53).

No entanto, o Estado de Mato Grosso do Sul reconsidera tal decisão justificando que, tendo em vista suas dificuldades financeiras, não seria possível investir esse percentual com o ensino (FERNANDES; FREITAS, 2004). De modo que, município e Estado adaptaram suas respectivas legislações sobre o financiamento da educação em consonância com a federal, reduzindo seus recursos para financiar a MDE.

De fato, em Dourados, nesse período, o sistema educacional passava por reformas significativas. É o período em que, segundo Freitas (1997), nos aspectos formal e legal, tomaram-se medidas que visavam à estruturação e ao funcionamento da Secretaria Municipal de Educação com a promulgação da Lei n. 1.845, de 15 de março de 1993; buscou-se a reestruturação e o funcionamento das unidades escolares com os regimentos escolares de 1996; implantou-se a racionalização da gestão educacional através da institucionalização do Plano Plurianual de Educação e, em seguida, do Plano Decenal de Educação de Dourados e, ainda, a democratização da gestão das unidades escolares com a eleição de diretores, conforme a Lei n. 1.925, de 12 de agosto de 1994. (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 55).

No terceiro momento, Fernandes e Freitas (2004) afirmam que, diante dos dados, tanto o estado de Mato Grosso do Sul quanto o município de Dourados se ajustaram aos interesses da desregulamentação do Estado brasileiro, de modo que foi possível concretizar a municipalização do Ensino Fundamental. Em 1998, quando começou a vigorar a Lei n.º 9.424/96 do Fundef, “as condições objetivas e subjetivas da municipalização do ensino fundamental já estavam garantidas por parte do Estado” (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 57). Fernandes e Freitas (2004) demonstram que houve um pequeno crescimento nas matrículas de Ensino Fundamental tanto no estado quanto no município entre 1997 e 1998. No entanto, em 1999 e 2000, “observa-se uma queda de 4,4% e 2%, respectivamente, nas matrículas no ensino fundamental municipal e um crescimento de 1,3%, seguido de um

decréscimo de 5,6%, nas matrículas do ensino fundamental estadual” (FERNANDES; FREITAS, 2004, p. 57).

Fernandes e Freitas (2004) demonstram, ainda, que a entrada dos recursos no Fundef foi um duro golpe para a indução da municipalização. Segundo elas, no ano de 1998, a educação no município representou 26,9% das despesas do município. Nos anos de 1999 e 2000, essa função representou 30,4% e 25,6%, respectivamente. Contudo, afirmam as autoras que a adesão do município às orientações da política central se deu menos pela identidade entre os dirigentes locais e o ideário proposto pela reforma do Estado que pela escassez de recursos financeiros vivenciados no município. Porém, não se pode descartar que o imperativo da reforma do Estado foi alcançado no município pela pressão do centro.

Portanto, segundo Freitas (1998), essa foi outra forma pela qual a “‘reordenação’ da gestão educacional municipal vai se concretizando na direção traçada pela política federal. De outro modo, a autora observa que a função supletiva da União exerceu um peso fundamental para a adesão do município aos projetos federais (FREITAS, 1998, p. 11-12).

3.3 A distribuição da oferta educacional no município de Dourados

A oferta da educação básica em Dourados é um importante indicador, pois, como foi dito anteriormente, vários programas descentralizantes têm seus recursos distribuídos em relação ao número de alunos matriculados e que constam no Censo Escolar.

A taxa de crescimento das matrículas nesses anos ficou em 2,5%. As matrículas na EJA aumentaram em 55% em relação aos anos anteriores, demonstrando, entre outras coisas, que havia um extremo descaso com a educação da população adulta analfabeta no município. Em relação à Educação Infantil, o quadro se altera: o número de matrículas aumenta em torno de 13% do total de alunos matriculados entre os anos de 2001 a 2004. A Educação Infantil teve um crescimento em torno de 68%. Na Educação Especial, foi implantado na Semed uma coordenadoria específica, que, só no primeiro ano, detectou vários alunos portadores de necessidades educativas especiais que nunca haviam sido considerados anteriormente. Em função disso, criou-se um convênio com o Estado de Mato Grosso do Sul para atendimento nessa modalidade até então excluída. A política que perpassou a Educação no Campo visava fortalecer as

instalações escolares rurais, equipar a escolas com materiais didático-pedagógicos, assim como elaborar e desenvolver uma proposta de formação dos professores que permitisse qualificar a educação, diminuindo assim a política do transporte rural. (FERNANDES, 2004).

A partir de 2004, a modalidade Educação de Jovens e Adultos começou a ser organizada por fases. O número de analfabetos em 2008 era de 9,88% e haviam sido registradas 2.120 matrículas nas três fases da modalidade.

Em relação à rede física, Dourados conta com 43 escolas de Ensino Fundamental, 33 Centros de Educação Infantil e seis outros centros conveniados (DOURADOS, 2008c). Na tabela a seguir, pode-se verificar a ampliação das escolas de 2001 a 2007.

Tabela 17 – Número de unidades escolares existentes, implantadas e ampliadas, segundo a sua localização e ano

Descrição	2005	2006	2007	2008
Urbanas	25	26	28	28
Existentes	25	26	28	
Implantadas	0	0	0	0
Ampl. sala de aula	-	-	-	-
Rural	14	14	15	15
Existentes	13	14	14	14
Implantadas	1	0	1	1
Ampl. sala de aula	4			

Fonte SEMED, 2007¹²⁵

Elaboração Secretaria Municipal de Planejamento e meio Ambiente.

A maioria das escolas está localizada na área urbana. Do total geral, 11 atendem pela manhã e tarde, 32 escolas atendem nos três períodos, sendo que no horário noturno funciona a EJA, conforme os dados da Semed. A Rede Municipal de Educação (Reme) contava até o ano de 2008 com 2.277 professores e 1.078 funcionários administrativos que atendem 25.394 alunos na Educação Básica. A Secretaria Municipal de Educação (Semed), órgão executivo do Sistema Municipal de Educação, conta com 115 funcionários, entre concursados e contratados e cedidos pelas escolas, que são responsáveis por todo o trabalho desenvolvido na educação municipal.

Entre os anos de 2005 e 2008, o município apresentou um índice elevado de escolas localizadas na área urbana, conforme o gráfico a seguir:

¹²⁵ Disponível em: <www.prefeituradouradosms.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2010

Gráfico 12 – Distribuição de alunos nas escolas urbanas e rurais da rede municipal de educação – 2005 a 2008

Fonte: Manual do Censo escolar/Semed – 2005 a 2008. Gráfico construído para esta tese.

As escolas urbanas corresponderam a 88,05%, sendo que 11,95% das escolas atendem aos alunos das áreas rurais. As escolas são divididas em três categorias de atendimento conforme sua localização. O gráfico acima mostra a distribuição dos alunos entre os anos de 2005 a 2008, conforme localização das escolas:

As escolas urbanas corresponderam a 88,05%, sendo que 11,95% das escolas atendem aos alunos das áreas rurais. Em relação ao acesso e ampliação do atendimento, o município expandiu o atendimento para a população indígena, por meio do Decreto Municipal n.º 2.442, de 2004, que instituiu, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, a categoria “escola indígena”, que ampliou para 2,63% o atendimento nessas escolas. As escolas foram criadas por decretos específicos em áreas rurais. Essas quatro escolas atenderam um total de 2.633 alunos entre esses anos, que, de acordo com o Censo Escolar de 2005, ainda estavam fora da escola. Entre os motivos que levaram esses alunos a não frequentarem, ou mesmo abandonarem a escola regular, estavam a distância, as dificuldades financeiras, a discriminação de cunho social e outros problemas sócio-econômicos locais existentes, entre eles, a violência. (Dourados, 2006)

Em relação à rede municipal, de acordo com o tempo definido pela pesquisa – 2005 a 2008 – do total de alunos atendidos na rede municipal no ano de 2008, 16,79% correspondem ao atendimento nas duas etapas da Educação Infantil (pré-escola e creche) e 83,21% ao Ensino Fundamental, que inclui 2,2% de alunos da EJA. O índice de alunos evadidos era de 24% e a taxa de reprovação era de 41,8%, conforme dados dos Censos (2005, 2006, 2007, 2008) realizados pela Semed no EF.

O número de matrículas no Ensino Fundamental, apresentou regularidade no atendimento, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 13 – Matrículas iniciais na rede municipal de ensino de Dourados – 2005 a 2008

Fonte: SEMED/SEE/SE/Censo Escolar-2005, 2006, 2007 e 2008. Gráfico construído para esta tese.

Essa constatação pode ser atribuída, entre outros fatores, ao fato de o município possuir um alto grau de municipalização, devido à universalização do atendimento da demanda dessa etapa; por outro lado, indica a pouca oferta de vagas para a Educação Infantil, considerando as questões do financiamento discutidas no primeiro capítulo deste estudo.

Outro dado que chama a atenção no gráfico 13 é em relação ao decréscimo no número de matrículas nas escolas urbanas. Entretanto as matrículas nas áreas rurais apresentam elevação, esse movimento pode ser associado à abertura de quatro novas escolas indígenas no município, que facilitaram o acesso à escolarização da população rural.

O aumento no número de matrículas pode ser observado no gráfico 14:

Gráfico 14 – Aumento no percentual de matrículas na educação municipal de Dourados – 2005 a 2008

Fonte: SEMED/SEE/SE/Censo Escolar-2005; 2006; 2007 e 2008. Gráfico construído para esta tese.

No gráfico 14 se pode ver um aumento de 0,9% ano entre os quatro anos observados; esses índices confirmam, como dito anteriormente, que o município atingiu sua universalidade. A demanda do atendimento no Ensino Fundamental pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 18 – Crescimento no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental na Rede Municipal – 2005 a 2010

Ano	Ensino Fundamental			Total
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	EJA	
2005	11.946	5.976	2.216	20.138
2006	12.218	5.972	2.411	20.601
2007	12.265	6.003	1.858	20.126
2008	12.498	5.961	1.986	20.445
2010 ¹²⁶	12.252	6.663	906	19.821

Fonte: Prefeitura Municipal de Dourados/Educacenso (2005 a 2010).

Nesses anos observados, o crescimento de matrículas no EF diminuiu em 3%. Em relação à Educação Infantil, no ano de 2002, essa etapa de ensino foi incorporada ao Sistema Municipal de Ensino e atendia 1.618 alunos nas creches e 2.636 na pré-escola (FERNANDES, 2004) representando um aumento de 12% no atendimento em relação aos anos anteriores. Nos anos seguintes, a demanda atendida pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 19 – Matrícula inicial da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino – 2005 a 2010

ANO	Educação Infantil		TOTAL
	Creche	Pré-Escola	
2005	1.176	3.594	5.625
2006	1.222	3.702	4.924
2007	1.415	3.280	4.695
2008	1.494	2.771	4.265

Fonte: SEMED/SEE/SE/Censo Escolar (2005; 2006; 2007 e 2008). Tabela construída para esta tese.

Pode ser observado nas tabelas acima que, em termos do acesso à educação, o município apresentou dados relevantes no que tange ao Ensino Fundamental, porém esses dados demonstram, ainda, um nível de exclusão na Educação Infantil, bem como nas demais modalidades de ensino. Em que pese o aumento nas vagas das creches, o município é a esfera de poder mais próxima da população; assim, a falta de vagas ocasiona constantes pressões da população por mais vagas na Educação Infantil. Como pode ser observado, no município de Dourados, a demanda atendida ainda é muito baixa, haja vista que 13% da população demandam vagas nessa etapa. Os dados sobre a oferta

¹²⁶ Apesar do ano de 2010 fazer parte do período de análise, ele foi incluído com o intuito de afirmar, como vem sendo dito, a tendência municipalizante da educação em Dourados.

educacional no município de Dourados, no ano de 2010, registraram 53.550 alunos entre as redes municipal, estadual e privada¹²⁷, divididos em todos os níveis e modalidades da Educação Básica. Do total de alunos matriculados no município no ano de 2010, 33.320 foram atendidos no Ensino Fundamental; desses, a Rede Municipal atendeu um total de 24.168 alunos. Dentre eles, 18.915 estão matriculados no Ensino Fundamental. A rede estadual atendeu 10.555 e as escolas privadas atenderam 3.825 alunos nesse nível de ensino. Como esse estudo vem assinalando, o município atendeu nesses anos a maior parcela de alunos destinada ao Ensino Fundamental. Na Educação Infantil, o município atendeu 4.347 alunos e o EJA 906 alunos.

Em relação à Educação Especial, de acordo com o Censo Escolar, em 2010, o município atendeu 885 alunos, sendo que, desse total, 248 foram atendidos pela Rede Municipal, conforme a tabela a seguir:

Tabela 20 – Tabela de distribuição de alunos da Educação Especial por dependência em Dourados – 2010

Dependência	Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed. Prof. Nível Técnico	EJA Fund ¹	EJA Médio ²
Estadual	0	0	216	77	16	0	21	7
Municipal	2	21	171	33	0	0	21	0
Privada	11	66	220	3	0	0	0	0
Total	13	87	607	113	16	0	42	7

Fonte: Censo Escolar - Inep (2008)

¹Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial

²Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

Assim, nos anos observados em relação à oferta educacional, o município atingiu 98,7% da demanda no Ensino Fundamental, ampliou a oferta no EJA e obteve números ainda tímidos em relação à Educação Infantil. Contudo o município avançou no atendimento à Educação Especial e à Educação Escolar Indígena com a implantação das escolas de categoria indígena e a construção de quatro escolas.

¹²⁷ Esses dados correspondem ao Censo 2010 publicado pelo Inep. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 16 ago. 2011.

3.4 O desempenho educacional

Quanto ao desempenho educacional das escolas municipais, segundo a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (Seplan), o município teve um índice de abandono no ensino diurno de 1,9%. A taxa de reprovação atingiu 22% e a taxa de aprovação ficou em 76,1% em 2008. No ensino noturno, o abandono é alto: atingiu 43% em 2008. O índice de aprovação registrou 36% e a taxa de reprovação ficou em 20,3%. Esses dados são importantes, na medida em que a transferência de parte dos recursos financeiros para as escolas, alvo deste estudo, passou a ser feita com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹²⁸ das escolas, como no caso do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

Nas projeções do Ideb/MEC, no município, de 2005 a 2007, o índice projetado para o município foi calculado em 3,7 e, segundo os dados do MEC, ele alcançou 4,1, ou seja, 0,4 a mais que o esperado para o período, conforme se pode observar na tabela a seguir:

Tabela 21 – Projeções do Ideb do Município de Dourados – 2005 a 2021

Ideb observado			Metas projetadas							
Município	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Dourados	3,6	4,1	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8

Fonte: MEC/Portal do Ideb. Tabela construída para esta tese.

Neste caso, as avaliações externas do MEC (Saeb, Prova Brasil) têm apontado um aumento no desempenho da educação no município. Contudo, a avaliação externa somente considera o desempenho dos alunos nas áreas de matemática e língua portuguesa, portanto há que se considerar que esses indicadores deixam de lado processos importantes que podem indicar a melhoria da qualidade do ensino. Assim, em meio ao atendimento escolar da demanda busca-se observar como se deu o financiamento da Educação Municipal.

¹²⁸ Ressalte-se que nos anos observados essas medidas ainda não estavam em vigor. O PDE escola (2007) foi lançado no formato que agrega os índices do Ideb para escolas e, nos dados levantados, esses recursos ainda não estavam incidindo nas contas da APM das escolas.

3.5 O financiamento da Educação Municipal

Entre as questões que movem este trabalho está a de analisar o financiamento da Educação Básica no município de Dourados, entendendo até que ponto a gestão do financiamento educacional cumpre o objetivo da equidade social, comprometido com os interesses democráticos de gestão, acesso e permanência do aluno na escola, visando à qualidade educacional.

Em relação à arrecadação municipal, as receitas de impostos empregadas pelo município em MDE aumentaram entre os anos de 2005 a 2010, conforme a tabela a seguir:

Tabela 22 – Total da receita bruta de impostos vinculados à educação em valores nominais– 2005 a 2010

Ano	Previsão atualizada ¹²⁹ (a)	Em R\$1,00	
		Receita realizada No ano (b)	(a/b) %
2005	101.881.173,58	22.709.099,91	79,17
2006	122.766.950,00	135.799.279,07	110,61
2007	128.634.000,00	142.139.521,19	110,49
2008	139.547.874,06	173.780.790,79	124,53
Total	492.829.997,64	474.428.690,96	184,01

Fonte: FNDE/SIOPE. Tabela construída para esta tese.

Nesse montante deve se considerado a inflação registrada pelo INPC do período, que alcançou 15,58% e incidiu sobre as despesas com MDE.

Em relação ao mesmo período, os gastos com MDE passaram de R\$ 27.112.706,12 para R\$ 88.877.273,03, ou seja, houve um aumento de 78,5%. Descontada a inflação desse mesmo período, as despesas com MDE representaram um aumento de 59,02%. Ao que tudo indica o próprio processo de municipalização, somado à inflação do período contribuíram para o aumento nos gastos com MDE conforme a tabela a seguir:

Tabela 23 – Demonstrativo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em valores nominais – Dourados – 2005 a 2008

ANO	27.112.706,12
2005	47.230.226,31
2006	57.561.967,13
2007	71.087.430,25
2008	27.112.706,12
Total	202.992.329,81

Fonte: FNDE/SIOPE – 2005, 2006, 2007 e 2008.

¹²⁹ Receita total vinculada à educação.

Os indicadores legais apontam que o município vem aplicando acima dos 25% em MDE, em média 0,97% ano, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 24 – Investimentos constitucionais – Dourados – 2005 a 2008

ANO	MDE %
2005	26,61
2006	27,40
2007	26,61
2008	27,95

Fonte: FNDE/Siope (2005 a 2010). Tabela construída para esta tese.

Esses dados sinalizam um aumento médio de 0,97 % de gastos acima do valor mínimo da vinculação constitucional. No gráfico a seguir pode ser observado o aumento nos valores aplicados nos Fundos no município de Dourados nos anos de 2005 a 2008, período da pesquisa. Os valores aplicados nos Fundos dobraram em quatro anos. Esses dados implicaram num aumento de 220,05% em depósito do município no Fundo e foram executados em 99% nos anos observados.

Tabela 25 – Indicadores de gastos constitucionais do Município de Dourados – 2005 a 2008

Indicador	2005	2006	2007	2008
Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)	78,97%	72,71%	65,68%	64,16 %
Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%)	22,65%	27,37%	34,72%	35,84 %

Fonte: FNDE/Siope. Tabela construída para esta tese.

Outra observação é que de 2005 para 2008 os gastos com a folha de pagamento de professores tiveram uma queda de 14,81%, entretanto as despesas com MDE apesar de terem aumentado, não receberam os investimentos do percentual de 1,62% economizados com a folha de pagamento. Pode-se observar que, para conseguir o equilíbrio da folha de pagamento, o município diminuiu os investimentos educacionais.

Outro fato importante diz respeito aos gastos com o Ensino Fundamental que, entre os anos de 2008 a 2010, representaram em média 90% dos recursos aplicados na educação municipal, sendo que os gastos com a Educação Infantil no ano de 2010 representou 3,20% das despesas com o ensino, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 26 – Indicadores de dispêndio financeiro

Indicador	Ano		
	2008	2009	2010
Percentual dos recursos do Fundeb aplicados na Educação Infantil	10,53 %	14,71 %	1,54 %
Percentual dos recursos do Fundef ou Fundeb aplicados no Ensino Fundamental	89,47 %	83,41 %	98,45 %
Percentual das despesas com Educação Infantil em relação à despesa total com educação	6,31 %	10,98 %	3,20 %
Percentual das despesas com Ensino Fundamental em relação à despesa total com educação	89,94 %	85,35 %	89,85 %
Percentual das despesas com alimentação escolar em relação à despesa total com educação	4,34 %	2,09 %	2,00 %
Gasto com material didático por aluno da Educação Básica	R\$ 6,12	R\$ 22,14	R\$ 0,38
Percentual de despesas correntes em educação em relação à despesa total em MDE	83,61 %	97,60 %	93,80 %
Percentual de investimentos de capital em educação em relação à despesa total em MDE	16,39 %	2,40 %	6,20 %

Fonte: FNDE/Siope. Tabela construída para esta tese.

No ano de 2008, conforme os indicadores legais do município apontados pelo FNDE¹³⁰, as despesas com a Educação Infantil nesses três anos foram de 20,49% das despesas totais com a educação. Em relação aos anos de 2008 a 2009, houve um aporte maior (4,67% a mais) de recursos nessa etapa; porém, no ano de 2010, a redução no dispêndio despencou em 7,78% dos recursos investidos no ano anterior. No Ensino Fundamental, as despesas alcançaram em média 89,47%, demonstrando que a maior parte do gasto educacional é destinada ao Ensino Fundamental. Outro dado diz respeito aos gastos com a alimentação escolar: após o ano de 2008, o dispêndio com a alimentação sofreu uma redução de 2,34% em relação à despesa total. Os índices de aplicação em material didático, em termos individuais, foram menores no ano de 2010, no valor aplicado de 0,38 centavos por aluno¹³¹.

Além desses recursos financeiros, a composição da receita do município conta com as transferências feitas pelo FNDE. No ano de 2008, o percentual das receitas de transferências realizadas pelo FNDE em relação à receita total do município representou 1,18%, 0,98 em 2009 e 1,19% em 2010, conforme os indicadores do FNDE/Siope para esse ano¹³².

Sendo assim, pode-se inferir pelos dados apresentados no quadro educacional demonstram que o município de Dourados teve a maior parte dos recursos vinculados absorvida pela manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, conforme vem sendo observado ao longo deste estudo; isso aponta, entre outros fatores, para a demanda universalizada nesse nível de ensino, bem como para o impacto que isso representa no financiamento da educação municipal. Por outro lado, os dados sugerem que a falta da

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

¹³¹ Essas alterações observadas entre os anos de 2008 a 2010 nos dispêndios entre esses anos pode estar associado à mudança na direção da gestão municipal na qual foi eleito para prefeito municipal o Sr. Ari Artuzi do Partido Democrático Trabalhista.

¹³² Esses dados serão trabalhados mais adiante.

participação da União no financiamento da Educação Básica no município é um dos motivos que compromete o atendimento na Educação Infantil.

O quadro apresentado denuncia a lógica conferida pelo modelo federativo desencadeado pela política racionalizadora do Estado brasileiro, impondo ao município um tipo de descentralização que impactou a educação municipal de Dourados, levando-o, como foi evidenciado, a comprometer a maior parte dos recursos financeiros arrecadados, somados às transferências da União, com despesas correntes do Ensino Fundamental, deixando pouca margem de recursos financeiros para serem investidos em outras políticas educacionais.

Contraditoriamente, a efetividade da política de financiamento educacional descentralizada criou canais de gestão democrática que, apropriados como espaço de ação coletiva, podem contribuir para a participação e controle da política do Estado pela população na gestão dos recursos financeiros. Nessa linha de análise, apresentam-se os indicadores dos mecanismos de gestão democrática existentes no sistema municipal de Dourados.

3.6 Indicadores de gestão democrática: estruturas de gestão colegiada no Sistema Municipal de Educação de Dourados

Os indicadores de gestão democrática contribuem para analisar até que ponto essas estruturas interferem na gestão educacional de modo a situar as práticas democráticas no interior do sistema de ensino. Não obstante o fato de que cada vez mais a política hegemônica busca a institucionalização desses espaços burocratizando as formas de participação dos sujeitos nesses espaços. Entretanto, a existência dos espaços de ação coletiva demonstra a disputa travada na sociedade civil para que eles fossem instituídos, outra disputa a ser considerada é que esses espaços sejam apropriados por concepções que visem a radicalização da democracia.

As estruturas de gestão colegiada são mecanismos coletivos escolares constituídos, em geral, por professores, alunos, funcionários, pais e por representantes da sociedade, escolhidos pela comunidade escolar, com o objetivo de democratizar a gestão da escola. Trata-se de medidas com a finalidade de promover a partilha do poder entre dirigentes, professores, pais,

funcionários (PARO, 2008, p. 11). Essas estruturas estão relacionadas aos mecanismos coletivos de participação (conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmio estudantil, conselho de classe); aos relativos à escolha democrática dos dirigentes escolares; e aos que dizem respeito a iniciativas que estimulem e facilitem, por outras vias, o maior envolvimento de alunos, professores e pais nas atividades escolares (PARO, 2008, p. 11).

O Sistema Municipal de Educação apresenta as seguintes instâncias de ação coletiva que são instrumentos para a gestão democrática:

- a) Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;
- b) Conselho da Alimentação Escolar;
- c) Conselho Municipal de Educação;
- d) Eleição de diretores;
- e) Conselho Escolar;
- f) Grêmio Escolar;
- g) Associação de Pais e Mestres.

O Conselho do Fundef foi criado em 1997 e depois substituído pelo Conselho do Fundeb pela Lei Municipal n.º 2948, de 12 de abril de 2007. De acordo com o art. 1º, o Conselho é constituído por 10 (dez) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminadas:

- I) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
 - II) um representante dos professores da educação básica pública;
 - III) um representante dos diretores das escolas públicas;
 - IV) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas;
 - V) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - VI) dois representantes dos estudantes da educação básica pública;
 - VII) um representante do Conselho Municipal de Educação; e
 - VIII) um representante do Conselho Tutelar.
- (Art. 1º, Lei Municipal n.º 2.948, de 12 de abril de 2007).

Segundo o artigo 9º, o Conselho do Fundeb “atuará com autonomia em suas decisões, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Municipal.” (Art. 9º, Lei Municipal n.º 2.948, de 12 de abril de 2007).

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no município, conforme a legislação federal (Lei 11.947/09), é composto por um representante do poder executivo; representante do legislativo; representante de pais e alunos; representante dos professores; da sociedade civil e filantrópica e seus respectivos suplentes.

O Conselho Municipal de Educação de Dourados (Comed) foi criado em outubro de 1997 pela Lei Municipal n.º 2.156. O Comed tem as “funções consultivas,

deliberativas, normativas e de fiscalização, conforme disposições contidas na legislação federal, estadual e municipal” (Art. n.º 1, Lei 2.156). O art. n.º 3 prevê que o Conselho é composto por sete membros titulares e pelo mesmo número de suplentes nomeados pelo prefeito, com ressalvas no § 1º de que quatro dos representantes têm mandato de quatro anos e três para mandato de dois anos. O § 2º prevê que a escolha dos mandatos de quatro anos é feita por sorteio. O § 3º prevê a renovação do Conselho bianualmente por três ou quatro membros, observada a regra do § 2º. O Conselho é composto, conforme o § 7º, por 3 representantes do segmento dos professores, eleitos por seus pares, sendo que um da Educação Infantil e dois do Ensino Fundamental; um representante de pais eleito entre as APMs; um representante dos funcionários; um representante do Sindicato das escolas particulares.

A LDB de 1996, no art. 11, institui que os municípios devem organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Em obediência a essa Lei, o município de Dourados promoveu um novo arranjo nos sistemas escolares, que instituiu outra organização na estrutura administrativa de suas unidades escolares disciplinadas pela Resolução n.º 3, de 2000. Nessa Resolução, a estrutura administrativa das escolas municipais passa a ter a seguinte organização:

- I. Órgãos colegiados;
 - a) Conselho escolar;
 - b) Conselho Didático-pedagógico;
 - II. Direção;
 - III. Coordenação pedagógica;
 - IV. Quadro de funcionários administrativos;
 - a) Secretaria escolar;
 - b) Auxiliares de serviços gerais;
 - V. Docentes, discentes;
 - VI. Instituições escolares de apoio ao estudante;
 - a) Associação de Pais e Mestres – APM;
 - b) Grêmio estudantil.
- (DOURADOS, 2000b)

As eleições da direção escolar nas escolas do município foram regulamentadas pela Lei Municipal n.º 2.491, de 2002. As escolas elegem seus diretores por voto direto, com mandato para três anos. Todas as escolas possuem Conselho Escolar e Associação de Pais e Mestres, ficando como responsáveis um pai e o diretor da escola. O Conselho Escolar é historicamente ligado aos avanços dos movimentos sociais no Brasil, principalmente no período de 1970 a 1980. A partir de 1986, ele passa a exercer função deliberativa, superando o seu caráter até então consultivo. Ele tem por função acompanhar, fiscalizar todo o

funcionamento da escola e promover a participação da comunidade escolar no conjunto das atividades da escola. O Conselho Escolar tem por objetivo melhorar a qualidade educacional e ampliar o compromisso da comunidade com a ação educacional local. É uma instância colegiada responsável pela gestão da escola, em conjunto com a direção. O Conselho é formado por professores, funcionários, pais, alunos, direção e por diversos segmentos da sociedade civil que se somam a ele para representar a comunidade escolar e tomar decisões coletivas. Sua finalidade é promover uma prática educativa democrática em função da melhoria da aprendizagem e do desempenho da escola.

Dentre as instâncias que organizam a educação nas escolas, no município, o Conselho Escolar é um órgão colegiado de função consultiva, deliberativa e avaliativa nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar (Art. 17, Resolução Seme, n.º 3, de 14/04/2000). O Conselho é paritário, sendo que 50% das vagas são ocupadas pelos profissionais da escola e a outra metade das vagas é ocupada por pais e alunos. O diretor é considerado pela resolução membro nato do Conselho.

Outra instituição de ação coletiva é a APM. Nas escolas de Dourados, segundo a Resolução nº 3, de 14 de abril de 2000, no artigo 42, fica definida a APM como uma “entidade jurídica de direito privado, vinculada à unidade escolar, sem fins lucrativos, sendo um órgão de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral e pertencente à categoria das associações comunitárias,” com as seguintes orientações:

- I. Gerir recursos financeiros transferidos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, ouvido o Conselho Escolar;
- II. Colaborar no aprimoramento do processo educacional articulando-se com o Conselho didático pedagógico e o Conselho Escolar;
- III. Cooperar com a unidade escolar na assistência discente nas áreas de saúde, alimentação, de transporte e material didático;
- IV. Auxiliar na conservação e na manutenção do prédio, dos equipamentos, das instalações e dos multimeios;
- V. Dar assistência aos educandos nas áreas de: saúde, alimentação, transporte; e materiais didáticos. (DOURADOS, 2000b).

No parágrafo 2º da Resolução, a tarefa da APM visa “congregar pais, alunos, funcionários, objetivando a cooperação e integração entre a escola e a comunidade nas ações sócio-educativas e representar as aspirações da comunidade junto à administração da unidade escolar” (DOURADOS, 2000b). Até o ano de 2005, os funcionários das escolas participavam da APM. Todavia em março de 2006, o estatuto é reformulado de acordo com instrução normativa da Seme para acomodar novas alterações, na seguinte ordem: retirada do inciso 5º e do artigo 4º que define quem são os sócios; no artigo 9º, o tempo do mandato do presidente

passa de três para de dois anos; no artigo 14, parágrafo 2º, a assinatura dos cheques, recibos e balancetes, que era responsabilidade do presidente, passa a ser de responsabilidade do presidente e da direção escolar; e pelo inciso 3º e 4º passa a ser excluída a participação dos funcionários na composição da diretoria.

3.7 Eleição de diretores

A adoção de eleições diretas no processo de escolha de diretor escolar é um dos fundamentos da gestão democrática da escola no município de Dourados a partir de 1994. No município de Dourados, a Lei Municipal n.º 2.491, que estabelece os fundamentos e critérios para as eleições diretas de diretores, dá o direito a concorrer ao cargo de Diretor a qualquer profissional da escola, desde que tenha curso superior. O candidato deverá apresentar um Plano de Trabalho com suas propostas para a direção da escola. Esse plano será avaliado recebendo nota de 0 a 8,5, sendo que os 1,5 restantes serão atribuídos aos cursos de especialização do candidato.

Segundo essa Lei, votam os alunos maiores de 10 anos regularmente matriculados e seus respectivos pais ou responsáveis. A comissão eleitoral central é constituída pelo secretário de educação, um representante do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino, um representante da União Douradense de Estudantes. Na escola, a comissão é constituída por um representante do magistério; um representante do corpo administrativo; um representante dos pais e um representante dos alunos.

3.8 Grêmio estudantil

Segundo Resolução de nº 3 (DOURADOS, 2000b) a O grêmio estudantil é uma instituição civil que congrega os alunos da unidade escolar, tendo por finalidade organizar, representar e defender os interesses individuais e coletivos dos discentes. O grêmio estudantil é regido por estatuto próprio aprovado em assembleia. Participam do grêmio estudantil os alunos regularmente matriculados, do 6º ao 9º ano, nesta unidade escolar. A sua representação tem vigência de dois anos e fica assim constituída:

- I Coordenador (a) Geral.
 - II Coordenador (a) Financeiro (a).
 - III Coordenador (a) Social.
 - IV Coordenador (a) de Comunicação.
 - V Coordenador (a) de Esportes.
 - VI Coordenador (a) de Cultura.
 - VII Coordenador (a) de Relações Acadêmicas.
- (DOURADOS, 2007f, p. 30).

Cada coordenação será composta por um suplente e uma equipe de três alunos convidados pelo coordenador eleito.

3.9 Planejamento escolar

Considerando que os instrumentos de planejamento são estratégicos na gestão democrática da escola, eles são elementos básicos para a organização da democracia da gestão escolar, compreendendo os processos de autonomia e participação nas definições dos objetivos da unidade escolar; constituem-se, portanto, em imprescindível mecanismo na partilha do poder, que define as práticas cotidianas da escola. Entre esses instrumentos de gestão democrática nas escolas municipais está o Projeto Político-Pedagógico (PPP), que se constitui num documento de existência obrigatória na escola, conforme as diretrizes nacionais (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, artigos 11, 12, 13 e 14) e as deliberações municipais (Deliberação Comed nº 28, de 5 de dezembro de 2006, artigos 22 e 23).

Este instrumento sintetiza os princípios norteadores da educação da escola: igualdade, qualidade, liberdade, gestão democrática, valorização do magistério e da dimensão política e pedagógica. A importância do PPP está na organização do trabalho escolar, abrangendo a escola como um todo. Diminuindo, assim, o efeito fragmentário da divisão do trabalho que reforça as diferenças e a hierarquia no poder de decisão, constituindo a escola como espaço público e local de debate, de diálogo fundamentado na reflexão coletiva, permitindo, dessa forma, o exercício da cidadania. (DOURADOS, 2007f, p. 18).

Assim, esse projeto busca contribuir para articular todos os segmentos da escola – direção, coordenações pedagógicas, docentes, discentes, pais e mães, administrativo, serviços gerais – diretamente na gestão escolar, através dos espaços de participação coletiva, como o

Conselho Escolar, o Conselho Didático-Pedagógico, a Associação de Pais e Mestres (APM) e o Conselho da Merenda Escolar.

Entretanto foi observado que a gestão escolar do município combina dois instrumentos de gestão: o PPP e o PDE. Contraditoriamente, essa opção de gestão da Semed para as escolas, gera um hibridismo nas práticas administrativas, pois se trata de instrumentos de gestão com distintas matrizes político-ideológicas¹³³.

Ao final desta exposição pode se observar que à gestão do sistema municipal se integraram diversos mecanismos democratizantes, mesmo sabendo que “a escola não é democrática somente pela democratização de suas estruturas organizacionais” (LIMA, 2002b, p. 46), nem apenas pela eleição direta de seus diretores. Suas formas de intervenção democráticas representam traços essenciais na democratização da gestão escolar e são dificilmente atingíveis quando não existe sintonia entre a teoria e a ação política. Neste caso, o acesso, o currículo, a pedagogia, a avaliação e a organização do trabalho na escola contribuem para a reconversão dos mecanismos democráticos em técnicas de gestão (LIMA, 2002a). Assim, pressupõe-se que só o exercício da participação democrática pode movimentar um conteúdo crítico para operar esses instrumentos. Para contribuir na elucidação dessa questão no próximo item, apresentam-se os valores dos recursos financeiros repassados ao município de Dourados, com atenção especial aos anos pesquisados: de 2005 a 2008.

3.10 Os programas de transferência de recursos financeiros do FNDE para o município de Dourados

Os recursos transferidos pela União para o município de Dourados, que interessam a este estudo, conforme discutido no capítulo dois, são compostos pelas transferências automáticas (PTAs, Pnate, Pnae etc.) Dentre esses recursos, o PDDE, como dito anteriormente, apesar de ser classificado como um programa de transferência automática, é transferido diretamente para as contas das UEx das escolas. Além desses programas, o FNDE também repassa à prefeitura recursos como a cota estadual/municipal¹³⁴, as transferências a

¹³³ Este assunto será analisado no próximo capítulo.

¹³⁴ Constitui-se do valor arrecadado do Salário-Educação diretamente pelo FNDE e pelo INSS. Esse total é chamado de Arrecadação Bruta. Noventa por cento (90%) desse valor é repartido da seguinte forma: 2/3 dos

estados e municípios e os recursos financeiros do Programa Nacional de Transporte Escolar¹³⁵ (Pnate) que são parte dos programas redistributivos da União. Os recursos financeiros repassados pelo FNDE para o município de Dourados em onze anos aumentaram em 302,4%, conforme a tabela a seguir:

Tabela 27 – Repasses de recursos financeiros do FNDE em valores nominais para a Prefeitura de Dourados 2000 a 2011

Em R\$1,00	Ano	Valor do repasse
	2005	2.603.587,86
	2006	3.459.028,45
	2007	4.629.008,08
	2008	3.986.607,84

Fonte: FNDE/ Liberações. Tabela feita para esta tese.

Entre esses anos, os maiores aumentos foram registrados nas transferências do Pnae e nas quotas de transferência municipal. Nos anos de 2001 e 2002, não foi repassado ao município recursos do PTAs, devido à inadimplência do município com relação a tributos federais. Nos anos de 2003, o município passou a receber os recursos do Pnae Creche e Indígena. O aumento dos repasses no ano de 2006 foi relativo ao PTA de rede física que repassou ao município R\$ 475.200,00 para construção de escolas indígenas. No ano de 2007, foram repassados mais R\$ 478.785,11 para a rede física e R\$ 1.297.000,00, referente ao PTA da Educação Escolar Indígena. Entre os anos de 2004 e 2011, quando passa a ser registrado nos boletins de liberação do FNDE, as transferências da quota de transferência de recursos financeiros para o município tiveram um aumento de 162,54%.

No ano de 2008, os indicadores da composição da receita municipal, conforme os indicadores do Siope, apontaram que as transferências do FNDE em relação à receita total do município corresponderam a 1,18% do total de recursos investidos na educação municipal¹³⁶ e no ano de 2009 eles diminuíram para 0,98%. Os indicadores financeiros do FNDE¹³⁷ acusam que, em relação à composição do total da receita municipal de impostos arrecadados, os destinados à

90% são repassadas mensalmente às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, bem como para a Secretaria do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-lossario>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

¹³⁵ Esse programa foi criado em 1994 como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e em 2004 foi instituído pela Medida Provisória nº 173 como Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-lossario>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

¹³⁶ Para esse cálculo foram computadas as receitas da quota parte do Salário Educação + PDDE+ PENAT + outras transferências do FNDE + convênios firmados com o FNDE. Essa conta prevê a complementação da União no Fundeb, porém o município não recebe essa complementação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do?acao=PESQUISAR&pag=result&anos=2008&periodos=1&cod_uf=50&municipios=500370>. Acesso em: 24 maio 2011.

¹³⁷ Brasil (2008b).

educação representaram 16,85% em 2009 e, em 2010, passaram para 17,35%, representando 0,50% de aumento na arrecadação de impostos vinculados. Ou seja, esse valor corresponde ao volume de impostos arrecadados em relação ao total da receita do município. Quando dimensionado o grau de dependência do município em relação aos recursos transferidos de outras esferas de governo, os recursos transferidos representam em média 33,19 % do total de receita aplicada na educação municipal. Aqui cabe indagar sobre o papel redistribuidor da União e até que ponto ele atende à qualidade educacional no município de Dourados? Tendo em vista que a sua ausência no financiamento da Educação Básica se justificou pela sua função redistributiva que, em tese, visa a garantir a equidade educacional instrumentalizada pelos programas e fundos de transferências de recursos descentralizados.

Na tabela 28 e no gráfico 15 a seguir pode-se observar que, entre os anos pesquisados (2005-2008), esses recursos no ano tiveram um aumento de 51,51%, como pode ser observado na tabela e no gráfico a seguir:

Tabela 28 – Transferências em valores nominais do FNDE para o Município de Dourados – 2005 a 2008

Em R\$1,00	2005	2006	2007	2008
Transferências do FNDE	2.145.000,00	2.659.730,65	2.811.322,97	3.109.527,24
	335.000,00	1.287.408,15	1.374.432,57	1.357.767,67
Outras Transferências do FNDE				
Total	2.480.000,00	3.947.138,80	4.185.755,54	4.467.294,91
Total geral				15.080.189,25

Fonte: Liberações FNDE¹³⁸ (2005). Tabela construída para esta tese.

O total dos valores transferidos para o município no período de 2005 a 2008 foi de 15.080.189,25. Entretanto, quando deflacionados pelos índices do INPC,¹³⁹ eles apontam uma inflação acumulada de 15,58% acarretando uma perda de R\$ 3.273.320,96 ao município.

Em 2008, as transferências da quota estado/município tiveram valor mais expressivo entre as demais transferências e representaram 38,33% do total de recursos transferidos no ano. Entre os anos de 2005 a 2008, conforme a tabela 28, foram transferidos pelo FNDE um total de R\$ 3.905.499,15. Desses recursos, R\$ 2.264.844,00 foram destinados à alimentação escolar do Ensino. Esses recursos importam diretamente a este estudo, tendo em vista que eles fazem parte da política que descentralizou essa parte dos recursos transferidos no município em 2005.

¹³⁸ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc>. Acesso em: 15 out. 2010.

¹³⁹ O período calculado foi de janeiro de 2005 a janeiro de 2009

Gráfico 15 – Transferências do FNDE em valores nominais para o município de Dourados

Fonte: Liberações FNDE (2005). Gráfico construído para esta tese.

Embora se tenha observado que houve um aumento nas transferências em função da inclusão de novos projetos elaborados pelos PTAs, assim como pelo aumento nos repasses da quota estado de Mato Grosso do Sul/município, esses valores já chegaram defasados no município. O gráfico a seguir demonstra o percentual de cada repasse a cada ano.

Gráfico 16 – Percentual/ ano de recursos transferidos– Dourados – 2005 a 2008

Fonte: Liberações FNDE (2005). Gráfico construído para esta tese.

O gráfico 16 demonstra que, no ano de 2005, o repasse da quota-estado/município atingiu o valor de R\$ 1.151.947,54 dos recursos transferidos, seguido pelo do Pnae para o Ensino Fundamental que foi de R\$ 593.976,60; juntos esses recursos somaram 61,20% dos recursos transferidos. No ano de 2006 já podem ser observados que os repasses do Pnae, já inclui todas as modalidades de atendimento e, ainda, considera os 200 dias letivos para o atendimento, mas com diferenciação *per capita* entre as modalidades de desse atendimento, que somam 32,26% dos recursos transferidos (CRUZ, 2009, p. 222). Os recursos repassados e a quota parte Estado-município passa a ser de R\$ 1.372.322,50, ou seja, 39,67% do total dos repasses.

No ano de 2007, apresentam-se as seguintes transferências: Pnae Creche (1,45%); Pnae Fundamental (18,28%); Pnae Indígena (5,49%); Pnate (4,47%); PTA Educação Especial (0,24%); PTA Indígena (30,89%); PTA Rede Física (1,16%); Quota Estadual/Municipal (34,22%). O PTA da Educação Indígena foi de R\$ 1.297.000,00 repassados e representou nesse ano 28% dos recursos financeiros transferidos, que se destinaram à construção das escolas da categoria indígena.

Em 2008, as transferências da quota estado/município tiveram valor mais expressivo entre as demais transferências e representaram 38,33% do total de recursos transferidos no ano. Portanto, pode-se perceber que o maior volume de aporte financeiro em todos os anos observados se deveu aos transferidos entre estado e município; no total das transferências eles representaram 38,92% superiores aos valores/ano transferidos pela União.

Entre os anos de 2005 e 2008, conforme a tabela 29 a seguir, foram transferidos para a alimentação escolar de Dourados pelo FNDE um total de R\$ 3.905.499,15. Desses recursos, R\$ 2.264.844,00 foram destinados à alimentação escolar do Ensino Fundamental. Esses recursos importam diretamente a este estudo, tendo em vista que eles fazem parte da política que descentralizou essa parte dos recursos transferidos para o município em 2005.

Tabela 29 – Total das transferências FNDE/Pnae em valores nominais e percentuais – Dourados – 2005 a 2008

	Ano	Valores	% ¹⁴⁰	Em R\$ 1,00
Programa Pnae	2005	864.651,60	5,047	
	2006	1.115.002,28	2,813	
	2007	1.167.540,00	5,155	
	2008	758.305,27	6,481	
	Total	3.905.499,15	19,49	

Fonte: Liberações FNDE (2005-2008). Tabela construída para esta tese.

¹⁴⁰ Para a correção dos valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Foi considerada o período acumulado de janeiro à dezembro do ano corrente.

Considerando o período de maio de 2005, data para as escolas informarem o número de alunos matriculados e, a última parcela do Pnae depositada na conta das APMs no mês de dezembro de 2008, vê-se que nesse período a inflação, conforme o INPC atingiu 17,80%. Portanto, nos valores transferidos pelo Pnae demonstram que as escolas tiveram um déficit de R\$ 694.418,84 nos recursos transferidos pelo Pnae. Esses dados demonstram que para além das dificuldades próprias da gestão desses recursos, o fato da União não considerar a inflação acumulada nos período das transferências compromete, ainda mais, a administração desses recursos pelas escolas. No gráfico 17 a seguir, podem ser observados os anos e valores transferidos para a alimentação escolar do Ensino Fundamental, Educação Infantil e Educação Escolar Indígena no município.

Gráfico 17 – Percentual das transferências de recursos do Pnae para o EF – Dourados – 2005 a 2008

Fonte: Liberações FNDE (2005-2008). Gráfico construído para essa tese

Os recursos financeiros transferidos para alimentação escolar do Ensino Fundamental entre os anos de 2005 a 2008 representam 20,15% do total dos recursos transferidos pelo FNDE nesse período e 70,96% entre os demais níveis e modalidades.

Os recursos destinados ao Ensino Fundamental¹⁴¹ demonstram que, no final do ano de 2008, as escolas já tinham administrado o montante de R\$ 2.264.844,00, descontado a

¹⁴¹ Nesse montante foram descontados os recursos transferidos para as escolas rurais.

inflação do período, representou um volume de recursos antes desconhecidos pelos sujeitos das escolas municipais de Dourados e muito menos geridos por eles.

Conforme dito no segundo capítulo, a inclusão da Educação Infantil e da Educação Escolar Indígena no Pnae possibilitou um aumento de valores nominais dos recursos financeiros destinados às escolas municipais. Essas mudanças permitiram ainda que 29% dos recursos da alimentação escolar fossem ainda administrados pela Semed, conforme o decreto de nº 3420¹⁴² que descentralizou a alimentação escolar.

Portanto, o Pnae assume uma importância grande no município de Dourados; além de ser um dos direitos elementares do ser humano, que garante o direito à alimentação, o Pnae é um programa essencial e seu valor está baseado em atender o direito em meio a uma realidade marcada por fortes desigualdades sociais e econômicas. Na verdade, ele promove também a participação ativa da sociedade no controle e na gestão de seus recursos. No entanto, a descentralização e a participação não se concretizam apenas com medidas político-administrativas, vez que elas dependem da apropriação crítica desses instrumentos descentralizantes para a construção de relações democráticas. Compreende-se que o Pnae, em se tratando de uma política de governo, deve ser disputado como espaço de práticas de gestão democrática sob o controle popular.

Diante do quadro de transferências de recursos para o município, como mencionado anteriormente, as transferências de recursos descentralizados demonstram que, mesmo com a implantação do Fundeb, o efeito equalizador da educação não se verifica no município, uma vez que é cobrado dele investimentos constantes além dos recursos transferidos e estes, conforme os indicadores, representam pouco mais que 1,5% do volume de recursos municipais aplicados na educação municipal. Desse modo, pode-se ver, pelas transferências de recursos financeiros para o município, que não há compromisso da União com o financiamento da Educação Básica. Observa-se que os valores transferidos visam tão somente ao cumprimento das medidas legais do art. 211 da CF de 1988, que legitimam, formalmente, o papel redistribuidor da União. Portanto, ao final deste capítulo, pode-se inferir que a descentralização no município de Dourados se efetivou pela pressão exercida pela falta de recursos, assim como pelo controle à distância da União sobre os municípios por meio de mecanismos e estratégias cada vez mais crescentes, entre elas, medidas legais que vinculam a aplicação dos recursos financeiros, exclusivamente, aos orçamentos dos estados e municípios,

¹⁴² As escolas indígenas, rurais e os Centros de Educação municipal ainda tem a alimentação escolar gerida pela Semed.

de modo que a distribuição desses recursos financeiros não visam à demanda de equidade educacional. Nesse jogo de pressão e interesses, o município de Dourados atendeu às orientações legais e atendeu também aos interesses da desconcentração de ações prevista na reforma do Estado. Em decorrência de um tipo de “modernização” institucional que se impôs ao município, restou a ele a tarefa de dar curso às diretrizes que implicassem em novas formas de gestão educativa que priorizassem um tipo de descentralização, de autonomia e de redistribuição de tarefas que corroboraram com as estratégias de regulação à distância desenvolvidas pela União. Concordando com Dilnéia Fernandes (2008), diante das desigualdades regionais, a subserviência política, típica do federalismo brasileiro, na maioria das vezes, leva os governos subnacionais à pura e simples adesão sem conflitos à execução da política social em nível local elaborada pelo governo central.

Assim, a administração local acabou incluindo, no início de 1997, estratégias de privatização na política educacional municipal, num movimento que partiu do interior do Executivo e que se defrontou com a resistência da escola, em especial, do segmento docente. A pressão do centro é outra forma pela qual a “reordenação” da gestão educacional municipal vai se concretizando na direção traçada pela política federal. Essa se dá mediante condicionamento da função supletiva da União à adesão, pelo município, a projetos federais. Esta adesão tem implicado um crescente controle central dos resultados que, em alguns casos, alcança o interior da própria instituição escolar. (FREITAS, 1998, p. 11-12).

Dessa forma, a função supletiva da União acabou por exercer um peso fundamental para a adesão do município aos projetos federais.

Embora se tenha anunciado uma pretendida descentralização, democratização e “modernização” da gestão educacional – inclusive o intuito de parceria com a sociedade – não se fizeram avanços nesse sentido. Não se promoveram inovações político-institucionais e administrativas significativas e nem modificações consistentes nas concepções e práticas “tradicionais” de gestão. [...] Mesmo as reformulações burocráticas e procedimentais realizadas não o foram na direção dos avanços propugnados. (FREITAS, 1998, p.12).

A falta de posicionamento crítico em relação à imposição legal, a indução pelo financiamento escolar acaba por reduzir as práticas locais aos interesses da política central. No ano de 2000, o cenário educacional já apresentava o realinhamento do município com as determinações do governo federal com a efetividade da política de financiamento e de avaliação. Foi nesse quadro de alto grau de descentralização que chega ao governo municipal

o Sr. Laerte Cecílio Tetila, eleito pela coligação “Vida Nova Dourados”¹⁴³ que era hegemonizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁴⁴, cujas duas gestões apresentam especificidades no campo educacional e precisam ser examinadas de modo a compor o objeto desse estudo. Para efeito deste trabalho, os dados apresentados obedecem a uma ordem que abrange as duas gestões do PT. Isso porque se pretende discutir as mudanças ocorridas entre essas duas gestões como forma de entender os fundamentos da descentralização de recursos para as escolas.

¹⁴³ O Movimento Vida Nova Dourados foi composto pelos seguintes partidos de oposição: PT, PPS, PC do B, PMS, PSC.

¹⁴⁴ A gestão do PT e seus resultados práticos na educação municipal serão explorados no capítulo 4 a seguir.

4 A política de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados (MS)

Nas análises dos capítulos anteriores, pode ser observado que o município é o espaço no qual se expressa toda a lógica da política central. Também é nesse âmbito que se manifestam, efetivamente, as formas de dominação próprias de uma sociedade excludente e desigual que visa à reprodução do modo de acumulação do capital, legitimadas pelos ordenamentos burocrático-legais. Esses ordenamentos fazem parte dos mecanismos de hegemonia do Estado, que como tais visam re-centralizar as ações dos governos locais. Desse modo, a produção da política pública educacional municipal, além de estar eivada pelo conjunto de disputas de classe que demonstram o caráter contraditório dessas políticas, elas também são marcadas pelas formas de gestão entre elas; as medidas descentralizadoras dos recursos financeiros, em última instância, revelam que o que está em jogo na política de financiamento é a negação sistemática da União no cumprimento de seu papel de promover a qualidade da educação da população, como dito anteriormente. No entanto, a consolidação dessas políticas depende da correlação de forças que se estabelece nesse nível de governo, bem como na cultura local, que vai delimitar as formas de materialização dessas políticas. O município, como expressão do poder local, é o campo de embates constantes, pois sofre diretamente a pressão da população que busca o atendimento para suas necessidades imediatas. Desse modo, é também nesse ambiente, que se dão as disputas pela direção moral e intelectual da sociedade.

No entanto, compreende-se que a vontade política é um fator fundamental para empreender ações que visem a instrumentalizar formas de participação democráticas que alterem essa correlação de forças. Assim, no espaço local, as políticas educacionais estão associadas a diversos critérios patrimonialistas, corporativos, clientelistas, bem como aos critérios partidários. Mesmo em governos do chamado “campo democrático popular”, essas políticas não se constroem pelos mesmos fundamentos ideológicos, elas respondem às diversas concepções presentes, inclusive também nas disputas internas desses partidos, como no caso das correntes políticas internas do PT¹⁴⁵. Além disso, as diferentes posições em torno

¹⁴⁵ As correntes internas do Partido dos Trabalhadores transitam entre teses distintas que são analisadas por vários estudiosos (LACERDA, 2002; SINGER, 2010; OLIVEIRA, 2009; KECK, 1991) entre as que radicalizam nas formas participativas voltadas para o avanço dos movimentos sociais (denominadas à esquerda do PT). Segundo Lacerda (2002), o principal argumento da esquerda do PT menciona, por exemplo, no que se refere ao conflito interno. A esquerda afirma que “os setores partidários adversários valorizam demasiadamente o espaço institucional em detrimento da luta social, que seria mais importante para a

da política educacional dependem tanto da correlação de forças externas quanto das internas, que se configuram na forma da unidade partidária que o partido apresenta.

Essas afirmações evidenciam a necessidade de examinar a política de educação empreendida pelos agentes do PT na gestão educacional municipal de Dourados (MS), não perdendo de vista que ela é um produto da organização histórica da educação desenvolvida no município. Portanto cabe observar as intervenções desses gestores na arena da sociedade civil e Estado, compreendendo que, nesse espaço, as lutas são marcadas também pelas expressões das subjetividades clivadas pelas dimensões das pessoalidades próprias da cultura brasileira (DAMATTA, 1997) que extrapolam o limite da política social, mas que interferem diretamente nos seus resultados práticos. Do mesmo modo, as escolas, examinadas por essa lógica, também são compreendidas como um espaço de representação do poder local, “onde pessoas diversas se encontram para levar adiante não apenas a cotidiana tarefa de ensinar e aprender, como também a função de formar cidadãos para a convivência em sociedade” (VIEIRA, 2011, p. 2); fato esse que pode servir tanto para a subordinação aos interesses hegemônicos quanto para a participação ativa e cidadã mediada pela compreensão crítica da sociedade. Somente quando compreendida nessa relação dialética é que a gestão democrática dos recursos financeiros educacionais pode servir como instrumento inovador do poder local, em contraposição às práticas de dominação do poder central. Portanto, entende-se que as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), ao lidar com essas concepções, assim como com as contradições das dimensões locais, criam formas de gestão que precisam ser examinadas.

Embora este estudo esteja voltado para a segunda gestão do PT (2005-2008) em Dourados (MS), as inovações que antecedem a política de descentralização dos recursos financeiros objeto desta pesquisa, são fundamentais para entender a lógica com a qual ela foi elaborada e como as práticas descentralizantes chegam às escolas municipais. Como parte da

construção do socialismo” (LACERDA, 2002, p. 55); outro setores menos rigorosos, porém sempre majoritários (a direita do PT), defendem o avanço do PT no campo institucional da política – ou a profissionalização do PT. Fato que levou o PT a avançar no plano eleitoral mesmo sem mobilização social prévia. O resultado prático das teses da direita, que foram majoritárias na elaboração da ação do partido, levou ao aumento no peso interno da ação parlamentar assim como de militantes remunerados, institucionalizando e burocratizando o partido. Essas contradições desencadearam, segundo a definição de Singer (2010), as “duas almas do PT”, uma que, indicando a sua origem e criação, ele denomina de “a alma do Sion”, referindo-se ao local onde se deu a fundação do partido; e a sua segunda alma, ele chamou de o “espírito do Anhembi” (local do encontro do PT que redefine a estratégia política do partido). Segundo Singer, essa alma sinalizou “que o velho radicalismo petista havia sido arquivado” (SINGER, 2010, p. 105). O encontro do Anhembi consolidou a posição do partido que vinha sendo disputada no seu interior desde os anos de 1990. Segundo o autor, no peito do PT pulsam duas almas que levam a paradoxos. “O partido defende, simultaneamente, reformas estruturais profundas e a estabilidade econômica; a propriedade social dos meios de produção e o respeito aos contratos que garantem os direitos do capital; um postulado genérico anticapitalista e o apoio às grandes empresas capitalistas; “a formação de uma cultura socialista de massas” (SINGER, 2010, p. 110).

investigação proposta nesta tese, é válido observar a gestão educacional do PT no município nas gestões da secretaria que antecederam o recorte temporal da pesquisa nas duas gestões da Semed, entre os anos de 2001 a 2004¹⁴⁶, tendo em vista os compromissos assumidos pelo PT local em relação à gestão democrática e participativa e observando seus desdobramentos no campo da ação política e suas implicações para a gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas municipais. Portanto, o que se pretende é analisar o contexto político da gestão municipal que antecede a elaboração da política de descentralização financeira no governo do PT de 2005 a 2008, analisando se os objetivos por ele propostos visavam a ampliar a participação da comunidade escolar no campo de disputa social como forma de controle sobre as políticas do Estado, buscando alterar a correlação de forças na arena da sociedade civil. Isso posto, faz-se a análise nos antecedentes da gestão educacional dessa política para apreender a sua fundamentação, os condicionantes internos da gestão.

4.1 Breve histórico do Partido dos Trabalhadores em Dourados (MS)

Embora o Estado de Mato Grosso do Sul, bem como o município de Dourados (MS), estejam afastados dos centros de poder político do país, a criação do PT nesses lugares se deu concomitantemente à fundação nacional do partido. A organização dos trabalhadores sindicalizados foi decisiva nessa etapa de organização do partido no Mato Grosso do Sul. Segundo o site do PT regional¹⁴⁷, o partido, tanto em âmbito estadual quanto no município de Dourados (MS), foi constituído por sindicalistas, por setores progressistas da Igreja Católica e por setores organizados das universidades locais, como a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. O diretório regional foi fundado em 1981 e, logo em seguida, foi fundado o diretório de Dourados. No ano de 1982, o PT concorre à primeira eleição para governador obtendo 0,2% dos votos. Fruto da crescente projeção nacional alcançada com o pleito de 1989, nas eleições de 1990, o PT se consolida em MS, com a eleição do primeiro deputado estadual do PT em MS, José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como “Zeca do PT” sindicalista dos bancários em MS. A partir de então, a representação política do PT obteve uma projeção ascendente, com a eleição de

¹⁴⁶ Durante o governo do PT (2001-2004), a Semed passou por duas gestões, uma que iniciou em 2001 a 2003 e outra que foi de 2003 a 2004. Essas mudanças na gestão serão tratadas em separado no próximo item, pois se entendeu que essas alterações apontam elementos importantes para a compreensão da elaboração, bem como do desenvolvimento da política de descentralização de recursos financeiros para o município de Dourados (MS).

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://ptms.com.br/v1>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

diversos vereadores, prefeitos e deputados. Em 1998, o PT alcança o governo do estado com a eleição do “Zeca do PT” para governador de MS, assim como faz seus dois primeiros deputados federais, um deles de Dourados. (BARBOZA, 2007).

A partir deste crescimento do PT no Estado, no município de Dourados (MS), o PT local também apresentou um avanço eleitoral e organizativo, destacadamente com o ingresso de novos setores sociais como o dos comerciantes, bem como o aumento no número de professores e estudantes secundaristas e universitários que faziam parte do primeiro momento da história do PT neste município. Foi neste cenário que aos poucos se consolidou nos pleitos eleitorais o nome do professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, José Laerte Cecílio Tetila, liderança sindical do movimento dos trabalhadores da Educação de MS, para candidatar-se à prefeitura do município.

Tetila saiu candidato a prefeito pela primeira vez em 1988, visando contribuir com a organização do PT em Dourados. Em 1990, foi candidato a deputado estadual com expressiva votação, mesmo não sendo eleito; em 1992 foi eleito vereador para a Câmara de Dourados, sendo reeleito em 1996. Posteriormente em 1998 é eleito como único deputado estadual do PT, tornando-se o líder do primeiro governo popular do MS na gestão do Zeca do PT. (BARBOZA, 2007, p. 45).

A escolha do nome do Professor Tetila aglutinava apoio e forças de diversos setores sociais devido, de um lado, à inserção do PT nos movimentos sociais e seu crescimento no âmbito estadual e, de outro, à divisão da direita conservadora que, em meio à “governabilidade” estabelecida pelo governo Zeca do PT, deixou os setores da direita divididos. Vale ressaltar que até ser eleito prefeito, o mandato do Professor Tetila como vereador e, depois, como deputado estadual esteve articulado aos movimentos sociais de base. No entorno do seu mandato gravitavam correntes à “esquerda” e à “direita” do PT¹⁴⁸ como os setores ligados à Igreja Católica. O PT de Dourados era considerado no estado de Mato Grosso do Sul como a ala esquerda do PT, travando sempre uma disputa interna no diretório estadual com setores da corrente majoritária “Articulação” do PT da qual o governador era integrante.

Convencidos de que a candidatura do Professor Tetila representava uma mudança política, diferenciando-se da tradição oligárquica que sempre esteve à frente do poder do executivo de Dourados, o PT municipal lança seu nome para concorrer à eleição municipal

¹⁴⁸ Entendendo que tanto o PT estadual como o municipal refletem as mesmas concepções ideológicas que sustentam o PT nacional, nesse sentido, no PT municipal as disputas internas são expressões das correntes políticas internas que disputam a direção partidária. Para compreender as expressões dessas correntes no bojo do PT e sua denominação como à esquerda e à direita do PT, consultar Singer (2010); Lacerda (2002); Keck (1991).

sendo eleito em 2000 com uma diferença de 4,7% de votos válidos. O programa de governo “Vida nova para Dourados” (2000) anunciava:

Na contracorrente ao conservadorismo, as administrações democráticas e populares vêm empreendendo reformas que, ao mesmo tempo em que desalojam os aproveitadores, desprivatizando o aparelho de Estado, revigoram as estruturas que implementam as políticas sociais tão negligenciadas ao longo dos anos. A administração clássica, fundada sobre a regulamentação racional, regulada, racionalizada, centralizada e hierarquizada começa a se esgotar. A resposta a essa complexidade é a redução dos níveis hierárquicos, das distâncias entre decisão e ação; mais autonomia, delegação e controle social sob as diversas formas. [...] o que está em discussão, na verdade, são mudanças de comportamento. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 8).

Ao assumir o executivo em 2001, estava lançado o desafio de inverter a ordem das prioridades das ações do governo do ponto de vista econômico, político, social e cultural até então vigente na administração municipal, contraposta por instrumentos e mecanismos que visavam à construção de uma gestão democrática e popular.

José Cecílio Tetila foi eleito pela coligação político-partidária “Vida Nova Dourados”¹⁴⁹, hegemonizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e deu início à gestão democrático-popular de Dourados (MS). O maior desafio dessa gestão era criar mecanismos que pudessem inverter as diretrizes do modelo político e econômico que atendia aos interesses de um grupo particular que governou a cidade por longos anos. Como parte da tradição brasileira, o município de Dourados pode ser

[...] reconhecido tanto como palco da reprodução de práticas patrimonialistas, quanto como palco de inovações institucionais, especialmente pós-ditadura militar, decorrente de governos eleitos com propostas de democratização e participação popular (GOUVEIA, 2008, p. 17).

A questão era como superar a lógica clientelista que se estabeleceu com a população ao longo do tempo, uma política de “troca de favores”, e abrir a gestão para a participação e controle social. O caminho traçado pelo PT foi buscar nas experiências de administrações municipais e estaduais do campo democrático popular, subsídios instrumentais que permitissem reorientar as práticas de gestão administrativa, de modo que ampliassem a participação popular nas decisões políticas e econômicas do município. Na trilha de outras experiências democráticas¹⁵⁰, foi lançado o Orçamento Participativo (OP) em Dourados.

¹⁴⁹ O Movimento Vida Nova Dourados foi composto pelos seguintes partidos de oposição ao quadro político municipal, naquele momento: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Socialista Cristão (PSC).

¹⁵⁰ Para efeito de compreensão da articulação política democratizante do PT no período de 2001-2004 no campo geral, aqui serão mencionadas apenas duas experiências do governo que incidiram nas suas diversas áreas de gestão: o Orçamento Participativo (OP) e a Casa dos Conselhos.

Como parte desse processo, no orçamento aprovado pela Câmara Municipal, o governo local comprometia 5% da receita total do município a ser aplicado nas prioridades de investimento definidas pela população. Embora diferente da administração das cidades de grande porte como o Rio Grande do Sul, São Paulo e Belo Horizonte, que adotaram a experiência do OP (AVRITZER; WAMPLER, 2004), em dezembro de 2001, a administração municipal petista já havia mobilizado “16 mil pessoas em onze regiões político-administrativas e cinco grupos temáticos com o objetivo de abrir canais para a participação popular com vistas a uma democracia mais participativa” (FERNANDES, 2004, p. 159). É importante ressaltar que o OP em Dourados foi um importante instrumento de gestão, uma vez que tinha por objetivo ampliar a participação da comunidade nas escolhas e decisões sobre o orçamento da cidade, bem como o controle sobre a execução dos serviços advindos dele.

Em relação ao OP, Maria Vitória Benevides (2000, p. 28) esclarece que ele é uma experiência que tem por objetivo “um novo modo de se fazer política, como parte de uma proposta alternativa de um sistema político e econômico que caminhe na direção de um socialismo democrático e libertário”. A autora afirma, ainda, que “o orçamento participativo é um vigoroso impulso socialista, no sentido de que o socialismo é um processo no qual a democracia direta é essencial, como no controle público sobre o Estado e na participação popular no processo decisório” (BENEVIDES, 2000, p. 25). No município de Dourados (MS), responderam às demandas de construção do OP as associações de bairro, as organizações sindicais, os setores ligados à Igreja Católica, que ajudaram a construir o desenho e a condução de ações de democratização da participação da população historicamente excluída.

Outra iniciativa inovadora do governo municipal na administração petista, naquele momento, foi a Casa dos Conselhos, criada em 2001, vinculada à Secretaria de Governo Municipal. A Casa dos Conselhos tinha por objetivo oferecer um local para que a sociedade organizada pudesse cobrar a aplicação de recursos, fiscalizar o andamento de todos os programas, propor novas políticas voltadas à inclusão social, além de apoiar eventos afins e oferecer suporte jurídico e logístico a essas representações dos diferentes conselhos setoriais. “A casa dos Conselhos visava abrir a administração pública à participação popular e em 2004 já funcionava com 22 conselhos e mais três em formação”¹⁵¹.

¹⁵¹ Disponível em <http://www.dourados.ms.gov.br/Portals/0/DiarioOficial/diario_570_2004-10-28.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2011.

Segundo o Programa do Governo do Professor Tetila (2000), sua gestão deveria administrar democraticamente a cidade, “recuperar os serviços básicos de saúde, educação, e construir a cidade como tarefa que não pode ser mais adiada”. Era fundamental para essa gestão “construir um governo radicalmente democrático e popular em Dourados” (DOURADOS, 2000a, p. 5).

4.2 A educação na administração do Partido dos Trabalhadores (PT) (2001-2004) no município de Dourados (MS): da mobilização social ao pragmatismo político

A Semed teve duas gestões no período de 2001 a 2004. Uma no período de janeiro de 2001 a março 2003 e a outra de abril 2003 a 2004, terminando com o fim do primeiro mandato do PT em Dourados (MS). Assim, esse item objetiva analisar a trajetória da política educacional na administração petista nessas duas gestões e os rumos que ela tomou posteriormente. Para esse efeito, buscou-se examinar os elementos que demarcaram as mudanças na gestão da Semed, balizadas pelas disputas em torno de dois projetos distintos: o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE¹⁵² e o plano de gestão participativa iniciado pela Constituinte Escolar¹⁵³, que deveria ser construído de forma democrática nesse processo. Portanto, analisa-se o confronto em torno dessas duas diferentes orientações teórico-metodológicas para a gestão escolar de Dourados (MS).

4.3 A gestão educacional no governo petista no período de 2001 a 2003

No período de 2001 a 2003, a gestão da Semed visou à superação de uma gestão tradicional e integrou suas políticas às ações da democracia participativa em consonância com o “Plano de Governo Vida Nova Dourados”.

¹⁵² Como foi demonstrado no capítulo 2 deste estudo, o PDE é um instrumento de planejamento estratégico que compõe o Programa Fundescola. É desenvolvido nas escolas por meio de manual específico que visou ajustar a gestão das escolas municipais de Dourados (MS) nos eixos da eficácia e eficiência.

¹⁵³ A Constituinte Escolar será doravante denominada por CE.

Como parte dessa integração, buscou-se garantir o direito ao acesso ou ao atendimento das políticas de Estado da educação aos adultos que não tiveram acesso à escola em idade esperada. Nesse sentido, a gestão do PT lançou em 2002 o “Mova-Dourados: tecendo a cidadania”, que teve por objetivo fazer cumprir o direito à educação aos adultos analfabetos excluídos da escola. Como movimento, o “Mova-Dourados”¹⁵⁴ teve que passar ao largo da burocracia do Estado no que tange aos recursos financeiros empregados para a educação. O Mova só pôde se concretizar graças a uma disputa no núcleo do governo petista, obtendo seu financiamento com recursos do Fundo de Investimento Social (FIS), repassado pelo Estado de Mato Grosso do Sul à Secretaria de Assistência Social. Outro movimento que se somou ao processo de democratização da gestão foi a instituição da “Central de Matrículas” que “pôs fim ao jogo de interesses que os dirigentes das escolas faziam com a comunidade” (FERNANDES, 2004, p. 164). As vagas em algumas escolas eram negociadas pelos diretores das escolas como “moeda de troca” condicionada ao apoio nas eleições para direção. A Central também acabou com as filas que se formavam no período de matrículas nas escolas; em algumas escolas, os pais tinham que dormir nas portas das escolas para garantir a vaga do filho. Para eliminar esses fatores foram criados critérios objetivos que davam às crianças o direito de estudar perto de casa.

Na mesma linha, a política da Semed (2001-2003) visou ampliar o processo da democracia participativa, na Secretaria Municipal de Educação de Dourados (MS) (Semed), que se expressou pelo processo da CE. A CE foi um movimento que visou à ampliação da participação dos sujeitos da escola, tanto no que tangia à gestão, ao financiamento, ao currículo e à avaliação, bem como nos demais temas relevantes para a qualidade da educação municipal. A CE buscou envolver os sujeitos da escola e a comunidade em debates e propostas que fizessem avançar o direito à educação e a participação de todos nos rumos da política educacional local.

A construção da CE em Dourados (MS) foi pautada pelas experiências semelhantes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul e na cidade de Chapecó (SC)¹⁵⁵. Embora Dourados

¹⁵⁴ O Mova se define como um projeto de alfabetização de jovens e adultos identificado com a Educação Popular; seus objetivos se alinham às ações propostas pelos paradigmas da educação popular que aponta para uma perspectiva da transformação das estruturas sociais, através de processos de mobilização e de participação popular. (KUNRATH, 2006, p. 6).

¹⁵⁵ A gestão de Chapecó (SC) possuía algumas situações análogas às de Dourados (MS), pois ambas tinham uma equivalência em relação ao atendimento educacional que girava em torno de 21 mil alunos à época. Em relação ao número de habitantes, tanto Chapecó quanto Dourados atingia algo próximo à faixa de 170 mil. Chapecó tinha bons resultados em relação ao atendimento da Educação Infantil e da EJA, que muito interessava à gestão da Semed, pois os números deficitários destes atendimentos em Dourados eram alarmantes.

(MS) apresentasse uma conformação política, econômica e social análoga ao município de Chapecó, o ponto comum entre eles se assentava no fato de que os governos eleitos por forças democráticas capitaneadas pelo PT nesses locais se propuseram a ampliar canais de participação democrática, visando ao acesso de camadas sociais menos favorecidas aos processos decisórios dos governos.

A decisão política em desencadear a CE em Dourados (MS), naquele momento, também esteve ligada, ao mesmo movimento em curso na gestão estadual da administração do PT, que se fundava na proposta da *Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição*¹⁵⁶ desenvolvida na primeira gestão do governador Zeca do PT (1999-2002). Para além do processo de afirmar a democracia participativa como um dos instrumentos legítimos de disputa na arena da sociedade civil, a CE, no município de Dourados (MS), teve por objetivo elaborar as diretrizes educacionais que seriam o ponto de partida para o Plano Municipal de Educação. Num segundo momento, ela pretendia rever a gestão do currículo das escolas por meio da Reorientação Curricular¹⁵⁷ que objetivava repensar os conteúdos escolares como um direito à apropriação do conteúdo produzido historicamente. Essas ações na Rede Municipal de Ensino (Reme) se integraram ao processo mais amplo do governo municipal pela democratização e horizontalização das práticas de gestão. Por conseguinte, a gestão da Semed (2001-2003) já tinha claro que era fundamental construir canais de participação que alterassem a correlação de forças hegemônicas nas escolas, pautadas nas relações de mando, exibidas principalmente pelas práticas dos diretores. Para isso, a gestão deveria ser compreendida como coordenação democrática do trabalho coletivo, pois esse era um dos pontos imprescindíveis na conquista dos espaços democráticos nas escolas.

Mas essas opções levaram a vários momentos de tensão que são examinados, iniciando pelas disputas em torno do projeto de gestão das escolas municipais de Dourados

¹⁵⁶ A proposta educacional da *Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição* foi desenvolvida na primeira gestão do Governo Zeca do PT no Estado de Mato Grosso do Sul (1999-2002). Essa proposta estava voltada para os seguintes eixos norteadores: a democratização do acesso, a democratização da gestão e a qualidade social da educação. Para maior aprofundamento sobre esse assunto ver Aranda (2005) e Catanante (2010).

¹⁵⁷ A Reorientação Curricular foi um movimento desencadeado pela Constituinte que rediscutia o currículo das escolas compreendendo-o como uma dimensão da cultura socialmente construída. Visava entre outras coisas, à articulação do conhecimento aos interesses da comunidade escolar como forma de apropriação do mundo, diante de um amplo processo de discussão entre a escola e sua comunidade perspectivada pela busca da qualidade social na educação. Segundo Antonio Gouvêa, “em um enfoque político-epistemológico, podemos afirmar também que o movimento de reconstrução curricular ‘articulada’ para a apreensão do real proposto por Zemelman (1992, p. 216) apresenta um processo de construção teórica que em muito se assemelha a essa ‘epistemologia política’ de Gramsci [...] O movimento político para a transformação social de Gramsci parte de pressupostos e apresenta uma dinâmica condizente com os processos de ‘investigação’ e de ‘redução temática’ da Pedagogia Libertadora de Freire ([1968] 1988), que fundamentou a construção da prática educacional nos momentos pedagógicos propostos por Delizoicov (1991) para a organização do processo de ensino-aprendizagem”. (GOUVÊA, 2004, p. 350).

(MS) – o PDE e a CE – que visava definir os instrumentos de gestão para a Reme. Recupero aqui as tensões vindas “de baixo”, provocadas pela expansão e consolidação do PDE nas escolas do município, conflitando com o desencadeamento do movimento da Constituinte Escolar. Parte-se da premissa de que essas tensões se localizaram nos conflitos entre o “dito e o feito” na gestão municipal.

4.4 O Fundescola-PDE e os conflitos nas escolas municipais de Dourados (MS) (2001-2004)

O PDE em Dourados (MS) segue a mesma sistemática descrita no segundo capítulo deste estudo. Sobre as especificidades do PDE no município, vários estudos foram feitos e demonstraram a centralidade que o programa deu à escola como lócus da gestão. Para esse efeito, a estratégia do Programa Fundescola se pautou por um instrumento de planejamento estratégico específico que visou ajustar as escolas municipais à lógica das escolas eficazes e eficientes, como dito anteriormente (FERNANDES, 2003, 2004; OLIVEIRA, 2005; FALCÃO, 2006; SCAFI, 2008; FREITAS et al., 2004). Desse modo,

As ações de acompanhamento da elaboração do PDE devem ser vistas com atenção porque revelam a natureza da gestão que se realiza e ensina no processo de implantação deste produto. A gestão tem forte componente técnico, de regulação externa e de indução de escolhas. Ela propicia uma imediata regulação do processo de assimilação, pelos envolvidos, tanto da orientação do Projeto como de sua metodologia. Estabelece uma disciplina nas esferas do pensar, decidir e agir, forjada na interação dos sujeitos mobilizados na elaboração do PDE com os formuladores e implementadores do Produto. Essa interação se processa, basicamente, numa “interlocução” instrumentada, de forma remota, por farto material impresso. (FERNANDES, 2004, p. 4).

Por esses motivos, entre os objetivos do Fundescola-PDE, evidencia-se a mudança na cultura organizativa da escola, tendo referência na perspectiva da qualidade total. Segundo Sonia de Oliveira (2005), em março de 1999, as escolas municipais foram comunicadas, pela Secretaria Municipal de Educação, sobre a adesão do município ao programa Fundescola. Para a implantação do programa e sua operacionalização, a Semed publicou a relação das escolas que haviam sido contempladas para receber a implantação do Fundescola-PDE. Algumas das escolas que não foram selecionadas sentiram-se alijadas do processo¹⁵⁸,

¹⁵⁸ Tanto as escolas selecionadas quanto as que não entraram imediatamente no Programa Fundescola, não tinham claro do que se tratava, mas sabiam que o Programa Fundescola transferia recursos financeiros direto para as escolas.

cobrando respostas da Secretaria Municipal de Educação, pois entendiam que as eleitas teriam a vantagem de contar com “verbas” para aplicar na solução de problemas escolares que careciam de recursos não assegurados pela administração municipal. Cada escola selecionada formou o seu Grupo de Sistematização (GS), que foi envolvido em ação de capacitação voltada para o direcionamento e a instrumentação da elaboração do PDE. Tais escolas vinham, desde a segunda quinzena de abril, elaborando seu PDE. Após análises e correções metodológicas exigidas pelos técnicos responsáveis, o PDE das escolas foram concluídos ao final de julho. O período de execução do Plano seria, conforme previsto, de agosto a dezembro do mesmo ano. Porém a liberação dos recursos financeiros não ocorreu, como previsto, em setembro de 1999¹⁵⁹. As escolas tiveram que executar somente as ações não financiáveis do PDE. Desse modo, a expectativa da escola municipal acerca dos benefícios do PDE foi frustrada nesse primeiro momento, pois para as escolas o importante era exatamente poder dispor e gerir recursos com vistas à solução de problemas tidos como prementes pela unidade escolar. No ano da implantação do programa PDE, não se realizou qualquer transferência de recursos financeiros para as escolas, ficando as ações financiáveis reprogramadas para o ano 2000.

Em 2000, através do ofício nº 394/2000, o Fundescola consultou o Secretário Municipal de Educação, bem como o Prefeito do Município de Dourados (MS) se havia interesse em participar da segunda rodada de financiamento¹⁶⁰, sendo que a primeira teria sido a implantação, e em expandir o PDE às demais escolas com vistas à consolidação do PDE. Tal expansão significaria levar o PDE às demais escolas da rede, desde que elas atendessem a mais de 200 alunos. A consolidação do PDE no município significaria garantir que os recursos chegassem para as escolas que haviam implantado o plano em 1999. Para isso, o Fundescola requeria da administração municipal uma contrapartida de 30% de recursos financeiros para esse produto. Em resposta ao pedido de continuidade das ações e a expansão para as demais escolas, a direção do Fundescola responde ao Secretário de Educação, por meio de ofício, que

[...] foram informados sobre a demanda de escolas para a expansão, no qual afirmava que “elas fazem parte do processo de expansão do programa nesse

¹⁵⁹ Segundo informações dos técnicos responsáveis pelo PDE, a liberação dos recursos não ocorreu em função de débitos do município com a União, que deveria ser resolvida antes da liberação dos recursos. As exigências não cumprida pelo município trata-se da Certidão Negativa de Débito fornecida pelo INSS (a ser apresentada atualizada por ocasião da apresentação do Plano de Trabalho assinado).

¹⁶⁰ Essa segunda rodada, fora os recursos financeiros transferidos para as escolas pelo PDE, previa também recursos para o município de Dourados-MS para construção ou readequação das escolas e mobiliário escola, como parte do pacote Fundescola.

Município, por decisão de Vossa Senhoria”. No ofício constava, ainda, a confirmação da continuação das escolas que já estavam no Programa bem como a garantia do repasse, por mais um ano, dos recursos para financiar as ações contidas no PME/PDE (BRASIL, 2000). Observa-se que o Programa, por um lado, ao ressaltar para o Secretário de Educação que a decisão de expandir havia sido dele, estava reforçando o compromisso e a responsabilidade do município em relação às exigências do Programa, o que de fato consiste na responsabilização pelos resultados. Por outro lado, ao permitir a continuação das escolas no PDE, demonstra, na verdade, quem toma as decisões. (OLIVEIRA, 2005, p. 55-56).

Para essa expansão do PDE para as demais escolas, o Fundescola entraria com 70% e a Secretaria Municipal de Educação com 30% do montante de recursos financeiros financiáveis do PDE, conforme faixas de financiamento especificadas pelo Programa. Portanto, em 2000, ocorreu que mais dezenove escolas entraram para o PDE, totalizando 26 das 34 escolas da Rede Municipal de Ensino, ou seja, 76% das escolas municipais. As escolas ingressantes também formaram seus Grupos de Sistematização, tendo estes também recebido capacitação. A elaboração do PDE para as demais escolas foi iniciada em seguida, bem como a reelaboração do plano para as escolas que já haviam sido contempladas anteriormente, sendo fixado para setembro o prazo de sua conclusão, após análises e correções metodológicas por parte dos técnicos responsáveis, o que ocorreu no mês de outubro, finalizando essa etapa. (FERNANDES, 2003, p. 3-4).

Ressalta-se que, até o ano de 2000, as orientações referentes ao PDE eram encaminhadas de forma impositiva para as escolas e isso não representou maiores problemas para os gestores municipais. As escolas reagiram de forma negativa à proposta, porém sem encontrar eco na gestão da Semed (1997/2000).

Entretanto, conforme Fernandes (2003), em virtude das eleições municipais, o convênio com o Fundescola foi reorientado pelo ofício nº 1.862/2000 — DGP/FD, Brasília 30 de outubro de 2000. Dois pontos que redefiniram o andamento do programa Fundescola no caso de Dourados (MS),

7. Considerando que estes convênios serão celebrados no final do mandato dos atuais chefes do executivo municipal, solicitamos a COEP que esclareça ao município que, somente se ele tiver condição de depositar a contrapartida na conta das escolas até 30/12/2000 o convênio poderá ser firmado considerando 100% do PME10. Caso contrário, o convênio somente será celebrado com o valor correspondente aos 70% dos recursos do MEC/FUNDESCOLA, os demais 30% não poderão configurar no convênio. Neste caso o PTA11 corresponderá a apenas 70% do PME. Neste caso é possível que seja necessário a adequação de algum PME.

8. Outra alternativa é o município celebrar o convênio apenas em 2001, situação em que o PTA também será elaborado em 2001, neste caso considerando o censo de 2000. Qualquer que seja a opção do município, solicitamos nos comunicar impreterivelmente até 01/10/2000. Recomendamos esta alternativa para os municípios cujo Prefeito não foi reeleito na última eleição. (FERNANDES, 2003, p. 5)

Portanto, diante dessas orientações e por questões administrativo-financeiras, o convênio não foi celebrado em 2000, na gestão do prefeito Brás Melo (PMDB), pelo fato de que ele incidiria sobre a gestão posterior, ou seja, na gestão do PT, que, como dito, se iniciou em 2001.

Em relação ao PDE, na administração iniciada em 2001, a decisão do governo petista foi a de que o convênio com o Fundescola deveria ser firmado num primeiro momento, embora mais tarde o programa tenha sido reavaliado por conta da relação de seus princípios com a linha teórico-política da gestão. No entanto, esse fato implicou na retomada dos trabalhos de elaboração e reelaboração do PDE pelas escolas. As escolas receberam informações e orientações da Coordenação de Gestão Educacional e dos Assessores Técnicos, “que seriam apenas uma atualização de dados e ajustes em algumas ações, pois não se tratava de um novo ano. O que decorreu foi um refazer em torno de 80% do Plano elaborado em 2000” (FERNANDES, 2003, p. 6), o que criou uma reação de descontentamento muito grande na Reme.

Desse modo, os conflitos foram surgindo, à medida que se iam avolumando os trabalhos da reelaboração do PDE nas escolas que aderiram ao mesmo. Naquele momento, as escolas que desenvolviam essas tarefas reclamavam do trabalho que, além de burocrático, era também desnecessário, visto que elas haviam elaborado o PDE no ano anterior. Outro motivo era que as escolas estavam envolvidas na finalização de seus PPP e a reelaboração do PDE tomaria tempo e atrasaria as demais demandas cotidianas da escola. Mesmo que por razões práticas, as escolas buscavam paralisar as ações do PDE. Diante dessa situação, os técnicos do PDE – os GDE’s – ligados à superintendência de educação, preocupados com a recusa das escolas em reelaborar o PDE, trouxeram a preocupação referente aos encaminhamentos não cumpridos do Plano e a impossibilidade de obtenção dos recursos, visto que a prefeitura já havia depositado para o Fundescola a contrapartida (valor aproximado de R\$ 80.000, referente a cerca de 50% do total de financiamento naquela etapa). Caso as escolas não reelaborassem seus planos, o recurso seria retido, impossibilitando demais ações de adequação dos prédios escolares e a compra de mobiliário escolar, o que ocasionaria um impasse entre a Superintendência de Educação e o núcleo do governo, pois para ele a adesão das escolas ao PDE era fundamental e garantiria a vinda dos demais recursos do Fundescola.

Na tentativa de resolver esse impasse, entre o que queriam as escolas e o que queria o núcleo do governo, em agosto de 2001, a Superintendência de Educação marcou uma reunião com as escolas que integravam o PDE, para que elas pudessem manifestar os descontentamentos e os conflitos em relação ao PDE, bem como criar uma perspectiva de

diálogo, na busca de formas para resolver os impasses criados pela reelaboração do mesmo. Nessa reunião, foram ouvidos os representantes das escolas que trouxeram suas dúvidas, preocupações e críticas em relação ao desenvolvimento das ações do PDE. Embora a Superintendência de Educação não tivesse a prerrogativa política para definir sobre a possibilidade levantada pelas escolas em abandonar o PDE, conforme foi cogitado por várias delas, ao final do debate, a decisão política possível foi que a adesão ao PDE deveria se dar por livre opção do coletivo de cada escola. Em seguida, foi também orientado que os representantes das escolas deveriam levar essa proposta de volta para ser discutida com o coletivo da escola e, somente depois de resolverem internamente e democraticamente sobre a adesão, as escolas deveriam fazer a opção desejada. Todavia, essa iniciativa não representava a totalidade do pensamento da Secretaria Municipal de Educação e alguns setores se mostraram contrariados com essa proposta, pois não era interessante para esses setores, bem como para o núcleo do governo petista, que as escolas pudessem decidir e fazer sua opção diante do Plano, pois, segundo esse grupo do governo petista, isso implicava na perda dos recursos do Fundescola para o município de Dourados (MS). No entanto, a gestão da Superintendência de Educação teve que arcar com o peso político em apoiar a decisão das escolas pela adesão ou não ao PDE. Ressalta-se que essa proposta feita às escolas obteve um resultado extremamente negativo no núcleo do governo, uma vez que, se as escolas não aderissem, o programa Fundescola estaria inviabilizado.

Contudo, na última reunião marcada sobre essa pauta, as escolas retornaram e o que se verificou foi que apenas duas, das dezenove escolas que já estavam na fase de consolidação, decidiram pela não adesão ao PDE. Alegavam, entre outras coisas, dificuldades de condução do PDE frente às demandas e à resistência dos professores em continuarem trabalhando com tal proposta etc. A secretaria acatou as escolhas e solicitou às escolas que deixavam o Programa Fundescola (PDE) e que, para o desenvolvimento de suas ações futuras, se pautassem no seu Projeto Político-Pedagógico (PPP), por entender que esse era o “norte” que as escolas haviam definido para sua atuação.

Como resultado dessa demanda, das duas escolas que se retiraram do PDE, uma delas reconsiderou sua decisão e retornou ao programa dois meses mais tarde. Nas decisões das escolas favoráveis à continuidade do PDE, não se pode desconsiderar a importância que os recursos financeiros do PDE assumiram em suas decisões. A adesão da maioria das escolas ao programa se deu de forma induzida pela necessidade desses recursos. A Secretaria de Educação, por meio da Superintendente de Educação, de posse da decisão das escolas,

encaminhou via ofício à coordenação estadual do Fundescola, a decisão da adesão das dezessete escolas, assim como a decisão das duas escolas que não aderiram ao PDE.

As escolas que permaneceram no programa concordaram em reelaborar o PDE e assumir os ônus que resultaria disso. Ficou claro na avaliação sobre a solução dada a esse impasse que essa não era a melhor maneira de lidar com a situação. Entretanto, isso resultou numa possibilidade de abrir diálogo nas escolas para que pudessem discutir os fundamentos do Fundescola (PDE), problematizando junto com os coordenadores da Semed os objetivos não declarados pelo programa. Portanto, os trabalhos foram retomados, dessa vez, com a adesão voluntária das escolas.

Entretanto, todo esse processo relatado acontecia em concomitância com o desencadeamento da Constituinte Escolar na Reme. Para esta tese, é importante observar que os conflitos que se deram em torno da Constituinte Escolar e do PDE foram causados, entre outros motivos, pela opção do núcleo do governo pelo PDE. Desse modo, analisá-lo contribui para compreender a continuidade da política do PT que criou em 2005 os programas descentralizantes. Com esse fim, foram recuperados os momentos de tensões entre os projetos educacionais que disputaram a direção da política educacional no interior do governo do PT (2001-2003).

4.5 Os impasses na Constituinte Escolar

Em 2001, a ideia da construção de um Plano Municipal de Educação ganhou espaço em alguns setores da Semed. Para levar a cabo esse empreendimento, partia-se do princípio de que um plano educacional só poderia ser legítimo quando construído coletivamente e, só por essa razão, poderia democratizar o acesso a uma educação com qualidade social. Portanto, com o Movimento Constituinte Escolar, vinha a proposta de se construir, de forma mais democrática possível, a política educacional do município.

O processo Constituinte Escolar, [estava] pautado pelos princípios da democracia, da participação da construção coletiva [e] tem como norte a QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO, na qual a educação de qualidade passa pela formação do aluno, para que o mesmo se torne um cidadão crítico capaz de efetivamente construir uma outra sociedade, pautada em novos valores, novas culturas, novas práticas. Para tanto, foi fundamental que a democratização da educação, seja pensada não como transferência de responsabilidade, mas como garantia de um ensino público de qualidade como direito de todos e um dever do Estado. (BARBOZA, 2007, p. 44).

A justificativa da CE se assentava no fato dela ser uma proposta com a função de fomentar uma discussão ampla sobre a escola real e a escola possível, pensando a mesma como formadora de cidadãos que promovam a transformação social. A Constituinte Escolar foi um movimento político-pedagógico, de apropriação pelos setores populares da escola pública, através do resgate da democracia como possibilidades de fato, de participação. Sendo ela não vista apenas para delegar poder, mas para tomar decisões compartilhadas pelas instâncias da escola. Uma Ressalta-se que, na CE, o objetivo “almejado é a democracia participativa e não representativa, onde as manifestações de anseios, necessidades, interesses, interferências, elaborações e tomadas de decisões garantam a construção do sujeito transformador da história” (DOURADOS, 2001b, p. 1).

O movimento da Constituinte Escolar estava dividido em três grandes eixos que se sistematizam seu projeto da seguinte forma:

DEMOCRATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO: busca garantir aprendizagem para todos, reduzindo a evasão e a reprovação, para tanto é necessário transformar profundamente a escola, através da construção de relações democráticas (interna e externa), na reorganização de seus tempos e espaços, na reorganização curricular, na superação do conhecimento fragmentado e na superação da avaliação seletiva. Implica o repensar das concepções do ensino-aprendizagem, que comprometam na efetiva ampliação do conhecimento enquanto instrumentos fundamentais para pensar e agir de forma crítica com autonomia e responsabilidade. **DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO:** significa a necessidade de assegurar às crianças, jovens e adultos, prioritariamente àqueles mais vulneráveis à exclusão, as condições necessárias que levem ao domínio do saber científico. É necessário políticas que atendam crianças de 0 a 6 anos, do ensino fundamental, dos indígenas, dos portadores de necessidades especiais, da educação de jovens e adultos e das comunidades negras. Não basta apenas ter vagas nas escolas para garantir a permanência dos alunos. A escola tem que estar preocupada também com outros fatores que envolvem o acesso tais como: transporte, merenda, material didático-pedagógico e com a metodologia do ensino-aprendizagem. **DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO:** constitui-se num amplo processo de participação, nas discussões para definir, estruturar e organizar em novas bases a administração da escola. Assim, a democratização da gestão impõe não apenas o direito de opinião e decisão, mas, também o acesso aos conhecimentos necessários para fundamentá-la. Esse eixo vai para além dos muros da escola, já que torna primordial que todo o corpo da escola esteja envolvido, portanto a comunidade externa através de canais orgânicos e com uma real articulação de participação, pelos quais toda a sociedade possa assumir, efetivamente, o compromisso de tornar real a proposta de educação pretendida. (DOURADOS, 2001b, p. 2).

Esses eixos estavam diretamente articulados ao programa de governo e traduziam no campo educacional uma linha definida de combate às formas clássicas de administração, que em nada alteraram as relações de poder que engendravam situações educacionais marcadas pelo autoritarismo. Nessas relações, a manifestação da realidade educacional em Dourados (MS), segundo Fernandes (2003), apontava as seguintes situações. No que se refere às *relações de gestão na escola*: era forte a concentração de poder nas mãos de diretores e

coordenadores pedagógicos que mediante a ausência de fala dos professores e dos demais segmentos profissionais da escola, dominavam o espaço escolar afastando os pais e objetivando as relações com os alunos, alargados por uma eleição de diretores cujo processo normatizado em lei poderia reelegê-los *ad infinitum*¹⁶¹. *Do ponto de vista pedagógico*: o livro didático era o principal instrumento didático-pedagógico e a avaliação por sua vez se assentava no regime seriado classificatório e excludente. *No campo legal e do direito*: recursos públicos financiando a educação privada¹⁶²; a focalização da Política Educacional no Ensino Fundamental; a Educação Infantil que estava sob os cuidados da Secretaria de Assistência Social, portanto, não incorporada ao Sistema Municipal de Educação; a política educacional para a população indígena caracterizava-se pela sua inexistência, não obstante o Estado do Mato Grosso do Sul ter a segunda maior população indígena aldeada do país, e em Dourados residirem cerca de dez mil índios (FERNANDES, 2003, 2004). A isso, se acrescentava que “para a população do campo a política educacional tinha como eixo central o Programa Transrural, que consistia, basicamente, no transporte escolar – entre outras situações” (FERNANDES, 2004, p. 161). Como se pode ver, o quadro político-educacional encontrado pela gestão (2001-2003) era caótico.

Em virtude desse cenário, foi necessário buscar instrumentos que dessem condições para constituir um diálogo em situação tão adversa. Acreditou-se que só um amplo debate poderia oferecer as condições concretas para criar uma gestão que, ao mesmo tempo em que tivesse que governar na adversidade, pudesse ampliar os canais de participação popular e, mais, formar quadros políticos e técnicos para a materialização das propostas do programa de governo. Como forma de lidar com esse legado educacional, a Constituinte Escolar foi lançada pela Semed, como proposta estruturante da educação no município de Dourados em outubro de 2001.

Durante os anos de 2001 a 2002, a Rede Municipal de Ensino de Dourados (Reme) viveu uma intensa organização dos fóruns de debates nas escolas que sistematizavam a fala

¹⁶¹ A legislação que estabelecia a eleição de diretores que vigorava à época não previa limites à reeleição dos diretores escolares, portanto, vários deles estavam há mais de 12 anos na função e sustentavam no cargo o secretário de educação numa demonstração clara de “troca de favores”. Em 2002 a Semed elaborou novas regras para a eleição de diretores que limitou para dois anos de mandato e dois para reeleição num total de quatro anos. Porém, conforme anunciado por um jornal local em outubro de 2008 já no fim do governo de Laerte Tetila, a Câmara de Vereadores de Dourados (MS) rejeitou, com o voto favorável de nove membros, o veto apresentado pelo prefeito Tetila (PT) ao projeto que permitia a reeleição por tempo indeterminado aos diretores de escolas da Rede Municipal de Ensino. O curioso foi que “o vereador Zé Silvestre, por sinal líder do prefeito na Câmara, votou pela derrubada do veto”. (DOURADOS NEWS, 2008b).

¹⁶² Em relação ao ensino privado, foram constatados diversos convênios que marcavam o favorecimento do ensino privado, entre eles, a cedência das escolas públicas para o atendimento de cursos privados, convênios de bolsas nas escolas privadas, entre outros.

dos sujeitos da escola nos Cadernos da Constituinte Escolar¹⁶³. Desse processo de discussão resultou o Congresso Constituinte que contou com a participação de aproximadamente 2.000 pessoas, entre elas os delegados constituintes eleitos¹⁶⁴ pelas escolas, que votaram as diretrizes da educação municipal que deveriam servir de orientação para a elaboração do Plano Municipal de Educação para os dez próximos anos. Esses trabalhos representavam o esforço de dar voz àqueles que historicamente foram excluídos da participação na gestão das escolas e, em decorrência, da forma pela qual o se dava a gestão do município.

Entretanto, além das disputas conjunturais, produto do sistema desigual e excludente no qual estava mergulhada a gestão educacional de Dourados, outras disputas políticas foram travadas no interior da Semed, que iriam também definir os rumos da Constituinte Escolar; entre elas estava a opção do núcleo central pelo PDE. Estava claro, para a equipe da Semed até aquele momento, que no interior do governo conviviam diferentes concepções de gestão. Entendendo que, por um lado, a unidade na diversidade (NOGUEIRA, 2003) pressupõe a convivência de diferentes posições nos espaços democráticos e, por outro lado, que a correlação de forças que definiu o governo era favorável às ações que pretendiam a radicalização da participação no município, os educadores que assumiram a gestão da Semed acreditavam ser possível encaminhar a Constituinte Escolar e, no decorrer do processo, arregimentar as opiniões contrárias resolvendo na ação política os problemas de concepção em relação às práticas de gestão escolar. Dessas discussões resultaram que as contradições entre os planos de gestão foram ficando evidentes. Por um lado, a metodologia da CE pressupunha a participação e a autonomia das escolas; por outro lado, elas estavam elaborando o PDE com base numa lógica re-centralizadora que não dialogava com as necessidades, bem como com os interesses da escola (FALCÃO, 2006). Essas contradições foram se acirrando na medida em que as escolas começaram a questionar duas formas de gestão nas escolas: o PDE e a Constituinte escolar.

Concordando com Ilma Passos Veiga (2008), essas duas formas de gestão têm matrizes político-ideológicas distintas. Segundo Veiga (2008), essas concepções nem sempre são percebidas, ou mesmo diferenciadas no campo da ação educativa; são conflitivas porque são determinadas por diferentes visões de mundo. A ideia da gestão eficaz e eficiente foi concebida no bojo do pensamento normativo regulador como forma de dar conta da realidade

¹⁶³ Foram elaborados 8 cadernos que sistematizavam as falas dos sujeitos da escola estruturadas pelos eixos, a saber: Educação para transformação social; Educação: respeito às diferenças; Políticas Públicas, valorização e financiamento da educação; Formação continuada; Currículo e Avaliação participativa: ensino e aprendizagem a partir da realidade; Infraestrutura e organização do espaço escola; Gestão e Autonomia.

¹⁶⁴ Entre os delegados estavam pais, alunos, professores e funcionários das escolas municipais.

da escola em termos quantitativos. Em contrapartida, estabeleceu a separação entre os sujeitos e suas práticas, negando-lhes a condição de sujeito. Por outro lado, a CE, baseada nos pressupostos da radicalização¹⁶⁵ da democracia participativa, visou justamente à superação da gestão racionalizadora e dita eficiente. Desse modo, se mostrou impossível a coexistência de projetos tão distintos numa mesma gestão na Semed.

Entretanto, ocorreu que a permanência do PDE como instrumento de gestão das escolas da Reme era defendida insistentemente por setores da Semed e pelo núcleo do governo como uma forma de convivência aos interesses financeiros que o PDE representava. Esse grupo era formado por setores que julgavam compatíveis as duas formas de gestão e, por outro lado, essa convivência contraditória foi combatida pelo grupo de defensores da CE. Essas posições criaram um impasse que trancou os trabalhos da CE. O que se observou foi o acirramento entre os setores da Semed que defendiam a gestão democrática participativa *versus* os setores que defendiam a gestão compartilhada¹⁶⁶, uma vez que se entende que a gestão compartilhada percorre “caminhos marcados pela rendição às políticas estratégicas federais, quanto não pela simples adesão a elas” (FERNANDES, 2004, p. 170). Vale lembrar que a gestão do governo estadual já estava marcada por

[...] modelos híbridos de gestão que alguns dirigentes explicavam se tratar não de adesão às políticas externas, mas de tática possível para um momento em que a política de financiamento inviabiliza a administração autônoma e a rejeição à política federal (FREITAS, 2003, p. 214).

Entendendo que no jogo democrático “normalmente a forma como a disputa se faz e os resultados do diálogo dependem tanto da correlação de forças quanto da capacidade de organização dos sujeitos na disputa” (GOUVEIA, 2008, p. 18), essas formas geram diferentes caminhos que, necessariamente, não precisavam levar à submissão. Pois tanto a tática quanto a estratégica, do ponto de vista de Gramsci, só podem ser concebidas no confronto que visa uma nova “correlação de forças entre as classes, dominante e dominada, principalmente, quanto aos partidos que as representam” (OLIVEIRA, 2009, p. 25). De acordo com a posição assumida pelo núcleo do governo petista de Dourados (MS),

[...] tratava-se agora de, no máximo, agir para melhorar as condições de vida sob o capitalismo, “*de introduzir um pouco mais de justiça social*” com o abandono de uma concepção socialista e a aceitação pragmática da inevitabilidade do capitalismo,

¹⁶⁵ Quando se fala em radicalização da democracia aponta-se para uma gestão com vistas à transformação das relações de poder que visa à ruptura com os modelos de gestão pressupostos pela racionalidade técnica própria da sociedade capitalista. (LIMA, 2002a, 2002b).

¹⁶⁶ As discussões sobre os conceitos de gestão compartilhada x gestão democrática ver Silvana Souza (2001) e Dirce Nei Teixeira de Freitas (2003).

ou no mínimo, de que a estratégia de enfrentamento do neoliberalismo, expressão atual do capitalismo, não estaria na ordem do dia. (GRABOIS, 2007, p. 62, grifo do autor).

A direção política da administração petista de Dourados (MS) que se abateu sobre as opções da gestão das escolas indicavam a nítida submissão às imposições políticas centralizadas, justificadas de modo simplista e pragmático foi compartilhado por setores do núcleo do governo, bem como por setores da Semed, levando forçosamente os defensores da CE a provocar o debate quanto à continuidade do PDE.

Não era do desconhecimento dos envolvidos com a defesa da continuidade da Constituinte Escolar que a disputa em torno da opção de um projeto democrático e participativo poderia provocar um impasse com setores no núcleo do governo municipal, que viam nessa metodologia uma ameaça em relação à perda de recursos educacionais.

Porém, esse grupo apostou, segundo Fernandes (2004, p. 161), no fato de que a construção coletiva deveria ser norteadora na possibilidade de construção de práticas democráticas, ancorados no programa de governo “Vida Nova Dourados” que, no que se refere à proposta para a educação, previa para o setor “democratizar a Educação e criar novos tempos e novos espaços na educação”. Contudo, ao situar a gestão municipal como lugar de disputa entre concepções diferentes de administração pública, a defesa pela CE em detrimento do PDE se configurou em “um divisor de águas” no núcleo do governo. Foi procurando entender para onde pendia a correlação de forças no interior do governo – pelo que parecia mudava de direção em relação aos objetivos iniciais propostos no programa de governo – que se propôs um seminário interno, ocorrido em outubro de 2002, para tratar da questão sobre a opção da gestão educacional.

Entre os participantes do seminário estavam secretários municipais que compunham o núcleo do governo, os gestores da Semed e os responsáveis pela CE. A disputa gerou duas teses distintas sistematizadas da seguinte forma.

A primeira tese era favorável à expansão do PDE. O grupo que a defendia era constituído pelos dirigentes e técnicos representados pela Superintendência de Administração e pessoas ligadas ao núcleo do governo e o próprio prefeito. Estes não acreditavam que seria um erro conceitual expandir o PDE; era somente uma questão tática que visava a utilização de recursos financeiros do PDE como meio para melhorar a estrutura física da escola. Desconheciam ou não levavam em consideração que a tecnologia fim do PDE era instituir na escola uma concepção de gestão privada (FALCÃO, 2006). Este grupo defendia que – embora a Semed tivesse uma política própria voltada para a classe popular: a CE – o município não poderia ir

contra as propostas nacionais de modernização do trabalho da escola pública. Portanto, o grupo via o PDE como ponto fundamental, para a melhoria da estrutura física das escolas, assim como, uma fonte importante de financiamento. Essa perspectiva não se diferenciava da trajetória do MEC que visava “introduzir na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista” (OLIVEIRA, 2000, p. 331). Para esse grupo, o PDE não se constituía numa oposição ao programa de Governo; o que estava em jogo eram os recursos financeiros que o PDE representava para a viabilidade política da gestão.

Já a segunda tese era contrária à expansão do PDE, e era composta pela Superintendência de Educação, em sua maioria, representada pelos formuladores da Constituinte Escolar. Estes entendiam a expansão do PDE para a Reme como uma ação extremamente equivocada e contraditória à política do programa de Governo “Vida Nova Dourados”. Portanto, para esse grupo, a Constituinte Escolar se configurava como um instrumento estruturante de política democrática participativa e visava exatamente confrontar os pressupostos teórico-metodológicos do PDE. Argumentavam que aquele momento de estruturação e implantação do projeto educacional intitulado *Escola Participativa*, assim como o lançamento da Constituinte Escolar, evidenciava o limite das práticas de gestão privatizantes na rede. Outro argumento foi de que essa contradição já havia sido percebida nas escolas e elas exigiram da Semed uma posição definitiva¹⁶⁷. Portanto, os coordenadores da CE entendiam que não caberia mais a continuidade dos encaminhamentos de projetos de gestão que vinham na “contramão” da política desencadeada com o aval do governo municipal. Ademais, os representantes das escolas nos trabalhos da CE estavam sinalizando que era, no mínimo, um descompasso a presença do PDE diante da proposta da Constituinte Escolar, sendo que por dentro dela estava se construindo uma proposta de firmar um instrumento de gestão participativa dos recursos financeiros da Semed. Essa proposta buscava criar na Reme, a exemplo das experiências de outras prefeituras do campo democrático popular, o orçamento participativo na Educação (OP da Educação). Consequentemente, tinha-se consciência de que o processo participativo desencadeado pela CE seria o início, na Reme, “de uma luta política com nítido conteúdo de classe (ou de bloco de classes) que [...] [iria] se desenvolver ainda por um longo período” (DUTRA, 2000, p. 12). Portanto, para os adeptos dessa tese, era um erro conceitual e tático expandir o PDE, mesmo sendo ele fonte de recursos financeiros para a escola, uma vez que por dentro do OP da educação a ideia era criar espaços de controle da população

¹⁶⁷ Várias vezes a coordenação da CE buscou interlocução com o governo explicitando os limites em se trabalhar com os dois projetos de gestão distintos. As reações do governo sempre foram pela continuidade dos trabalhos sem alteração. A equipe da CE decidiu que essa contradição iria ter que se resolver no confronto no campo prático da ação, ou seja, no aprofundamento dos trabalhos da CE nas escolas.

sobre os recursos públicos, o que não se aplicava à metodologia do PDE. Sendo assim, a pauta em discussão tinha como questão de fundo a indução da gestão racional e técnica que os recursos financeiros advindos do PDE representavam para o alinhamento da escola no projeto hegemônico. Alegava-se, também, que a CE representava o instrumento de uma gestão articulada aos princípios da democracia participativa e em consonância com a execução das políticas constantes no programa de governo. Portanto, em acordo com o programa de governo, deveria haver um compromisso moral e ético de se definir recursos financeiros necessários para a materialização da democracia na escola por outras fontes de financiamento.

Fernandes (2004) chama a atenção para o fato de que os recursos financiáveis já haviam sido alocados no município, até 2001, na sua quase totalidade, e, a partir de 2002, o município deveria então financiar o PDE com recursos próprios, o que se configuraria na compra efetiva dos produtos do Fundescola. Fato que não era encarado da mesma forma pelo grupo que defendia a continuidade do PDE. Ressalta-se que a repercussão desse processo no interior do governo municipal foi balizada somente pela visão econômica, ainda mais quando este entendeu que, ao construir outra opção educacional, que não contemplasse o Programa Fundescola, significaria “perder” recursos financeiros para a educação. Neste caso, o que seduziu o governo municipal foi o fato de que um dos produtos do Fundescola – o Programa de Adequação de Prédios Escolares (Pape) – alocou no município, em 2001, R\$ 847.000,00, contemplando a reforma de salas de aulas de 17 unidades escolares. (FERNANDES, 2004).

No diálogo com os setores do governo municipal ficou clara a resistência quanto ao prosseguimento somente da CE como projeto de gestão único. Por fim, segundo a autora, em face das contradições que permeavam opções por políticas diferenciadas no campo educacional, um ponto foi fundamental em relação à opção do núcleo central do governo municipal: as relações institucionais com os Governos Estadual e Federal, que acabaram por prevalecer. Portanto, segundo Gouveia (2008, p. 64), “de espaços de ampliação da capacidade decisória e de reinvenção democrática se passa ao debate operacional sobre a administração racional de interesses divergentes que convivem no mesmo espaço social”.

Apesar do antagonismo existente nas propostas de gestão, no caso do PDE e da Constituinte Escolar, elas continuariam sendo desenvolvidas em concomitância e, a partir deste momento, como decisão expressa de governo. Portanto em “um cenário de hibridismo no plano das concepções e das práticas que, historicamente, no Brasil, têm resultado em realidade educacional excludente e seletiva” (DOURADO, 2007, p. 926), o movimento da

Constituinte Escolar perdeu ali sua força política como proposta de materialização de uma democracia participativa no governo do PT municipal.

Muito embora a CE tenha sido obra de um processo, que no início visava “a participação nessas formas de democracia direta [que] resultam em um processo de educação política” (DUTRA; BENEVIDES, 2000, p. 23), ela foi negligenciada por vários fatores, próprios das contradições de um partido em meio ao processo de disputa eleitoral. Até onde se percebeu, entre os fatores que levaram ao abandono da democracia participativa representada pela CE, estava subjacente a opção que o governo petista fez pela institucionalidade partidária, mediado por concepções que pretendiam desenvolver um processo democrático em atenção ao econômico-social.

Diante da análise em torno das disputas internas no governo petista de Dourados (MS), pode-se também inferir que contradições e dificuldades apresentadas nas experiências de gestão educacional do PT refletem, por um lado, a incapacidade de seus dirigentes lidarem com a superação, no âmbito institucional, das limitações objetivas do controle econômico que a União exerce sobre as demais instâncias federativas e, por outro lado, as dificuldades desses mesmos dirigentes compreenderem a centralidade do conceito de sociedade civil como arena das disputas entre as classes fundamentais, visando “superar os corporativismos egoístas e os particularismos limitadores que, aliás, brotam inevitavelmente num primeiro momento, em razão de uma longa história de exclusão e de ausência de decisões e de projetos coletivos” (DUTRA; BENEVIDES, 2000, p. 10), mas que devem ser buscados pela ação dirigente daqueles que têm o compromisso político com as classes trabalhadoras na medida em que uma das principais funções de um dirigente de partido está na sua capacidade de conduzir política e culturalmente o conteúdo histórico em um dado momento. De modo que a possibilidade de construção de uma correlação de forças para o controle popular sobre as políticas do Estado por meio do exercício das formas participativas desencadeadas no campo educacional foi inviabilizada. Essas tentativas de democratização da gestão foram abaladas, em primeira instância, pela submissão do governo municipal às pressões institucionais vindas do governo Estadual pela continuidade do PDE, somadas à indução à adesão ao projeto hegemônico pela via dos recursos financeiros advindos da política redistributiva da União, bem como os particularismos eleitoreiros do PT local, que definiram a opção de gestão na Reme naquele momento.

Assim, a ideia que se tinha de que os princípios e diretrizes da CE votados no Congresso Constituinte¹⁶⁸ serviriam como eixos norteadores e articuladores para elaboração das demais políticas na rede de ensino, fundamentalmente, para o Plano Municipal de Educação não foram sustentados pelo núcleo do governo, provocando o abandono do processo participativo, uma vez que a opção do plano de gestão escolar para a Reme se deu pelo princípio da escola eficaz.

Por fim, a ruptura do grupo que defendia os princípios da gestão participativa com o governo municipal acabou com o impasse¹⁶⁹ entre a CE e o PDE. Com a saída da gestão da Semed em fevereiro de 2003, iniciou-se a segunda gestão da Semed no governo petista no município de Dourados (MS), em março de 2003. A segunda gestão da Semed (2003-2004) deu continuidade à nova opção teórico-metodológica do governo petista do município de Dourados (MS), fundada no pragmatismo político, como se verá no próximo item.

4.6 A segunda gestão da Semed no município de Dourados (2003-2004)

Na nova gestão da Semed, alguns membros encarregados pelo processo da Constituinte ainda permaneceram à frente da Reorientação Curricular¹⁷⁰ na Reme, que foi mantida como marca da administração. Todavia, apesar da manutenção de algumas políticas participativas desenvolvidas pela Semed, o fato é que a mudança na gestão implicou, também, em mudanças no desenvolvimento e na *performance* dessas políticas no âmbito da rede municipal; esta assumiu uma feição mais pragmática, voltada para atender aos interesses

¹⁶⁸ O Congresso foi realizado em dezembro de 2002 com a participação de 1.600 delegados eleitos pela comunidade escolar.

¹⁶⁹ As novas orientações teórico-metodológicas do governo instalaram uma crise política no governo, culminando com o pedido de exoneração do núcleo dos quadros do PT que sustentavam o movimento da Constituinte Escolar no início de 2003, assim como nos demais espaços de gestão do governo, entre eles o OP.

¹⁷⁰ A reorientação curricular busca refletir, sobre o conjunto de práticas docentes cotidianas, compreendendo o currículo das escolas frente ao conhecimento e saberes produzidos historicamente pela humanidade. Desse modo, as ações desencadeadas pela reorientação curricular têm como eixo comum uma educação dialógica, crítica e inclusiva que pressuponha a reorientação dos tempos e espaços na escola que, necessariamente, envolvam a descentralização e a democratização da gestão escolar visando a horizontalização do poder e das competências que se dão pela integração de objetivos comuns que movam práticas coletivas (SILVA, 2006). Na Reme, essa proposta nasceu junto com o projeto da Constituinte Escolar e seria a continuidade da política de democratização das escolas municipais de Dourados (MS), pela via de uma análise crítica no currículo dessas escolas, de forma que os conteúdos escolares permitissem o desvelamento da realidade e a superação dos condicionantes presentes no contexto histórico da sociedade.

imediatos das escolas, favorecida pela concepção ideológica e política que tomou corpo na gestão de 2003 a 2004.

Não obstante que os trabalhos desencadeados pela CE tivessem sido desenvolvidos por parte dos professores que estiveram envolvidos no processo da CE, eles reclamavam, constantemente, da falta de envolvimento dos demais setores da Semed no processo, isso porque o processo de Reorientação Curricular na visão dos gestores não foi tratada como uma ação articuladora do trabalho coletivo. A visão fragmentada sobre a Reorientação Curricular contribuiu para que não houvesse adesão e envolvimento do novo secretário, o Sr. Leopoldo Van Suypene, que assumiu a pasta, bem como condições materiais para o desenvolvimento dos trabalhos.

Segundo Sônia Vasconcelos (2007), foi visível a ruptura na política educacional de Dourados (MS). Para ela, que estudou a formação de professores no período de 1997 a 2004, ficou claro a falta de articulação da nova gestão do PT com relação à política desencadeada pela CE. Para a autora, a política de formação de professores conduzida inicialmente pela nova gestão da Semed sob a orientação dos professores e técnicos remanescentes do projeto da CE se dava de modo isolado das demais ações desenvolvidas na Reme. Para Vasconcelos, a fragmentação das ações e a incorporação das ações dos projetos de gestão gerencial do MEC tomaram força novamente. Vasconcelos (2007) aponta também para o fato da ruptura do diálogo com a rede municipal, adotado pela Semed em relação aos princípios democráticos participativos. A autora avalia que a linha política adotada pela gestão (2003-2004) não só rompeu com o princípio da gestão democrática, como trouxe de volta as antigas ações pontuais e desarticuladas que desestruturaram o cotidiano escolar.

Para Vasconcelos (2007), a gestão 2003 a 2004 da Semed promoveu somente ações articuladas pelo MEC¹⁷¹, por exemplo, colocando o foco na Educação Especial, que ampliou o acesso nessa modalidade. Não obstante o fato de a segunda gestão abandonar a elaboração de uma política participativa, segundo a autora, foi importante para a Reme a elaboração promovida por ela da Resolução de n.º 278, de maio de 2004, que instituiu o Programa de Formação Continuada dos Profissionais da Educação da Rede Municipal de Dourados (MS). Todavia, a autora analisa que a formação dos professores na Reme foi pautada no referencial teórico que ampara as concepções do professor pesquisador ou reflexivo “como um campo de reflexão teórica estruturadora da ação” (VASCONCELOS, 2007, p. 147). Para ela, “o perfil que se traçou para o professor, foi do professor pesquisador das questões sociais vivenciadas

¹⁷¹ Neste momento, o MEC punha em curso a política de governo do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, candidato eleito pelo PT ao governo federal.

no cotidiano do aluno, articulando essa vivência com o conhecimento científico” (VASCONCELOS, 2007, p. 166).

Entretanto, concordando com Olgaíses Maués (2003), observa-se que o apelo dado à validação das experiências como ponto de partida para a reflexão das práticas pedagógicas tradicionalmente são assimilados às competências práticas, aos saberes ocultos, de experiência, informais, às habilidades adquiridas na ação, para a ação. Segundo Maués (2003) essa lógica instituída pela formação de professores após os anos de 1990 teve como fundamento, para formação de professores, as habilidades e competências necessárias para responder ao tipo de currículo verticalizado instituído nas escolas, bem como a avaliação sobre a aquisição dessas habilidades pelos alunos. De certo modo, as análises sobre a formação de professores em Dourados (MS) corroboram para demonstrar a hipótese levantada nesse estudo, ao afirmar que na gestão petista após 2003 a condução das políticas educacionais se distanciou cada vez mais das formas participativas, uma vez que a proposta da Reorientação Curricular encaminhada pela CE era extremamente incompatível com os propósitos da formação de professores centrada somente na reflexividade das práticas; esta, em última instância, objetiva “a implantar o ‘pensamento único’ que visa a uma homogeneização capaz de permitir a formação de um trabalhador [...] como conformação de uma ideologia que vê na competitividade e no lucro as únicas razões de existência” (MAUÉS, 2003, p. 90), reduzindo todo sentido do conhecimento ao pragmatismo de modo a adequar a formação aos interesses do projeto hegemônico.

Desse modo, a análise de Vasconcelos (2007) indica que a formação de educadores em Dourados (MS) se alinhou à dinâmica da formação de professores reflexivos sem um exame teórico crítico que permitisse iluminar as práticas pedagógicas. Para dar conta desse empreendimento, segundo a autora, “o professor deveria ter como eixo norteador do currículo a pesquisa sócio-antropológica” (VASCONCELOS, 2007, p. 147). Vasconcelos (2007) comenta que essa seria uma tarefa de monta, ainda quando observados os recursos materiais e humanos disponíveis. Segundo ela, a proposta metodológica dos cursos de formação de professores era um mundo à parte em relação ao processo de Reorientação Curricular¹⁷² que,

¹⁷² Entre as ações de formação de professores propostas pela Samed, estava o Seminário de Formação de professores da Rede Municipal realizado anualmente, tendo seu início em 2001. A oitava versão desse seminário, em 2008, teve como tema a "Reorientação curricular e Cidade Educadora: enriquecendo ações, humanizando saberes e promovendo a inclusão social", conforme noticiado por um jornal local. Entre os diversos temas que compuseram o Seminário, um deles versou sobre “Como pensamos o mundo”, ministrada pelos professores Aldo Bizzocchi e Eloísa Vecchiato que fizeram uma combinação entre Filosofia Grega, Ciências da Linguagem e Ciências Cognitivas. Segundo informou o jornal, o objetivo dessa palestra foi mostrar “as relações entre o funcionamento da mente, o pensamento simbólico, a língua, a cultura e a

de alguma forma, ainda perdurava como possibilidade a ser “alcançada” na Reme. Portanto, conforme Vasconcelos (2007), a proposta de formação de professores na gestão 2003-2004 não demonstrou claramente a linha teórica adotada que levou à fragmentação das análises sobre as práticas escolares tomando-as como fim em si mesmas. Na análise de Vasconcelos (2007), pode ser observado ainda que os trabalhos de formação de professores foram encaminhados de tal modo que a concepção de uma educação, na qual a visão do professor, como aquele que educa por meio do diálogo, da reflexão e tem claro o papel da educação como instrumento político na apropriação do conhecimento histórico produzido pela humanidade, sucumbiu em meio à submissão da gestão da educacional municipal aos interesses das políticas do governo central.

Em relação ao Plano Municipal de Educação (PME), somente em 2005, o governo municipal deu andamento à sua elaboração¹⁷³. A proposta do PME em Dourados foi feita com a participação de pessoas ligadas à Semed e às Universidades Públicas de Dourados (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e Universidade Federal da Grande Dourados). Ele chegou ao ponto de se tornar um projeto de Lei. Foi apresentada à Câmara Municipal para avaliação e posterior votação. Sobre o Plano, o Prefeito Laerte Tetila declarou a um jornal local que: “Dourados é, mais uma vez, vanguardista no avanço do processo educacional sendo a primeira cidade do estado a elaborar o documento, que é uma exigência constitucional estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases (LDB)”; segundo ele, “estamos construindo um novo momento para a Educação de Dourados” (DOURADOS NEWS, 2006c). No dia 30 de maio de 2006, ainda, segundo informações colhidas nesse jornal, a Câmara Municipal de Dourados recebeu oficialmente o Plano de Educação. “A minuta do Plano já está sob avaliação das comissões de Justiça e Educação da Câmara para o conhecimento dos vereadores e futura aprovação.” (DOURADOS NEWS, 2006d).

Entretanto, em entrevista concedida para este trabalho pelo ex-superintendente da Semed no período de 2005 a 2008, em janeiro de 2011, ele declarou que “a proposta do

sociedade”. Ainda na continuidade do evento foi apresentado pelo palestrante Edinho Paraguassu, da Universidade Anhembi, o tema “A memória lúdica infantil para explorar o universo escolar”. E, para que isso tivesse efeito, segundo o jornal, o prof Edinho usou “uma metodologia bastante dinâmica, envolvendo os participantes em atividades de canto, brincadeiras, danças e confecção de materiais” (DOURADOS NEWS, 2008b).

¹⁷³ A elaboração do projeto contou com “a metodologia de envolvimento coletivo da sociedade civil e acadêmica citados anteriormente e ainda através de grupos de estudos. Foram pesquisados os dados disponíveis em âmbito nacional, estadual e municipal, os quais possibilitaram a reflexão nas etapas de desenvolvimento e sistematização desse documento. Além dos grupos de estudos representados pelos delegados da constituinte escolar, foram realizadas oficinas de trabalho com os grupos temáticos de cada nível de ensino e modalidade. Apropriação dos dados referente ao município foi feita através da pesquisa local realizada pelo mini censo sócio educacional e de dados disponível pela secretaria de planejamento e do IBGE.” (DOURADOS, 2006f, p. 8).

Plano Municipal de Educação (PME) foi discutido, deu entrada na Câmara, mais depois o [prefeito] Tetila pediu para retirá-lo, e até onde eu sei, até hoje não foi aprovado¹⁷⁴”. Contrariando a expectativa dos educadores do município, o PME não foi aprovado até a presente data.

Ao final desse item pode-se perceber que o quadro de gestão apresentado reflete antagonismos próprios de uma gestão marcada pelo paradoxo que se estabelece nas formas de gestão pragmática que visam ao atendimento das necessidades imediatas sem uma análise nos condicionantes políticos e históricos que configuram o universo escolar. De forma que uma visão simplista da gestão esvazia seu conteúdo político minando as condições para tomadas de decisões que visem à democratização da educação por elas geridas. Nas análises feitas, observou-se que a gestão do PT no município de Dourados (MS), no período de 2003 a 2004, redefiniu suas opções políticas que deixaram muito tímidas as formas participativas que a iniciaram.

Essas expressões podem ser observadas nas entrevistas com o ex-secretário de Educação do município de Dourados na gestão 2003-2004, o Sr. Leopoldo Van Suypene. Segundo ele, o objetivo da sua gestão na Semed

[...] na verdade foi trazer um reforço para o gabinete. Criamos uma assessoria jurídica para o gabinete e também uma assessoria de projetos. Porque percebíamos que para você desenvolver um bom trabalho você precisa de bons projetos. E para você ter bons projetos você tem que ter uma equipe que trabalhe diariamente nessa função. Nesse sentido eu montei então uma equipe, que tinha por objetivo buscar recursos fora através dos projetos elaborados e também trazer de outros municípios experiências positivas. Acho que isso foi bastante proveitoso... Nós conseguimos ao longo desse período uma quantidade de recursos razoáveis para a construção de escolas, para a construção de Centros de Educação Infantil. (SANTOS; ARANDA, 2009, p. 33).

Num balanço sobre as principais ações realizadas na sua gestão, o ex-secretário apontou as seguintes:

Criação de projetos como: “Nadar Dourados”, em parceria com a FUNCED e a Escola de Natação Aqua Center de Dourados, onde trabalhava principalmente a iniciação na natação na intenção de melhorar a auto-estima das crianças nas escolas. “Projeto de Atletismo” que visava trabalhar com os meninos e meninas na reserva indígena. “Projeto de Judô” e vários outros projetos que existiam nesse sentido com o objetivo de ocupar essa criança no contra-turno. Cursos de formação continuada para o professor, diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e demais profissionais de apoio da educação, como: merendeiras e demais funcionários. (SANTOS; ARANDA, 2009, p. 36).

Assim, durante a segunda gestão petista da Semed (2003-2004), as escolas foram levadas a se envolver com as condições objetivas que “facilitavam” a gestão, do ponto de

¹⁷⁴ Conforme noticiado por um jornal local no dia 26 de maio de 2006.

vista administrativo, ou seja, não foram desencadeadas na rede ações coletivas que problematizassem a democratização da gestão ou mesmo que envolvessem o chão da escola nas decisões políticas da gestão. Voltou-se, segundo Vasconcelos (2007), para as velhas formas de reuniões com os diretores para repasse de informações gerais e atendimento às urgências das escolas. “Ou seja, nessa gestão imprimiu-se caráter mais pragmático, mais objetivo à gestão escolar e buscou atender à escola pública naquilo que era importante para ela: consolidar a questão da ênfase no conhecimento.” (CATANANTE, 2010, p. 71).

No ano de 2004, o Professor Tetila concorreu à reeleição. Entretanto, na segunda gestão petista em Dourados (MS) (2005-2008), foi elaborada uma política de descentralização de recursos que, segundo os dirigentes da Semed, visava à autonomia das escolas. A nova gestão petista municipal foi composta por um novo arco de alianças¹⁷⁵ com o PT: novas agremiações partidárias formadas por pequenos partidos mais conservadores, tais como o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Progressista (PP), Partido Social Liberal (PSL). Na composição das alianças partidárias para a segunda gestão, foi conservada somente a aliança com o PC do B, entre os partidos considerados do campo democrático popular, dentre os que elegeram o PT em 2000, demonstrando uma mudança no perfil da nova administração que se iniciaria. Com essa composição partidária, o Professor Laerte Tetila foi reeleito para o segundo mandato à frente da prefeitura municipal de Dourados (MS) (2005-2008). Foi nessa gestão que se elaborou a política de descentralização de recursos que, segundo os dirigentes da Semed, visava à autonomia das escolas.

Contudo, ressalta-se que a mudança no arco de alianças levou à gestão das pastas das secretarias municipais novos atores sociais que, somados aos quadros do PT, imprimiram na gestão 2005-2008, procedimentos administrativos mais racionalizadores. Não obstante, a Educação Municipal continuou a ser dirigida pelos mesmos quadros do PT que estiveram à frente da pasta na segunda gestão da Semed.

Diante desse quadro político desenhado na gestão municipal de Dourados (MS), a questão que se segue é entender, a partir dele, como se deu a política de descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais. Como essa política foi desencadeada? Tendo

¹⁷⁵ Fizeram parte da nova aliança com o PT para disputar a reeleição do Professor Tetila no município de Dourados (MS), os seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL); Partido Social Democrata Cristão (PSDC); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Verde (PV); Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B).

em vista que, dos recursos descentralizados que chegam às escolas, parte vem dos recursos próprios do município, porém a maior parte é transferida pelo FNDE, constituídos pelos recursos do Pnae e do PDDE, analisa-se a seguir a política que implementou a descentralização de recursos no município.

4.7 A elaboração e implementação da política de descentralização financeira do município de Dourados (MS) (2005-2008)

Parte-se do pressuposto de que a descentralização na educação deve ter como objetivo unir a democracia participativa ao controle dos recursos educacionais, como um dos princípios do exercício da gestão democrática na escola; contribui-se, assim, para romper com a lógica tradicional de gestão verticalizada e sem a interlocução com a comunidade escolar, servindo também para ampliar canais de participação que levem em conta a construção de outra cultura nas escolas.

É sabido que a descentralização de recursos como estratégia de governo tem dois fundamentos básicos e distintos: um diz respeito à ampliação da participação popular na gestão e na fiscalização e controle do gasto público e outro que remete à política de descentralização como forma de desconcentração de ações e concentração de poder. Sabe-se também, como foi estudado nos capítulos anteriores, que a margem de manobra que os municípios têm para implementar medidas inovadoras é muito baixa em função do pacto federativo brasileiro, que impõe maiores responsabilidades aos municípios, que fazem com que os investimentos na educação consumam além de suas capacidades arrecadatórias. Sendo assim, os recursos redistribuídos pela União que chegam ao município deveriam cumprir a tarefa de equalizar as oportunidades de modo a garantir a qualidade educacional. Desse modo, o município de Dourados (MS), ao descentralizar recursos financeiros para as escolas, como no caso da alimentação escolar, dos programas de manutenção das escolas, o faz com parte dos recursos das transferências automáticas repassadas pelo FNDE. Do ponto de vista político, essas ações descentralizadoras podem cumprir uma tarefa educativa, no sentido do exercício da prática de tomada de decisões, bem como pode ser voltada para racionalizar custos operacionais, dependendo da visão que fundamenta a gestão municipal.

Segundo Olívio Dutra (2000, p. 67), o “dinheiro público não é propriedade do governante, em nenhum nível, e é escasso” e, considerando que o Brasil é “uma República federativa, e não unitária [...] existe um espaço de autonomia tanto para o município como para o estado”. Considera-se que os governos municipais não precisam, necessariamente, “ser meros repetidores da política do governo federal” (DUTRA, 2000, p. 67). Assim, compreende-se que as ações de gestão dos recursos financeiros do município passam, necessariamente, pela perspectiva da gestão que a política local assume. Nesse sentido, com o intuito de buscar nexos entre a descentralização de recursos financeiros e a política municipal, a opção encontrada em face da inexistência de documentos que demonstrassem a linha teórico-metodológica da política foi proceder a entrevistas com os principais gestores da Semed que estavam à frente dessa política.

Com base nessas premissas, algumas questões tomam forma, entre elas entender quais foram as razões que levaram o município de Dourados (MS) a descentralizar os recursos financeiros para suas escolas, tendo em vista o histórico de gestão observado? Quais foram os condicionantes internos e externos que contribuíram para tal descentralização? Se o município abandonou a gestão participativa, quais os motivos que animaram a elaboração dessa política? Quais as concepções de gestão que fundamentam a descentralização de recursos financeiros nas escolas de Dourados?

4.8 Motivos e instrumentos legais da política de descentralização de recursos financeiros em Dourados (MS) (2005-2008)

A ideia de descentralização dos recursos financeiros no município de Dourados (MS), já havia sido analisada na primeira gestão do PT. Porém, discutiu-se, num primeiro momento, que a gestão dos recursos financeiros de modo centralizado era necessária para alavancar áreas da pequena economia, como no caso dos recursos financeiros da alimentação escolar. Defendeu-se que os produtos comprados das cooperativas da agricultura familiar local agregariam maior qualidade à alimentação escolar, bem como possibilitaria uma maior distribuição social desses recursos.

A nova gestão composta no novo mandato do prefeito Laerte Tetila (2005-2008) tomou outros encaminhamentos em relação à alimentação escolar, até porque ficou vencida a tese de que a alimentação escolar teria por função social alavancar a economia e a agricultura

familiar local, uma vez que essa ideia foi contemplada pelo próprio FNDE/MEC. A segunda mudança foi o apelo dos gestores das secretarias à adoção das parcerias público-privadas no atendimento dos serviços municipais. Vale lembrar que várias parcerias já ocorriam sem a devida regulamentação, como no caso das creches conveniadas que, desde 2001, vinham sendo subvencionadas com recursos financeiros municipais. Como ressonância às duas questões, o núcleo do governo municipal editou em 2005 dois decretos: o de n.º 3.420, que “regulamenta a descentralização do Serviço de Alimentação Escolar no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Dourados”, assim como a sua complementação garantida pelo município; e o de n.º 3.439, que disciplina sobre “a celebração de convênios para execução de serviços municipais, em parceria com órgãos e entidades públicas ou instituições não-governamentais”. Esse decreto permite o repasse de recursos financeiros da Semed para o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMD). Entretanto, a razão da racionalidade administrativa era a única que movia as reclamações em relação à centralização de alguns serviços.

No entanto, pelas informações obtidas através de entrevistas com gestores da Semed, foi possível detectar que as preocupações com a descentralização dos recursos financeiros variavam, em maior ou menor grau, mas sempre voltadas para a construção de um instrumento para pôr em prática a política de descentralização. Ou seja, na visão de alguns gestores, o instrumento legal é que desencadearia a política de descentralização, sem um diálogo prévio com os interessados pela descentralização dos recursos financeiros.

Havia falas que defendiam a descentralização de recursos financeiros; estavam alicerçadas na crença da obrigação da população de dividir responsabilidades com o governo. Outras razões apontadas pelos gestores, para a descentralização dos recursos financeiros, estavam ligadas às questões de ordem operacional, tais como as limitações nos quadros de funcionários que deixavam falhas nos serviços prestados pelo poder municipal e provocavam várias reclamações da população em relação à prestação desses serviços, em especial, no atendimento à distribuição da alimentação escolar.

No entanto, ressalta-se que, numa gestão democrática, a divisão de responsabilidades exige em contrapartida planejar e decidir junto sobre as políticas a serem implementadas. Em resposta aos vários pedidos dos gestores municipais que reivindicavam a descentralização dos recursos financeiros e de alguns serviços municipais, o governo do PT municipal editou medidas legais que, na visão desses gestores, viriam solucionar, mesmo que de forma pragmática, os problemas apontados por eles.

Para analisar a descentralização dos recursos financeiros no município de Dourados (MS), tomou-se como base a legislação produzida pelo governo municipal e entrevistas realizadas com os gestores da Semed da gestão 2005-2008 que explicitasse a política adotada, seus motivos e suas finalidades. Buscou-se compreender os motivos políticos e os fundamentos da descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais de Dourados (MS). Para esse fim, foram entrevistados o ex-secretário de educação municipal, Professor Leopoldo Van Suypene e o ex-superintendente administrativo, Professor Enio Ribeiro, ambos filiados ao PT e principais responsáveis na Semed pela descentralização dos recursos financeiros no período de 2005 a 2008. Quando perguntado sobre os motivos que levaram a gestão a descentralizar os recursos financeiros para as escolas e como se deu o processo no interior do governo, o ex-secretário Suypene informou que a proposta partiu do grupo gestor da Semed e declarou que

O fato, de ser uma administração popular, ser do PT, isso facilitou e ajudou muito, por que toda proposta que vem no sentido de dar autonomia à escola, uma proposta que vem no sentido de democratizar, são propostas já inerentes ao próprio partido e além disso eu acho que a gente tinha uma vantagem na administração da SEMED. O fato de o prefeito ter sido professor (foi professor de séries iniciais, foi professor da universidade, foi diretor de escola), eu sempre dizia isso, facilitava muito a conversação com o governo. (SUYPENE, 2011).

Segundo esse gestor, também contribuiu para a descentralização de recursos financeiros o fato de que

Nós vivemos um momento, que de certa forma, foi necessário fazer contenção de despesas¹⁷⁶. Parece que não, mas na verdade a descentralização vai nessa linha de contenção de despesas, considerando que você vai diminuir uma série de procedimentos para licitação. Então você acaba diminuindo também trabalho. Então juntando tudo isso, de certa forma esse processo de descentralização, acaba facilitando. (SUYPENE, 2011).

Questionado sobre o que representava a descentralização de recursos financeiros para a gestão do ponto de vista da gestão das escolas, ele afirmou que nesse ponto o que mais pesou sobre a decisão de descentralizar os recursos financeiros foi a compreensão sobre a autonomia da escola, sobre a qual ele explica que:

A escola pode tomar as decisões de forma autônoma e isso em relação à secretaria diminui uma série de problemas entre aspas, como por exemplo, logística de entrega. Nós tínhamos uma quantidade de escolas grande e quando tinha a compra da merenda que era em grande quantidade o pessoal da entrega muitas vezes não dava conta de fazer essa entrega. (SUYPENE, 2011).

¹⁷⁶ O momento ao qual o ex-secretário se refere foi a passagem definitiva da Educação Infantil para a Semed, que passou a não contar mais com a participação dos recursos da Assistência Social.

Em relação ao PMD, ele afirmou que

[...] volta naquela mesma questão da logística, não é? Se você tem várias escolas e no início do ano tá ali programado pra tal dia, é impossível uma só equipe dar conta de atender a todas as escolas. Quando você tem o recurso disponibilizado pra escola, cada uma delas pode fazer a aquisição do material necessário, a escola pode pagar mão de obra a alguém próximo à escola. Evidentemente isso vai facilitar muito para a escola resolver aqueles pequenos problemas; um exemplo: às vezes quebrou uma porta, tem um problema lá na maçaneta, você teria que disponibilizar uma equipe lá da secretaria pra fazer esses reparos? Então, a escola tendo o dinheiro, ela mesmo pode providenciar. (SUYPENE, 2011).

Assim, na visão do ex-secretário, a descentralização dos recursos financeiros contribuiu para melhorar a gestão da Samed. Segundo ele, a descentralização da alimentação escolar “ajudou a diminuir o número de funcionários para fazer essa entrega, o número de caminhões disponíveis também”. Além disso, disse que existiam problemas que diziam respeito ao acúmulo de expedientes exigidos pela centralização da merenda, assim como o custo político que os desacertos que a centralização provocava.

Na análise de Enio Ribeiro, ex-superintendente, diferente da visão do ex-secretário, a descentralização de recursos financeiros foi importante na medida em que criou a possibilidade

[...] dos dirigentes e da comunidade escolar terem noção, ainda que parcial, sobre como é gerir recursos na esfera pública, como modo de avançar no desafio de conquistar a tão desejada autonomia escolar e de perceberem que as demandas são infinitas e os recursos são finitos, logo o gestor tem que gerir estabelecendo prioridades. (RIBEIRO, 2011).

Do ponto de vista da participação, Enio Ribeiro apontou que a descentralização dos recursos financeiros “possibilita que a comunidade escolar possa avançar no aprendizado de exercício da cidadania (individual e coletiva)” (RIBEIRO, 2011). Ao informar as razões que levaram a Samed a descentralizar os recursos financeiros, o gestor deixa claro que a decisão de descentralizar se baseou no

[...] pressuposto de que sendo uma administração de orientação democrática, popular e de esquerda, ela deveria marcar a sua gestão à frente da Samed apostando que, quem melhor pode administrar uma escola é a sua própria comunidade escolar. (RIBEIRO, 2011).

Continuando sua análise, o ex-superintendente afirma que a escola

[...] ao manipular os recursos, visualizará os seus limites e possibilidades, logo, estabelecerá a priorização das ações a serem desenvolvidas pela escola, fazendo com que os resultados a serem atingidos possam ser maximizados, apesar das demandas serem infinitas e os recursos materiais, humanos e financeiros, finitos. (RIBEIRO, 2011).

Em relação às questões que antecederam a descentralização, observou-se que as escolas não foram consultadas sobre o processo. Para Leopoldo Van Suypene (2011), a escola já

[...] estava estruturada para receber o processo de descentralização [e, além disso, informa] que a descentralização atendia evidentemente os princípios partidários, atendia o ideal democrático do prefeito, da própria secretaria, e atendia de certa forma uma necessidade daquele momento atender prioritariamente os centros de educação infantil; quer dizer, isso tudo vai colaborar no sentido de criar o processo descentralizador.

Entretanto, perguntado sobre as repercussões dessas ações no interior da escola, Enio Ribeiro (2011) informou que ela se deu de modo desigual. Ele destacou ainda que nas escolas com maior tradição de gestões democráticas, o processo foi tranquilo. Já em outras, o processo foi conflituoso. “Nestas os gestores quando questionados pelas suas respectivas comunidades escolares, responsabilizavam a Semed, dizendo que ao descentralizar a compra da merenda, esta instituiria o caos na alimentação escolar.” (RIBEIRO, 2011). Para o ex-secretário Leopoldo Van Suypene, em algumas escolas em que foi feito um acompanhamento de perto,

[...] houve uma melhoria fantástica, uma melhoria grande no gerenciamento desse recurso, isso evidentemente dependeu de escola para escola; tem escolas que tiveram uma certa dificuldade, tem outras que não entendiam direito o processo e outras que queriam estabelecer de certa forma uma disputa com a secretaria, mas na totalidade na minha opinião foi positivo. (SUYPENE, 2011).

Em relação “a essas disputas”, o ex-secretário declarou que os diretores eram ligados a partidos de oposição ao PT e fizeram de tudo para boicotar o processo.

Para compreender como as escolas tomaram conhecimento da formalização dessa política e como elas reagiram a ela, tanto o ex-secretário quanto o ex-superintendente informaram que foram realizadas reuniões com as escolas para orientação sobre o trabalho que envolvia o processo de descentralização e com o Conselho da Alimentação Escolar (CAE), que, aliás, segundo o ex-secretário, “nos autorizou a fazer isso”. Na fala do ex-superintendente Enio Ribeiro,

A Semed realizou diversas reuniões com os gestores (diretores, presidentes de APMs, Conselho Escolar), com intuito de evidenciar o conteúdo político e ideológico da descentralização (democratização do poder nos aspectos políticos e econômicos); cursos de formação para as merendeiras; cursos sobre licitações, prestações de contas, gestão de recursos públicos; adequação na legislação; entrevistas e publicação de artigos na imprensa falada, escrita, televisiva, internet. (RIBEIRO, 2011).

Sobre a reação das escolas, Leopoldo Van Suypene ponderou:

[...] como eu disse anteriormente, como Dourados já tinha essa experiência que vinha do estado, pois ela já tinha feito essa descentralização, então muitos diretores da rede municipal, alguns deles, inclusive professores da rede estadual, já tinham observado e visto esta experiência e percebido que era uma experiência positiva, então até onde eu acompanhei, pude ir vendo, não tivemos maiores dificuldades, no sentido da aceitação por parte das escolas, talvez algum questionamento com relação ao valor da distribuição. (SUYPENE, 2011).

Ao ser perguntado se só os mecanismos legais criados para esse fim foram suficientes para que as escolas se apropriassem da política descentralizadora, Enio Ribeiro (2011) informou que não. Ele argumentou que

[...] alguns gestores aprovaram a iniciativa; outros aderiram contrariados; alguns gestores desempenharam papéis muito aquém e de forma deliberada, na esperança de que a Semed voltasse a centralizar tudo. Partiam do entendimento de que a centralização é mais cômoda, já que o ônus junto à comunidade escolar é da Semed.

As dificuldades encontradas, segundo Ribeiro (2011), foram assim resumidas:

- a) Muitos gestores eram integrantes de partidos opostos e conspiraram para o insucesso da iniciativa;
- b) Porque uma gestão democrática implica ao gestor saber ouvir, ter interesses contrariados, ser menos estrela na escola;
- c) Analfabetismo político, isto é, muitos gestores não conseguiram visualizar que a democratização eleva o grau de exercício da cidadania da comunidade escolar, tornando mais difícil a sua manipulação pelos governantes;
- d) E contradições presentes entre os próprios gestores da Semed.

Sobre os motivos das transferências dos recursos financeiros para as escolas pelo PMD, Leopoldo Van Suypene informou que “o custo com uma empresa terceirizada era mais alto do que você fazer o repasse para as escolas”. Segundo ele, “era muito mais prático e muito mais barato você fazer o repasse”. Por outro lado, ele informou que:

[...] quando a Secretaria de Serviços Urbanos fazia isso, dependia de todo um calendário, dependia de todo um período de espera ainda mais quando pega um período de chuvarada em que o mato cresce rápido. Aí o que acontece, a escola recebendo o recurso, ela poderia fazer o tratamento adequado do seu pátio. Significa que baratearia o custo. A escola teria um tratamento adequado do seu terreno, a grama fica baixa e isso faz diferença. Então, isso a gente também orientava a escola, a gente fazia essa conversa com eles para orientar os diretores sobre como usar o recurso para fazer esse tratamento do terreno. (SUYPENE, 2011).

Um ponto interessante foi que a certa altura da entrevista, o Professor Leopoldo foi questionado sobre os avanços democráticos observados na política de descentralização dos recursos financeiros e se, na sua visão, de alguma forma, isso se associava à diminuição dos custos na gestão da Secretaria de Educação? O ex-secretário foi enfático ao responder:

Eu acho que gente tem que tomar cuidado, para não ficar a ideia do estado mínimo, quer dizer, quanto menos você gastar com a coisa pública melhor, ou até como forma de interferência do próprio Estado na educação. Eu não vejo por aí. Eu analiso

como uma forma de gerenciar o recurso que você tem. Nós tivemos muitos avanços em termos de recursos para as escolas no governo Lula, essa é minha opinião. O que precisa é ter mais transparência nesses recursos. A própria escola tem que divulgar o quanto recebe. Eu tive experiências assim: Eu ia para escolas e quando eu jogava a planilha de quanto a escola recebeu, muitos ficavam assustados: Nossa! Tudo isso? Na maioria das vezes, a informação sobre os recursos ficava concentrada nas mãos de poucos ali dentro, não chegava a todo mundo. Eu acho que essa é uma questão de gerenciamento do recurso, que é importantíssima. Outra coisa é se você tem um quantitativo, se pode economizar, mas com o objetivo de melhor distribuir esse dinheiro, você terá o mesmo recurso com um aproveitamento melhor. Aí você atende melhor a escola, e pode fazer mais coisas. (SUYPENE, 2011).

A racionalidade na administração dos recursos deve ser analisada à luz da política de financiamento que, em meio à opção política do Estado, compromete a qualidade educacional. Segundo Soares (2002), a lógica racional que se abateu sobre a gestão afirma que os recursos existem, porém são mal administrados. Fato esse que confere centralidade na gestão tendo por base poucos investimentos com maiores resultados. Aliás, a gestão eficiente visa justamente racionalizar os custos educacionais. Portanto, não se pode cair no engodo de que a racionalização dos recursos financeiros é capaz de responder às demandas da escola sem uma avaliação crítica do que eles representam no que se refere às desigualdades sociais nas quais a sociedade brasileira está assentada. O perigo nessa lógica é levar as escolas à acomodação e à naturalização da falta de compromisso da União com a Educação Básica. Portanto deve-se problematizar nas escolas a gestão desses recursos sem, necessariamente, repassar a elas a tarefa de administrar os resultados dessas contradições. Talvez, a falta de uma análise mais cuidadosa e crítica na política de financiamento educacional seja um dos motivos que leva o ex-secretário de educação a afirmar a importância da racionalização dos custos educacionais sem uma análise prévia das reais necessidades para promoção de uma educação de qualidade. Por um lado, essa visão demonstra uma urgência na utilização racional do financiamento educacional, sob pena de um alto custo político eleitoral e, por outro lado, procede à desqualificação da gestão educacional, quando se pressupõe que, ao fazer render os mesmos recursos, pode-se melhorar a gestão da escola e, por decorrência, garantir qualidade educacional. Quando muito, essa concepção contribui para a acomodação das escolas com a política do “pouco com Deus é muito”, ou seja, as escolas compreendem e aceitam que os recursos destinados à elas sejam pouco, porém acreditam acham que sem os recursos descentralizados elas estavam em situação pior e, ainda, que a tarefa delas diante dos poucos recursos é fazê-los render ao máximo.

Entendendo que a participação, a autonomia e a descentralização são a base para um processo democrático, observou-se que, na elaboração da política de descentralização de

recursos financeiros no município de Dourados (MS), esses princípios foram contemplados na visão dos gestores da Semed. Isso porque não foi observado em nenhum momento procedimentos que indicassem essa política em defesa da participação coletiva dos sujeitos da escola sobre a aplicação dos recursos financeiros. Ao que parece, não houve, por parte dos gestores municipais, ações efetivas que visassem a desmistificar os interesses do projeto político hegemônico que visa a legitimar as desigualdades sociais concorrendo para a acomodação de um modelo excludente que trata a descentralização de recursos financeiros como uma medida meramente técnica e, por isso, à parte do processo de disputa de classes.

Nesse sentido, os (des)caminhos observados na gestão petista em relação à política de descentralização de recursos financeiros, ao que tudo indica, tem entre suas razões o fato dela ter sido elaborada de forma verticalizada, sem a participação dos sujeitos das escolas. Outra razão possível que permite observar a desvinculação da política de descentralização financeira das práticas participativas pode ser vista nas falas dos gestores, na medida em que, segundo eles, ela atendia aos ideais partidários, aos do prefeito, mas tratou de modo passivo os sujeitos da escola, uma vez que não deu voz àqueles a quem a política se destinou. No que foi observado, a elaboração da política de descentralização de recursos financeiros da gestão petista de Dourados (MS) não objetivou estabelecer um canal que ensejasse a participação coletiva na elaboração dessa política.

Mesmo que as falas dos gestores entrevistados tenham demonstrado preocupação em relação à descentralização de recursos financeiros e a autonomia e a democratização da escola, vale considerar, concordando com Freire (2002), que a escola não é democratizável simplesmente pelo fato de se construir instrumentos democratizantes, marginalizando-a das decisões que elaboram esses instrumentos. Há que se pensar que, ao se elaborar uma política educacional, a escola deve ser compreendida no espaço de definição dessa política, fato que não se observou na visão dos gestores e menos ainda nas práticas dela decorrentes.

A visão pautada no senso comum e no pragmatismo observados nas falas dos sujeitos entrevistados, em relação à política de descentralização de recursos financeiros, demonstra que as contradições evidenciadas na elaboração da política de descentralização de recursos financeiros foram esvaziadas do seu conteúdo político, o que representou uma perda sensível em relação à possibilidade do acesso da população sobre o controle da política do Estado, bem como a ampliação dos espaços democráticos no município de Dourados (MS).

Outro ponto observado nas falas dos gestores é que elas evidenciam que a política de descentralização aparece como uma ação verticalizada que se desencadeia somente a partir da ação dos gestores escolares. É como se essa política pudesse se dar em separado da totalidade que é a escola. Esta crença se alicerça na ideia de que a descentralização de recursos financeiros pudesse ser desencadeada somente do ponto de vista administrativo, que pressupõe a sua aceitação de modo racional e burocrático. Além disso, em momento algum, mencionaram qualquer preocupação com o envolvimento dos pais, alunos e professores com essas ações.

A descentralização de recursos financeiros da alimentação escolar, sua complementação e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino das Escolas de Dourados (PMD) foram implementados a partir da elaboração de instrumentos legais que visaram disciplinar as transferências dos recursos para as unidades executoras das escolas.

Sabendo que os vários condicionantes sociais, políticos, ideológicos e materiais, que estruturam a cultura da escola oferecem os elementos necessários para perceber que a gestão escolar é perpassada por diversos interesses ligados às formas como os indivíduos interpretam a realidade dada. Considerando que, numa sociedade de classes, a correlação de forças, num determinado momento histórico, determina ideologicamente as formas de sentir e agir dos sujeitos que se materializará nas suas práticas sociais. Nesse jogo de interesses políticos, a visão de mundo da classe hegemônica sobrepõe o individual ao coletivo, fragmentando ainda mais a realidade, dificultando sua inteligibilidade. Desse modo, a análise desses condicionantes numa perspectiva crítica oferece a base de análise dos elementos necessários para estabelecer políticas educacionais que visam a alterar a correlação de forças que impede a visão da escola como uma totalidade histórica. Sendo assim, essa mudança só pode se dar num amplo processo de democratização da escola mediante o exercício da participação que instrumentalize na escola formas de partilha do poder, deslocando-o para o desvelamento das contradições que sustentam as desigualdades sociais. Assim pode-se inferir que a descentralização de recursos financeiros, como uma medida isolada, por si só não democratiza a gestão da escola.

Por fim, em que pese todas as limitações na elaboração da política de descentralização de recursos financeiros no município de Dourados (MS), esse estudo tem como uma das suas intenções, demonstrar a importância dessa política, na medida em que ela se constituiu em um instrumento de disputa que pode ser apropriada efetivamente por um conteúdo ético e cultural que radicalize as formas de participação democráticas que visam à transformação social.

4.9 Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas escolas de Dourados (PMD)

A base legal que possibilitou a elaboração do PMD foi dada pelo Decreto n.º 3.439 de 2005. No artigo 1 do capítulo I, o decreto prevê a necessidade de formalização de convênios para que haja a descentralização de recursos financeiros. Segundo o artigo, “o convênio é o instrumento usado para execução descentralizada de serviços municipais ou delegação de ações das secretarias do município”. Ainda no referido artigo, ficam previstos os responsáveis pelos convênios. O inciso I prevê que são convenientes “órgãos ou entidades da administração indireta, ou outro órgão federado, ou instituição não-governamental, com o qual a administração pública Municipal pactuar”. E o inciso II estabelece, como interveniente, o “órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica, funcional, de qualquer esfera do governo, ou instituição não-governamental, que participar de convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio”. E, por fim, o inciso III disciplina como executor o

[...] órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica, funcional, de qualquer esfera do governo, ou instituição não-governamental, responsável direto pela execução do programa, caso, o órgão, a entidade executora, ou a instituição conveniente não detenha tal atribuição.

Entre as obrigações das concedentes, fica estipulado, no artigo 2º, que devem acompanhar, controlar e avaliar o cumprimento do objeto do convênio. Para a celebração dos convênios é obrigatório que a instituição conveniente elabore um plano de trabalho fundamentado com um plano de aplicação de recursos financeiros e cronograma de desembolso. A formalização do convênio será feita por meio da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da instituição interessada nos Cadastros de Pessoas Físicas (CPF) dos seus representantes. A liberação dos recursos obedecerá ao cronograma dos planos de trabalho, exceto para os casos de ação contínua. É obrigatório manter registro por cinco anos das prestações de contas específicas, assim como de sua aprovação. A liberação de recursos será feita mediante ordem bancária.

De acordo com o Decreto n.º 3.439/2005, a celebração do convênio entre a Semed e a APM estabelece o repasse de recursos financeiros para atender as despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, especialmente despesas miúdas de pronto pagamento, reparos, serviços e aquisição de materiais necessários à execução destes. Segundo o decreto, no convênio, no que se refere ao custeio, a escola deve executar, com esses

recursos, serviços de pedreiro, carpinteiro, eletricista, entre outros, como consertos de maquinário, poda de grama, árvores e limpeza de fossa séptica. As compras devem ser executadas com os seguintes itens: *tonner* para máquina de xérox e impressoras, material pedagógico e de expediente, material de limpeza e conservação do prédio, utensílios de cozinha e, de forma geral, material necessário para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os valores são transferidos às unidades escolares, segundo os critérios de administração descentralizada na qual a escola deve ter uma unidade executora e conta bancária específica para recebimento do benefício. Por meio desse instrumento, a Semed firmou convênio com as Associações de Pais e Mestres das escolas municipais visando ao repasse dos recursos do Programa de Manutenção da Escola de Dourados (PMD). As transferências dos recursos foram feitas em duas parcelas anuais. Na legislação não foi encontrado nenhum critério objetivo sobre os valores repassados. Portanto, as informações sobre esses critérios foram obtidas nas entrevistas realizadas com o ex-secretário de educação. Segundo ele, apesar de não se lembrar exatamente em termos numéricos, informou que os critérios consideravam a quantidade de alunos e a localização da escola. Assim, os recursos para pequenos reparos e limpeza do terreno, repassados às escolas da periferia, eram maiores.

4.10 A descentralização da alimentação escolar

A descentralização da alimentação escolar no âmbito da rede municipal de Dourados (MS) foi prevista pelo Decreto de n.º 3.420 de 2005, ficando fora da medida os Centros de Educação Infantil, as Escolas-polo¹⁷⁷ e a escola Agrotécnica.

O ex-secretário Suypene explica os motivos que deixaram tais escolas fora do programa de descentralização dos recursos da alimentação escolar:

Em função da localização, em alguns casos, por exemplo, as escolas rurais, eles reclamaram que mercado próximo não tinha estrutura para que fosse feita a aquisição da merenda. Os mercados da localidade não ofereciam nota fiscal. Essas dificuldades também se apresentavam na área indígena, além da organização das próprias escolas que ainda não tinham a legalização da APM¹⁷⁸ e da direção da

¹⁷⁷ São consideradas escolas-polo as unidades escolares que possuem estrutura e organização própria, que agregam extensões e, quando localizadas na área rural, agregam também as salas multisseriadas.

¹⁷⁸ Essas escolas ficaram enquadradas como “escolas especiais” pelo Decreto de n.º 3.638, de 2005, que “dispõe sobre o enquadramento das Escolas Municipais da Rede Municipal de Ensino de Dourados por Tipologia de

escola, não foi possível a gente fazer essa liberação de recursos. Em outras escolas, por exemplo, a Escola Francisco Meireles, que não era indígena, mas que atende a maior parte dos alunos dessa população, foi feita a descentralização. A ideia era descentralizar em todas, mas algumas alegaram, entre outras dificuldades, o fato do diretor ter que vir para a cidade fazer as compras envolvia outros custos de combustível e uma série de outras coisas. Daí nós acabamos permanecendo com a política de centralização com a entrega feita pela própria secretaria. (SUYPENE, 2011).

O decreto prevê a responsabilidade das unidades escolares por intermédio da sua unidade executora (APM) pelo desempenho de todo o processo que envolve a alimentação escolar. Os recursos do Pnae são transferidos pela Semed diretamente na conta da unidade executora. O Decreto n.º 3.420 de 2005, em seu artigo 5, inciso II determina às unidades executoras que abram duas contas bancárias. A primeira conta é relativa aos depósitos dos valores transferidos pelo Pnae. A segunda é para “depósito dos valores relativos à complementação efetuada pelo município por meio de recursos próprios, tendo por base os dados do Censo Escolar do ano anterior”, no valor de 0,10 centavos por aluno.

Segundo informações da gestora responsável pelo setor da alimentação escolar da Semed, após a escolarização da alimentação escolar, a Prefeitura de Dourados (MS) passou a complementar a alimentação escolar em 0,10 centavos por aluno do ensino fundamental. Segundo o ex-secretário de educação, isso era um gesto importante para que as escolas se convencessem em gerir os recursos e que sentissem o compromisso da Semed com a alimentação escolar. Os motivos que levaram a prefeitura a complementar os recursos do FNDE para a alimentação escolar foram informados pelo ex-superintendente da Semed. Segundo Ribeiro (2011),

A administração municipal desejava promover uma elevação na qualidade da merenda escolar. E porque com este gesto demonstrava que a descentralização não fora adotada apenas para livrar a Semed de mais uma atribuição. Demonstrava de forma inequívoca o compromisso da Administração Municipal, tanto é que suplementou estas com recursos próprios que teve por base os estudos do orçamento do município; os gestores da Semed e o Prefeito Laerte Tetila avaliaram ser possível manusear da rubrica denominada recursos próprios, em um percentual aceitável para fazer esta complementação.

Sobre os critérios e os valores para a complementação, Suypene (2011) informou que a complementação era feita mediante pedido da escola. Segundo ele,

[...] eu não recorro o valor nesse exato momento, mas isso dependia muito do momento e do valor que vinha do FNDE, quando a gente entendia e a escola sinalizava que o recurso não estava dando, a gente fazia a complementação. Então essa complementação dependia dessa sinalização, da necessidade da escola e do entendimento que nós tínhamos se realmente havia essa necessidade. Nós tínhamos sempre um gatilho que possibilitava isso, quando nós entendíamos o sinal vermelho

Lotação”. Somente em 2011 que elas foram finalmente enquadradas na categoria de escolas indígenas. A partir daí foram organizadas suas APMs.

que vinha da escola no sentido de alerta “olha tá faltando!” A secretaria sinalizava para o conselho, “olha realmente tá difícil!” Então, a gente fazia essa complementação. (SUYPENE, 2011).

Em relação às responsabilidades com a gestão dos recursos da alimentação escolar, o Decreto n.º 3.420 especifica que o ordenador das despesas da alimentação escolar é “o diretor da unidade escolar, cabendo a ele efetivar a movimentação dos recursos, dando preferência para o comércio local” (Art. 9). Para o recebimento dos recursos, a Unidade Escolar deve constituir uma Comissão de Alimentação Escolar que terá como função:

- I. Elaboração do cardápio;
- II. Acompanhar a aquisição dos gêneros alimentícios;
- III. Conferir quantidade e qualidade dos alimentos adquiridos;
- IV. Tomar conhecimento da prestação de contas emitindo parecer. (DOURADOS, 2005)

A prestação de contas dos recursos da alimentação escolar deve ser encaminhada ao CAE e, posteriormente, à Semed. A liberação das parcelas dos recursos do Pnae fica condicionada à prestação de contas que ocorrerá por trimestre, conforme define o decreto. Na visão do ex-secretário, o recurso que foi descentralizado apresentou avanços na democratização da escola, “pois as escolas passaram a ter esse recurso, que deu a possibilidade delas, de forma autônoma, definir o cardápio, evidente que acompanhada por duas nutricionistas concursadas pra esse fim” (SUYPENE, 2011). Sobre a participação dos pais e alunos nessa autonomia, ele avaliou que isso dependeu da direção e variou de escola para escola. “Mas até onde a gente conseguiu acompanhar e verificar, grande parte das escolas teve envolvimento até porque o convênio era feito com a APM.” Para o ex-superintendente Enio Ribeiro a política de descentralização da alimentação escolar visou:

Dar mais agilidade ao processo de aquisição dos produtos alimentares, tendo em vista que as Associações de Pais e Mestres estão submetidas a outra regulamentação; fazer com que a comunidade escolar possa participar, fiscalizar e decidir sobre o cardápio e qualidade da merenda escolar; oportunizar a negociação destas com os fornecedores e produtores locais, muitos, inclusive, membros da própria comunidade escolar, estabelecendo assim, uma cumplicidade positiva e benéfica para ambos.

Na avaliação de Enio Ribeiro, o processo de descentralização da alimentação escolar

Foi diferenciado e desigual. Algumas escolas conseguiram elevar a qualidade da merenda nos aspectos quantitativos e qualitativos, enquanto outras, por conta de ineficiência, despreparo e autoritarismo de seus gestores, etc., registraram retrocessos. Acredito que muitos gestores se comportaram com uma visão meramente funcional e não de cidadania. Estes evidentemente não tiveram muito sucesso. Mas mesmo tendo havido fracasso em algumas escolas, em minha opinião, foi um aprendizado importante para as diversas comunidades escolares.

A avaliação positiva sobre a descentralização da alimentação escolar evidenciada na visão dos gestores, não exclui como corrobora para a análise dos enormes desafios que

representa uma política descentralizante que visa à participação social. Nesse sentido, deve se ter claro que, de modo contrário à descentralização, como vem sendo empreendida pelo projeto hegemônico, a política de descentralização de recursos financeiros de cunho participativo faz parte de um processo de disputa de classes no qual o que está em jogo é a hegemonia dessas classes sociais. A compreensão desses elementos exigirá dos gestores municipais, que buscam a democratização social, uma linha político-ideológica clara, comprometida com a visão de mundo das classes subalternas e, fundamentalmente, que situem a escola como o lócus dessa disputa.

Ao final deste item, a análise feita nos instrumentos legais de descentralização de recursos financeiros para as escolas evidenciou, com exceção da alimentação escolar, a falta de uma legislação clara sobre os critérios de repasse desses recursos financeiros descentralizados. Mesmo o critério usado para a complementação da alimentação escolar foi político e não pode ser observado se houve preocupação com a elevação da qualidade nutricional da alimentação escolar. Também em relação aos repasses financeiros do PMD, em momento algum foi verificada a existência de critérios objetivos que definissem o valor desse repasse. Desse modo, é imprescindível que haja maior transparência na legislação e nos procedimentos administrativos que descentralizou os recursos financeiros municipais, para que eles passem a ser um direito efetivo da comunidade.

4.11 A visão dos vários segmentos sociais sobre a política de descentralização de recursos financeiros para as escolas do município de Dourados

Entre as medidas descentralizantes implementadas pela gestão da prefeitura de Dourados a partir de 2005, a descentralização da alimentação escolar teve maior repercussão na arena social em função do seu caráter universal. Portanto a alimentação escolar é socialmente reconhecida como um bem comum considerando o quadro das desigualdades sociais presente na sociedade brasileira. Nesse sentido, a alimentação escolar tem por objetivo, segundo o MEC, “atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a

aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes”¹⁷⁹. Desse modo, esse evento foi acompanhado de perto pela mídia local, oferecendo um material relevante para observar a visão dos sujeitos locais em relação ao desenvolvimento dessa política.

Assim, em março de 2005, um jornal local¹⁸⁰ informou que passava a vigorar no município, a partir daquele mês, a descentralização dos recursos financeiros para as escolas públicas municipais. A notícia fazia parte de uma nota oficial enviada ao jornal pela assessoria de comunicação da prefeitura. A nota informava ainda que, “embora a descentralização implique em um trabalho a mais para a direção das escolas e APM, ela permite que cada estabelecimento elabore o seu próprio cardápio”. Segundo a notícia, a aquisição da alimentação escolar ficaria livre de licitação até o valor de R\$ 8.000,00 mensais, exigindo apenas a tomada de preço no mínimo em três estabelecimentos comerciais. A nota informa ainda que, como anteriormente, a licitação era feita com um volume maior de recursos, empresas de outras localidades acabavam por ganhar o processo da licitação e isso gerava em contrapartida um aumento nos custos operacionais com transporte e armazenamento dos produtos. Finalizando, a nota expunha:

A partir de agora, o diretor tem que divulgar em mural ou lugar visível o recurso recebido, o cardápio e as notas fiscais da compra. Além disso, o município irá acompanhar a aplicação dos recursos e as escolas. Se necessário haverá complementação dos recursos pela prefeitura. (DOURADOS NEWS, 2005a).

Não tardou para que a política ganhasse o campo social, gerando vários debates que serão relatados, pois demonstram a participação dos sujeitos nos desdobramentos da política de descentralização de recursos financeiros.

Assim, no mês de agosto de 2005, segundo esse mesmo jornal, o Secretário de Educação, Sr. Leopoldo Van Suypene, esteve em uma rádio local para falar a respeito da denúncia feita por um vereador do Partido Social Cristão (PSC) de que o MEC teria suspenso as verbas da alimentação escolar do município. Outra queixa da população escolar se referia à situação do Conselho da Alimentação Escolar que havia sido formado após a descentralização da merenda. Segundo o secretário, estaria havendo “algum tipo de entrave burocrático” para liberação dos recursos da merenda, uma vez que a documentação solicitada pela auditoria realizada pelo FNDE/MEC¹⁸¹ no município, já havia sido encaminhada. Porém,

¹⁷⁹ Brasil. FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 4 out. 2011.

¹⁸⁰ Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 4 out. 2010.

¹⁸¹ Pelo que se apurou, um dos motivos que levou à auditoria do FNDE/MEC no município, foi justificado pela implementação da política de descentralização ter sido realizada pelo Conselho da Alimentação Escolar

foi explicado pelo secretário que, em virtude desses fatos, os recursos do mês de junho foram suspensos, mas que um funcionário da Semed já havia se deslocado à Brasília para resolver o impasse, portanto, segundo ele, não iria faltar merenda nas escolas. (DOURADOS NEWS, 2005b).

Em novembro de 2005, saíram mais duas matérias sobre esse episódio. Na primeira matéria, do dia 18, foi informado que os diretores ameaçavam pressionar o secretário de educação, pois as escolas não recebiam os recursos da alimentação escolar há três meses. No dia 24, outra notícia relata uma reunião entre o secretário de educação e os diretores na qual eles foram informados pelo secretário de que ele estaria tentando obter recursos junto à na Secretaria de Fazenda para que fosse feita uma liberação de parte dos recursos que dessem condições às escolas para saldar seus compromissos com seus fornecedores. Porém, a mesma notícia trazia as informações dadas pela Secretaria de Fazenda, na qual afirmava não ter recursos financeiros necessários para acudir as escolas. (DOURADOS NEWS, 2005c). Esse impasse iria continuar no ano seguinte.

No dia 24 de janeiro de 2006, um ano após a implantação da descentralização da alimentação escolar, o jornal noticiou a reclamação de alguns diretores das escolas, sobre o atraso, desde o mês de outubro de 2005, dos repasses das parcelas da complementação da merenda, bem como a parcela dos recursos do FNDE, referente ao mês de dezembro, que garantiria o fornecimento de vinte dias de alimentação para os alunos da Reme.

No dia seguinte, 25 de janeiro de 2006, o secretário de educação, por meio desse mesmo jornal, informou que a prefeitura garantiria o repasse dos recursos atrasados que faziam parte da complementação da alimentação escolar para as escolas. Segundo o jornal, o secretário de educação entrou em acordo com os diretores sobre esses repasses, informando a eles que os recursos atrasados seriam depositados a partir do mês de fevereiro. Contudo, informa que a parcela do repasse do FNDE para a merenda, ainda estava atrasada. Segundo o jornal, o secretário Leopoldo Suypene afirmou que:

A prefeitura, durante o período de atraso estava com dificuldades na questão de recursos próprios, porém as escolas foram monitoradas e os alunos não ficaram nenhum dia sem a merenda. Toda a verba vinda do FNDE para o PNAE foi repassada às escolas. Estamos aguardando a vinda da última parcela para efetuarmos o repasse, que não fez falta às escolas, uma vez que permaneceram com a merenda em dia e de boa qualidade. (DOURADOS NEWS, 2006a).

(CAE) que estava com o mandato de seus representantes vencido e ainda pela falta de nutricionistas que acompanhariam a elaboração do cardápio escolar.

No final do mês de janeiro de 2006, a Semed realizou uma reunião com a presença do secretário, diretores e representantes das APMs das escolas, para resolver assuntos da “volta às aulas.” O jornal informou que, nela foi realizada uma avaliação sobre a descentralização dos recursos financeiros e que, na visão desses representantes, o processo foi avaliado como positivo. Segundo o secretário de educação, “a comunidade escolar concluiu que as escolas gostaram dessa maior independência na gerência dos recursos e que o comércio local também foi beneficiado” (DOURADOS NEWS, 2006a).

Na segunda-feira, 13 de fevereiro de 2006, o secretário de educação concedeu entrevista ao jornal e declarou que a volta às aulas estava sendo tranquila, sem nenhum problema em relação à merenda. Segundo o secretário, a prefeitura iria depositar os 5% referentes à complementação da alimentação escolar naquela semana e que as demais parcelas que deveriam ser depositadas pelo FNDE estavam sendo negociadas com o MEC. (DOURADOS NEWS, 2006b).

No dia 14 de fevereiro, o jornal apresenta a seguinte chamada: “Diretores em Dourados elogiam o sistema da merenda escolar”. Na notícia, o jornal trouxe as falas de dois diretores que não quiseram se identificar. As falas foram registradas da seguinte forma: “Estamos com uma merenda boa e de qualidade, uma vez que ainda temos um saldo do ano passado, que nos garante comprar em comércios bons e que vendem mais barato para o atacado” (DOURADOS NEWS, 2006b). Já outra diretora afirmou que as escolas estão tendo credibilidade na hora de fazer as compras. Segundo ela, “muitas vezes os fornecedores vão até as escolas, até porque os pagamentos são feitos em dia” (DOURADOS NEWS, 2006b).

Entretanto, em maio de 2006, outra notícia denunciava que o repasse da alimentação escolar para as escolas estava sendo feito de forma precária. Segundo o jornal, “em 90 dias de aulas, as escolas só receberam alimentos correspondentes a 40 dias letivos”. A fala de um diretor denuncia que “para garantir o alimento, nós estamos comprando fiado nos armazéns próximos da escola que conhecem nosso sacrifício” (DOURADOS NEWS, 2006c).

Já no mês de fevereiro de 2007, a situação da alimentação escolar, pelo que foi observado, estava mais regularizada. Segundo o jornal, o secretário de educação declarou que as escolas já estavam recebendo as verbas repassadas pelo FNDE, para compra da alimentação escolar daquele ano. Segundo ele, a administração estava chamando os nutricionistas concursados para atuar na elaboração e acompanhamento do cardápio escolar. O jornal informa ainda, em outra matéria, sobre a compra de um caminhão para atender as demandas de entrega da alimentação escolar (DOURADOS NEWS, 2007a). Curiosamente,

em agosto desse mesmo ano, o jornal noticiou que a alimentação escolar municipal poderia ser terceirizada e que pelo menos três empresas do estado de São Paulo que trabalham com vários municípios brasileiros, estariam interessadas em fornecer a alimentação escolar aos alunos da Reme. O jornal informa também que técnicos de Dourados estiveram em São Paulo para conhecer o sistema das empresas e alguns desses técnicos teriam se convencido em apoiar a iniciativa. Contudo, de acordo com o secretário de educação, o que estava sendo feito no município estava acima das expectativas, servindo de modelo para outras administrações, e não via motivos para a terceirização da alimentação escolar, pois as escolas com problemas de recebimento dos recursos do Pnae foram identificadas e o repasse já havia sido regularizado. Por isso, ele afirma: “sou contra a mudança de sistema”. (DOURADOS NEWS, 2007b).

Ao que parece, a tese da terceirização da alimentação escolar provocou um mal estar entre os dirigentes petistas, bem como soou mal para a oposição do governo municipal na Câmara de vereadores, pois segundo noticiou o jornal local, nem os vereadores da oposição viam motivos para essa medida:

O vereador Eduardo Marcondes do PMDB disse que não há motivo para mexer em uma coisa que vem dando certo e que os motivos de uma terceirização precisam ser mais bem explicados pela prefeitura de Dourados. Já o petista Tenente Pedro líder do prefeito Tetila na Câmara disse que não vê motivos para terceirização e que nem sabe por que a idéia vem sendo discutida e até incentivada pela atual administração. (DOURADOS NEWS, 2007b).

Fato é que a alimentação escolar continuou descentralizada para as escolas municipais de Dourados (MS).

Em fevereiro de 2008, a assessoria de comunicação da prefeitura publicou uma nota, nesse jornal, informando que, com base no balanço realizado sobre os recursos próprios investidos na alimentação escolar, a prefeitura aplicou um valor de R\$ 824.000,00 em 2007, referentes à complementação de 40% na aquisição de gêneros alimentícios. Segundo noticiado, essa porcentagem supera os 50% com equipamentos e pessoal que atuam no setor. Num rápido balanço do ano anterior, a nota informou, ainda, que, em 2007, as escolas que compõem a Rede não ficaram um dia sequer sem alimentar os alunos. (DOURADOS NEWS, 2008a).

No dia 18 de março de 2008, o jornal informou que os professores da Reme reunidos em assembleia no Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Dourados (Simted), discutiram, entre outras pautas, um aumento no valor dos repasses para a alimentação escolar das escolas municipais; também foi questionado os repasses do PMD, pois os professores reivindicam que “o Município assumo o pagamento das contas de telefone dos

estabelecimentos, a exemplo do que faz o Governo do Estado” (DOURADOS NEWS, 2008b). Ainda nessa notícia, o jornal informou que, na reunião entre o secretário municipal de Educação, professor Antonio Leopoldo Van Suypene e os dirigentes do Conselho Municipal de Educação, o secretário de educação foi questionado sobre o aumento desse repasse, considerando, segundo o Conselho, que os valores permanecem inalterados desde 2005 (DOURADOS NEWS, 2008b). Em entrevista a esta pesquisa, o ex-secretário de educação declarou que, tanto o sindicato quanto os professores, foram orientados sobre os valores repassados e que não haveria previsão de aumento no valor repassado; entre outras questões, ele afirmou que o orçamento da Semed estava no limite.

Portanto pode ser observado que o tema da descentralização dos recursos financeiros para as escolas chamou a atenção da comunidade douradense e provocou intensos debates entre os representantes das escolas e os dirigentes municipais. No debate público entre a população e os gestores pode ser observado que a sociedade, por diversos motivos, se envolveu de forma direta na fiscalização do direito de acesso aos recursos financeiros descentralizados para a alimentação escolar. Nesse sentido, como apontamos anteriormente, a descentralização da gestão e a sua democratização não se dão por meio de instrumentos do formalismo burocráticos, mas fazem parte de uma visão política que compreende os embates travados na sociedade civil.

Entre outros pontos esse item chama a atenção para a importância da descentralização dos recursos financeiros educacionais e as reações que essa política provoca no que se refere ao envolvimento da comunidade no controle social dos recursos financeiros públicos. Pode ser observado que a descentralização dos recursos da alimentação escolar assumiu importância na arena da sociedade civil. Fica claro nesse item que, mesmo com as contradições que envolveram essas políticas, elas promovem inúmeras manifestações sociais que indicam a importância da política de descentralização na medida em que elas desencadeiam, de diversas formas, a participação da população na gestão e fiscalização do Estado.

Chegando ao final do capítulo, pode-se concluir que a gestão do PT exibiu momentos distintos na sua trajetória, um de caráter participativo e outro mais pragmático, marcados pelas contradições inerentes à visão dos sujeitos que nela estavam envolvidos naquele momento histórico. Ficou demonstrado que a administração da educação municipal abandonou as formas participativas em função dos interesses particulares de grupos internos que visavam à institucionalização do partido e que isso passava pela ampliação de alianças

com setores mais conservadores¹⁸². O formalismo e o pragmatismo construíram outra forma de gestão mais racional e hierárquica em relação à elaboração e implantação da descentralização de recursos financeiros na rede municipal. Fica a dúvida se essa gestão estava realmente comprometida com a luta pela democratização da escola, uma vez que somente o exercício da participação e da autonomia cria os mecanismos necessários para o controle das políticas do Estado, democratizando assim as políticas públicas. Nesse sentido, até onde se averiguou, no campo educacional não foram encontradas evidências de ampliação da participação das comunidades das escolas na elaboração e definição das políticas de descentralização de recursos no município de Dourados. No próximo capítulo analisa-se a visão da escola sobre a descentralização dos recursos financeiros e de que modo ela interfere nos encaminhamentos da gestão escolar.

¹⁸² Esse projeto, que se iniciou em 2003, foi concluído recentemente, com a aliança do PT com os Democratas para a gestão da prefeitura municipal (2009-2012).

5 O estudo das escolas: a política de descentralização dos recursos financeiros e as práticas de gestão desenvolvidas pelas escolas

Este capítulo tem como desafio articular a tese de modo que os caminhos até aqui percorridos possam se constituir numa totalidade orgânica. Pretende-se agora desenvolver a análise dos conteúdos coletados em duas escolas municipais. Não se pretende estabelecer uma análise comparativa entre as escolas. A escolha de mais de uma escola se deveu à busca pela ampliação do campo de observação, de modo que se obtenha um leque maior de informações que demonstrem como se dá o jogo de interesses entre projetos educacionais distintos em disputa na arena da sociedade civil.

Nesse sentido, a política de descentralização dos recursos financeiros para as escolas é vista como uma via de mão dupla, que cumpre o papel de assegurar a manutenção da hegemonia do Estado sobre as políticas educacionais, bem como permite que a população local tenha acesso e controle sobre esses recursos, que dependerá, em última instância, do modo como os sujeitos da escola compreendem e internalizam as formas de gestão desses recursos financeiros, tendo claro que cada escola elabora uma cultura de gestão própria, a partir de condicionantes internos e externos a ela.

O caráter dialético, presente no aparente contraditório evidenciado na relação entre a gestão da escola e a política de descentralização de recursos financeiros, expõe que na escola a gestão dos recursos financeiros descentralizados pode servir aos interesses da população na medida em que ela revela o seu caráter intrínseco de controle da população sobre as políticas do Estado. A gestão dos recursos financeiros, ao ser apropriada de forma crítica pela comunidade, serve como elemento na luta pela desarticulação do poder capitalista. No entanto, quando apropriada pelos interesses de grupos particulares serve à manutenção e reprodução dos interesses hegemônicos. (PARO, 2005).

Diante disso, pode-se supor a contradição presente nas concepções que embasam a política de descentralização de recursos; embora esteja submetida aos princípios democráticos, ela é regulada por legislação que, em última instância, visa ao controle das escolas pelas demandas da eficiência e da eficácia, cujos fins são ideologizados no cotidiano escolar, no qual encontra terreno fértil pelo despreparo político e ético dos sujeitos na maioria das escolas. É esse movimento tenso e contraditório da política de descentralização de recursos que se pretende discutir ancorado pelas discussões acerca da radicalização da participação, como

pressuposto para a gestão democrática, conforme desenhado no capítulo 1; as discussões sobre os programas de transferências de recursos no capítulo 2; as disputas em torno da gestão educacional e a descentralização de recursos no capítulo 4.

No universo de nove escolas indicadas pelos gestores, foram selecionadas duas escolas que mais apresentaram respostas positivas em relação à participação. Além de declararem que desenvolviam uma gestão reconhecida pela comunidade escolar, como democrática, foi observado que os pais e alunos não participam das instâncias democráticas constituídas na escola. Portanto, o estudo sobre a escola, não poderia somente se pautar na observação da gestão dos recursos, mas sim investigar em que condições essa participação se dava.

Para a análise tentou-se uma síntese dos dados definidos em “chaves de análise” (GIOVANNI, 1999) ou “categorias” oriundas dos próprios dados e que demonstraram a capacidade de relação com o todo (ou de recuperação do todo) no momento de seu reagrupamento. Para a elucidação dos condicionantes da política de descentralização de recursos e as formas de gestão deles no interior das escolas de Dourados (MS), foram consideradas as seguintes “chaves de análise”:

- a) a gestão da escola na visão dos agentes escolares;
- b) os mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade escolar;
- c) a participação da comunidade da escola na gestão dos recursos financeiros descentralizados;
- d) as decisões e as estratégias de gestão dos recursos financeiros nas escolas.

Com base em tais “chaves”, são analisados, a seguir, os dados colhidos em atas e documentos produzidos pelas escolas, bem como nas entrevistas com os sujeitos da pesquisa. Portanto, as opiniões expressas nas entrevistas figuram como produto das representações dos sujeitos escolares que, segundo a análise feita, aponta a grande contribuição dessas informações para esta pesquisa.

5.1 O universo das escolas selecionadas

Como modo de estabelecer uma diferenciação entre as escolas alvo do estudo, é válido lembrar que a pesquisa foi realizada em duas unidades no município de Dourados, sendo aqui

denominadas como Escola I e Escola II. Em relação à distribuição dos profissionais nas escolas municipais, de acordo com o Decreto n.º 3.638, de 27 de setembro de 2005, publicado no Diário Oficial de 31 de outubro de 2005, a distribuição dos profissionais da educação, apoio técnico e auxiliar, de acordo com as funções e atribuições exigidas para o desenvolvimento da ação educativa, se deu pelo enquadramento feito pela Secretaria Municipal de Educação, conforme as seguintes variáveis: número de alunos matriculados na escola, etapas de ensino que oferece turnos de funcionamento, total de salas de aula e demais dependências, as quais resultarão em indicadores feitos a partir da somatória da pontuação que determinou a classificação das escolas em tipologias que vão de “A” a “F”, mais as escolas consideradas especiais¹⁸³. Tanto a Escola I quanto a Escola II receberam tipologia “B” e, conforme as variáveis apontadas nas tabelas a seguir, foram feitas as lotações dos profissionais administrativos em cada escola. Essas tipologias são importantes para este estudo, na medida em que ela implica na distribuição e distinção nas formas da gestão das escolas.

Tabela 30 – Tipologia das escolas municipais de Dourados

Variáveis para definição do número de funcionários das Unidades Escolares									
Número de Sala de aula (turmas) por nível de Ensino	Número de alunos								
	Até 150	151 a 299	300 a 499	500 a 699	700 a 899	900 a 1.099	1.100 a 1.299	1.300 a 1.499	A partir de 1.500
	Pontuação								
Até 5	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6 a 9	3	4	5	6	7	8	9	10	11
10 a 13	4	5	6	7	8	9	10	11	12
14 a 17	5	6	7	8	9	10	11	12	13
A partir de 18	6	7	8	9	10	11	12	13	14

Outras Dependências	Pontuação	Turnos	Pontuação	Níveis de Ensino	Pontuação
Até 5	1	Matutino	1	Pré-Escola	1
De 06 a 10	2	Matutino e Vespertino	2	5º a 8ª série	3
De 11 a 15	3	Matutino, Vespertino e Noturno	3	1º a 4ª série	4
A partir de 16	4				

Tipologia/ Pontuação	Classificação
De 11 a 14	F
De 15 a 18	D
De 19 a 23	C
De 24 a 29	B
A partir de 30	A

Fonte: Diário Oficial do Município de Dourados, 2005.

¹⁸³ De acordo com o Decreto de nº 3.629, de 2005, as escolas diferenciadas consideradas especiais são: o Complexo do Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – CAIC; a escola agrotécnica e as escolas indígenas.

Tabela 31 – Lotação por tipologia nas escolas municipais

Nº	Tipologia	Direção	Assistente ou Agente de Apoio Institucional			Agente de Apoio Institucional (merendeira)	Auxiliar de Apoio Institucional			Auxiliar de Serviços Básicos (vigia)
			Secretário	Assistente de atividades Educacionais	Monitor de Biblioteca		Auxiliar de Merendeira	Zelador	Limpeza	
1	A	1	1	2	1	2	2	1	8	2
2	B	1	1	2	1	2	2	1	7	2
3	C	1	1	1	1	2	2	1	6	2
4	D	1	1	1	1	1	1	1	4	2
5	E	1	1	-	1	1	1	1	2	2
6	F	1	1	-	-	1	-	-	2	1

Fonte: Diário Oficial do Município de Dourados, 2005.

Tabela 32 – Lotação dos coordenadores pedagógicos

Variáveis para a definição do Número de Coordenador Pedagógico		
Nível de Ensino	Número de Salas de aula (turmas)	Pontos
Pré – Escola	De 1 a 3 turmas	0
	De 4 a 6 turmas	1
	De 7 turmas acima	2
Ensino fundamental 1º à 4º série	De 4 a 5 turmas	1
	De 6 a 8 turmas	2
	De 9 a 11 turmas	3
	De 12 a 14 turmas	4
	De 15 a 17 turmas	5
	De 18 turmas acima	6
Ensino Fundamental 5º à 8º série	De 4 a 5 turmas	2
	De 6 a 8 turmas	3
	De 9 a 11 turmas	4
	De 12 a 14 turmas	5
	De 15 a 17 turmas	6
	De 18 turmas acima	8

Tabela de Pontos	
1 a 3 pontos	1 coordenador
4 a 5 pontos	2 coordenadores
6 a 7 pontos	3 coordenadores
8 pontos acima	4 coordenadores

Fonte: Diário Oficial do Município de Dourados, 2005.

Em relação à distinção entre as escolas, a Escola I possui um diretor adjunto, pois o decreto n.º 859, de 2002, prevê que as escolas que atenderam no mínimo de 900 alunos devidamente matriculados e com frequência regular e, ainda, funcionar nos três turnos, tem direito ao auxiliar de direção. Em relação à organização e funcionamento das escolas, de acordo com a Resolução nº 3, de 2000, o organograma das escolas ficou assim disposto:

Figura 4 – Organograma das Escolas I e II

Fonte: Dourados (2007f; 2007g).

*A Escola II não possui Grêmio Estudantil.

5.1.1 A Escola I

Na primeira visita à Escola I, fui recebida pela diretora Marta, formada em pedagogia com pós-graduação em metodologia do ensino superior e gestão escolar e há 20 anos trabalhando na educação. Marta foi eleita e reeleita, respectivamente. Logo na entrada da escola havia um quadro em que se lia: “Filosofia da escola: Formar um cidadão crítico e participativo consciente de seus direitos e deveres, capaz de transformar o meio e a sociedade em que está inserido”. Perguntei à diretora como a escola visava atender àqueles princípios. Ela me respondeu que “a escola possuía uma equipe muito bem articulada e o trabalho é desenvolvido de modo a envolver todos”. Perguntada se a comunidade se sente responsável pela escola, ela respondeu que

Eles não se sentem ainda. Eles ajudam, mas eles acham que a responsabilidade é da direção e do município. Acho que eles não aprenderam isso ainda. Mesmo a gente colocando que o patrimônio é nosso e que eles devem ajudar a cuidar, com os alunos também. Porque tem alunos que parece que vem para depredar a escola. Mas eu acho que a maioria não tem noção de que o espaço é público e é deles.

Em seguida fui convidada por Marta para conhecer as dependências da escola. Durante o percurso pelas dependências da escola, a diretora Marta foi me relatando as dificuldades em administrar a escola com poucos recursos; ela afirmava que “por isso a escola estava tão mal tratada”.

A Escola I é considerada como uma unidade de referência para as demais escolas da região e foi destinada a receber cursos de formação e demais ações educativas extraescolares que visavam a atender à comunidade e seu entorno, com atividades culturais, palestras e cursos. Como parte dessa estratégia, a escola recebeu a construção de um equipamento social denominado Polem¹⁸⁴. Essa estrutura em formato hexagonal é um anfiteatro com capacidade para 250 pessoas e foi construído no terreno anexo à escola. Contudo, a Sra. Elisa, coordenadora da escola, formada em pedagogia com especialização em educação especial e atualmente na função de diretora adjunta na escola, alega que a atual gestão da Semed não permite o livre acesso da escola a esse equipamento. Informou ainda que “o Polem, antes era usado também como salão de festas, cedido à comunidade para bodas de prata e casamentos, mas a situação atual desagradou a todos”.

A Escola I está localizada em um bairro que atende uma população classificada entre baixa e média renda, porém recebe alunos de bairros ainda mais carentes. O bairro tem aproximadamente 4.500 (quatro mil e quinhentos) habitantes. A infraestrutura é precária no que se refere à rede de esgoto, segurança pública, iluminação pública, asfalto, sinalização de identificação (nome de ruas). No bairro, residem pessoas com várias qualificações profissionais ligadas aos setores de pequenos comércios, professores, operários da construção civil, domésticas, policiais, trabalhadores da saúde. A Escola I foi criada em 1999, com aproximadamente quatrocentos e noventa e dois (492) alunos, sendo autorizada para o Ensino Fundamental e Educação Infantil, atendendo nos três turnos. O número de alunos matriculados atendidos pela escola pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 33 – Alunos matriculados na Escola I – 2005 a 2010

Número de Alunos por Ano														
Escola Municipal	Ano		Ensino Fundamental								EJA		Total	
	Pré	1ª à 4ª	5ª à 8ª 5º ao 9º								1ª/4ª	5ª/8ª		
			1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º				9º
Escola I	2005	92	148	115	116	112	115	80	58	37		51		924
	2006	87	164	109	119	95	102	91	53	29				849
	2007	81	146	99	89	85	85	91	53	29		48		806
	2008	83	79	85	75	93	89	104	84	68	31	64		855

Fonte: Censo Escolar/Setor de Estatística Semed - 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Tabela construída para esta tese.

¹⁸⁴ Os Polos de Educação Municipal (Polem) são anfiteatros construídos pela Semed com recursos do Ministério das Cidades para atender as demandas culturais da comunidade. Além da Escola I, outras sete escolas também receberam esse tipo de construção.

Pela pontuação que determina a tipologia da Unidade Escolar, essa escola foi considerada tipo B, pelo Decreto n.º 3638, de 27 de setembro de 2005, publicado no Diário Oficial de 31 de outubro de 2005, como dito anteriormente, ficando assim organizada:

Quadro 8 – Corpo técnico-administrativo da Escola I

Cargo	Função	Quantidade
Direção	Diretora	01
	Diretora-Adjunta	01
Coordenação	Coordenador (a) Pedagógico (a)	04
	Secretária	01
Assistente de Apoio Institucional	Assistente de Atividades Educacionais	02
	Bibliotecário	01
	Merendeira	02
Auxiliar de Apoio Institucional	Auxiliar de Merendeira	02
	Zelador	01
	Servente (limpeza)	07
Auxiliar de Serviços Básicos	Vigia	02

Fonte: Dourados (2007f, p. 13).

Para o atendimento desse número de alunos, a escola conta com um corpo de 34 professores, todos com licenciatura plena.

5.1.2 A Escola II¹⁸⁵

A primeira visita nessa escola seguiu os mesmos passos dados na Escola I. Fui recebida pela diretora Solange que é professora na escola há dez anos é licenciada em pedagogia com especialização em séries iniciais e em gestão escolar. Atuou como professora durante sete anos, e na coordenação por três anos. Não houve resistência dos profissionais dessa escola em relação ao desenvolvimento da pesquisa.

No PPP, a escola estabelece que a missão da instituição “é proporcionar um ambiente onde todos se sintam parte integrante e agente transformador, adotando no dia a dia, atitudes de solidariedade, cooperação e combate às injustiças e todas as formas de preconceitos”. Perguntada sobre a missão da escola, a diretora Solange, informou que

¹⁸⁵ A metodologia de elaboração do PPP da Escola II se mostrou diferente da Escola I. Para a elaboração do PPP da Escola II optou por aplicar um questionário para levantar da situação econômica e educacional das famílias atendidas pela escola. Por esse motivo a apresentação dos dados dessa escola segue outra forma na apresentação.

“essa é luta diária na escola”, mas que ela tinha grandes dificuldades com alguns professores e funcionários para entender que a escola é um espaço público e não pode ser apropriada por uma só pessoa. O bairro onde a escola está situada tem aproximadamente 6.000 (seis mil) habitantes e possui uma infraestrutura precária. A comunidade do bairro foi formada por famílias que viviam sob barracos de lona, vindas de vários pontos da cidade, que foram sorteadas para ocupar as casas do primeiro conjunto residencial do bairro, erguido em sistema de mutirão, coordenado pelo poder público. Pela forma como o bairro foi constituído, ele se tornou um dos mais violentos da cidade, por esse motivo recebe atenção direta das administrações públicas com a cobertura de grande parte dos programas sociais.

A renda familiar dos pais dos alunos da escola indica que 13,8% dos pais sobrevivem com uma renda inferior a 1 salário mínimo; quase metade das famílias (48,4%) sobrevive com uma renda de 1 salário mínimo; 28,9% sobrevivem com uma renda de 2 salários mínimos. Apenas 7,5% dos entrevistados sobrevivem com uma renda superior a 3 salários mínimos. (DOURADOS, 2007g, p. 20).

Em relação à escolaridade dos pais dos alunos matriculados na escola, o PPP da Escola II apresenta resultados de um questionário aplicado em 2007, no qual o universo investigado atingiu 50%, que corresponde a 159 questionários aplicados. Os resultados apontam que, entre os pais, 32,0 % concluíram a 4ª série; 28,3% concluíram a 8ª série; 6,9% concluíram o Ensino Médio; 6,9% têm o Ensino Médio incompleto; 1,2% concluíram o Ensino Superior; 1,8% têm o Ensino Superior incompleto; 7,5% são analfabetos e 15% dos pais não informaram. Em relação à profissão dos pais, entre 201 entrevistados, o estudo apontou que 24,6% dos pais estão ligados à construção civil; 18,9% a serviços gerais; os demais estão divididos entre outras diversas ocupações e algumas ligadas à economia informal. (DOURADOS, 2007g, p. 21).

Em relação à escolaridade das mães: 30,1% concluíram a 4ª série; 33,3% concluíram a 8ª série; 12,5% têm o Ensino Médio Incompleto; 4,4% concluíram o Ensino Médio; 0,6% concluíram o Ensino Superior; 1,8% têm o Ensino Superior incompleto; 8,0% não responderam. Em relação à ocupação: 44% das mães são do lar; 23,3% são empregadas domésticas; 7,0% são faxineiras; 4,4% são vendedoras e as demais estão divididas em outras áreas de atuação. (DOURADOS, 2007g, p. 22).

A Escola II foi criada em março de 1995, funcionando, inicialmente, em local cedido. Em agosto de 1996, a escola passou a funcionar em prédio próprio, contando, inicialmente, com 746 alunos matriculados. A escola é localizada em um bairro da periferia de Dourados.

O número de alunos regularmente matriculados na escola pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 34 – Alunos matriculados na Escola II – 2005 a 2010

Número de Alunos por Ano														
Escola Municipal	Ano	Pré	Ensino Fundamental										EJA	Total
			1ª à 4ª				5ª à 8ª							
			5ª à 9ª											
			1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	1ª/4ª		
Escola II	2005	72	116	105	61	114	100	-	-	-	-	-	-	568
	2006	100	149	136	147	119	-	-	-	-	-	-	-	651
	2007	92	95	39	113	139	130	-	-	-	-	43	-	651
	2008	72	116	105	61	114	100	-	-	-	-	-	-	568

Fonte: Censo Escolar/Setor de Estatística Semed - 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Tabela construída para esta tese.

A escola funciona com um quadro de 27 professores, todos com licenciatura plena, que atendem ao Ensino Fundamental e EJA; atendem a pré-escola e o Ensino Fundamental pela manhã e tarde. À noite, a escola atende o EJA.

Em relação à organização administrativa, a Escola II foi enquadrada na tipologia “B”, com 28 pontos, conforme pode ser observado na quadro a seguir:

Quadro 9 – Corpo técnico-administrativo da Escola II

Cargo	Função	Quantidade
Direção	Diretora	01
Coordenação	Coordenador(a) Pedagógico(a)	03
	Secretária	01
Assistente de Apoio institucional	Assistente de Atividades Educacionais	02
	Bibliotecário	01
	Merendeira	02
Auxiliar de Apoio Institucional	Auxiliar de Merendeira	02
	Zelador	01
	Servente (limpeza)	07
Auxiliar de Serviços Básicos	Vigia	02

Fonte: Diário Oficial do Município de Dourados, 2005. Quadro construído para esta tese.

Pela pontuação da escola, que recebeu um ponto a menos que a Escola I, ela não possui vice-direção e possui um coordenador a menos.

5.1.3 Estrutura física das escolas

As estruturas físicas das escolas de Dourados seguem padrões de construção variados. As escolas foram construídas de acordo com a visão “técnica” de cada administração municipal, sendo que cada prefeito teve por intenção marcar suas realizações, também pelo modelo das escolas.

5.1.3.1 A estrutura física da Escola I

O quadro a seguir apresenta a estrutura física da Escola I, que é dividida em blocos.

Quadro 10 – Estrutura física da Escola I

Blocos das salas de aulas			
Ensino Fundamental			Educação Infantil
BLOCO A	BLOCO B	BLOCO C	BLOCO D
4 salas de aulas, com cortina, ventilador e armário para professor	4 salas de aulas, com cortina, ventilador e armário para professor	4 salas de aulas, com cortina, ventilador e armário para professor	2 salas de aulas, com cortina, ventilador e armário para professor. 1 sala de informática
Bloco administrativo			
1 Sala para a Secretaria com computador SAE/MEC e impressora	1 sala para os professores	2 salas para supervisão	1 sala de direção, com telefone
1 Gabinete Odontológico	1 sala para videoteca, com videocassete, televisão, antena parabólica	2 banheiros	1 sala para a Biblioteca
Pátio			
Banheiro masculino, adaptado com chuveiros	Banheiro feminino, adaptado com chuveiros	Palco, 2 salas para depósito de materiais de limpeza	Cozinha, refeitório, depósito para merenda, depósito para o gás e área de serviço e um lavadouro
Quadra de Esporte	2 banheiros com chuveiros		

Fonte: Dourados (2007f, p. 7).

A estrutura física da escola recebe manutenção constante, segundo a escola, feita com recursos do PMD e se mostrou satisfatória. A escola possui, ainda, os seguintes recursos pedagógicos e tecnológicos: dois aparelhos de TV, dois videocassetes, dois aparelho DVDs, quatro aparelhos de som sucateados, dois computadores com uma impressora multifuncional de uso exclusivo da secretaria.

5.1.3.2 A estrutura física da Escola II

Quadro 11 – Estrutura física da Escola II

Ensino fundamental e Educação Infantil	
BLOCO A	BLOCO B
1 sala de aula, com cortina, ventilador e armário para professor. 1 sala de informática 1 Sala para a Secretaria com computador SAE/MEC e impressora 1 Gabinete Odontológico 1 sala de direção, com telefone Banheiro para os professores Quadra de Esporte Almoxarifado	12 salas de aulas, com cortina, ventilador e armário para professor. 1 sala para a Biblioteca (adaptada) Cozinha Refeitório Banheiro masculino Banheiro feminino

Fonte: Dourados (2007g, p. 7).

A escola tem 7 alunos matriculados com necessidades educacionais especiais, dos quais dois são cadeirantes. Entretanto, a estrutura física não possui nenhuma sala de aula adequada a esse fim, bem como rampa de acesso, banheiro para cadeirante, bebedouro adequado, mobiliário, passarela coberta para ligar as salas recém-construídas, uma vez que são separadas das demais dependências.

A sala ocupada pelos alunos da Educação Infantil não possui adequação nos sanitários, mobiliários, bebedouros. Não há área específica para recreação (parque infantil), apesar de a escola atender mais ou menos a cem (100) alunos nessa faixa etária. A quadra coberta é usada para além das aulas para eventos que a escola promove e também para uso da comunidade

externa. A escola possui, ainda, os seguintes recursos pedagógicos e tecnológicos: três aparelhos de TV (duas de 20 polegadas e uma de 29), dois videocassetes, dois aparelhos de DVD, quatro aparelhos de som (que não funcionam muito bem), um computador com uma impressora multifuncional para uso dos docentes e mais dois outros para os trabalhos diversos do administrativo.

5.1.4 Os sujeitos da pesquisa¹⁸⁶

Os sujeitos deste estudo representam o que se convencionou chamar de trabalhadores da educação; são professores, funcionários e direção da Escola. Entre os professores, todos os entrevistados possuem nível superior e são licenciados em diferentes áreas. Estão na faixa etária entre 30 e 60 anos. São, em sua maioria, mulheres (somente dois são homens). Possuem mais de cinco anos de experiência no magistério do Ensino Fundamental. Desses professores, três já exerceram a função de Coordenador de escola, dois atuam em Ensino Médio. Entre os funcionários, uma faz o curso de pedagogia na UFGD, dois possuem o Ensino Médio completo e um cursa a segunda etapa da EJA. Em relação aos pais dois tem o Ensino Médio incompleto e dois tem a 4ª série do Ensino Fundamental. Entre os alunos, um estava cursando a sétima, outro a sexta série e dois cursavam a 4ª série do Ensino Fundamental. Diante desse quadro, a pesquisa visa entender como os sujeitos da escola elaboram suas experiências de gestão, tendo em vista compreender a tensão entre a racionalidade e a espontaneidade que se expressam nessas práticas.

5.2 As transferências de recursos financeiros descentralizados para as escolas

Como um dos pressupostos para a autonomia escolar, a descentralização dos recursos financeiros para educação é um dos pontos constitutivos da gestão escolar. Compreendendo que a escola tem que resolver seus problemas cotidianos por meio do uso de recursos financeiros em seu âmbito; além dos recursos repassados pelos programas do FNDE, há também os programas descentralizados criados pela prefeitura municipal de Dourados, conforme analisados

¹⁸⁶ Os sujeitos entrevistados serão denominados neste estudo por nomes fictícios.

anteriormente, que destinam verbas diretamente à escola pública e “que visam pretensamente garantir seu funcionamento mínimo, definindo a escola também como um espaço aberto à tomada de decisão acerca de como melhor empregá-los” (CAMARGO; VIANNA, 2010, p. 1).

Em síntese, esses programas e seus procedimentos podem ser assim descritos: na esfera municipal, o PMD descentraliza recursos financeiros para manutenção e pequenos reparos da estrutura física da escola; para a complementação dos recursos no valor de 0,10 centavos por aluno visando à qualidade da Alimentação Escolar; A escolarização da Alimentação Escolar¹⁸⁷ que visa oferecer a alimentação aos alunos. Na esfera federal: O Programa Desenvolvimento Escolar (PDE) e o Programa Dinheiro Direto à Escola (PDDE) que atendem à demanda das escolas na aquisição de material de expediente, de consumo e permanente. Esses programas, embora não cumpram com os objetivos quanto ao atendimento da qualidade educacional, se “constituem numa importante contribuição para a relação entre a gestão escolar e o financiamento público da educação, entendida esta como uma política pública” (CAMARGO; VIANNA, 2010, p. 1).

Com base nos procedimentos pertinentes a estes programas descentralizantes, os recursos financeiros são destinados às escolas estudadas por intermédio de convênios, firmados entre a Semed e as APMs das escolas. Os valores dos recursos financeiros transferidos para a Escola I nos anos de 2005 a 2008 podem ser observados na tabela 35 a seguir:

Tabela 35 – Repasse de recursos financeiros em valores nominais para a APM da Escola I – 2005 a 2008

Em R\$1,00						
ANO	PMD município		PNAE	PME/PDE*	PDDE	Total
2005	7.200,00	-	36.580,00	10.000,00	8.931,20	62.711,20
2006	7.200,00	-	37.845,98	-	9.026,00	54.071,98
2007	7.200,00	-	37.355,86	10.000,00	8.946,20	63.502,06
2008	8.500,00	-	33.351,60	-	10.558,81	52.410,41
Total	30.100,00		145.133,44	20.000,00	37.462,21	232.695,65

Fonte: Relatórios de prestação de contas anual da APM/ Setor de Financeiro da Semed, 2010.

*Esses recursos são transferidos a cada dois anos.

Nesse período ao INPC aponta uma inflação de 20,93%, ou seja, a Escola I apresenta uma perda de R\$ 48.708,16 no período de quatro anos. Observados os repasses por programa em relação ao total de recursos transferidos, os referentes ao PMD

¹⁸⁷ Embora os recursos financeiros da alimentação escolar sejam de procedência do âmbito federal, esses recursos foram escolarizados no município em 2005, desse modo, o Pnae figura, nesse estudo, entre as duas esferas de governo.

corresponderam a 20,25%; ao Pnae, 88,56%; PMD-PDE, 21,2%; PDDE, 19,5%, na Escola I. Os recursos transferidos nesses anos somaram R\$ 232.695,65 e foram administrados pela escola.

Na Escola II, os recursos do PDDE representaram 11,02% dos recursos transferidos, sendo que, no ano de 2005, a escola não recebeu os recursos por inadimplência, conforme relatório do setor de finanças da Semed. Os recursos financeiros próprios do município transferidos para as escolas correspondem a 28,30% do total de recursos que são transferidos para a APM nos anos observados. O total de recursos transferidos para a Escola II somou R\$ 177.988,03, conforme a tabela a seguir:

Tabela 36 – Repasse de recursos financeiros em valores nominais para a APM da Escola II – 2005 a 2008

Em R\$1,00						
ANO	PMD município		PNAE	PME/PDE*	PDDE	Total
2005	7.200,00	-	26.580,00	10.000,00	**	43.780,00
2006	7.200,00	-	27.845,98	-	6.631,80	41.677,78
2007	7.200,00	-	28.549,05	10.000,00	6.510,00	52.259,05
2008	8.500,00	-	25.408,20	-	6.363,00	39.271,20
Total	30.100,00		108.383,23	20.000,00	19.504,80	177.988,03

Fonte: Relatórios de prestação de contas anual da APM/Setor de Financeiro da Semed, 2010.

*Esses recursos são transferidos a cada dois anos pelo município para as escolas.

** Esse ano a escola não recebeu os recursos por inadimplência.

Na Escola II, a perda no período considerando a inflação do período foi de R\$ 37.256,69. Os recursos do Pnae corresponderam a 69,6% do total dos recursos transferidos para a APM nos quatro anos só nesses recursos observando os índices da inflação a Escola II teve que arcar com um déficit de R\$ 22.686,92. Sendo que nas duas escolas a escolas os recursos do Pnae são os mais volumosos entre os demais transferidos.

Outro ponto observado foi de que nos anos de 2005 a 2008, as Escolas I e II não receberam a complementação da merenda escolar¹⁸⁸. Somente no ano de 2009, os relatórios de prestação de contas das APMs das escolas apontam que elas receberam a complementação no valor de R\$ 12.656,00 e R\$ 10.023,65 respectivamente. Entretanto, entre os valores recebidos pelas escolas, exceto os valores do Pnae, no período entre 2005 e 2008, corrigidos pelo INPC, sofreram uma inflação de 15,58%. Pode-se observar que os recursos financeiros recebidos pelas escolas trouxeram para a gestão escolar, novas exigências em lidar com mais essa realidade.

¹⁸⁸ Para complementar os recursos financeiros da Alimentação Escolar, as escolas usaram de várias estratégias que serão descritas mais adiante.

Compreendendo que esses recursos financeiros são transferidos para as contas das APM das escolas, conforme mencionado anteriormente, passa-se a analisar como esses recursos são aplicados pelas escolas por meio das atas das APMs.

Os dados referentes à aplicação dos recursos financeiros na Escola I dizem respeito aos itens definidos nas reuniões da APM¹⁸⁹, conforme ilustra o quadro a seguir:

Quadro 12 – Aplicação dos recursos transferidos para a Escola I

<i>PDE</i>	<i>PDDE</i>	<i>PMD</i>	<i>PENAE</i>
Material didático	Material didático		Merenda
Moveis	Escada		
Aparelho de som	Material eletrônico	Conserto hidráulico	
DVD	Reforma calçada	Conserto eletrônico	
TV	Encanamentos	Material de limpeza	
	Instalação elétrica	Manutenção	
	Material limpeza		
	Armários		

Fonte: Relatórios de prestação de contas da APM da Escola I, 2005-2008.

Foi observado, nas atas, que as compras feitas pela APM foram de: fios de eletricidade, toner para impressora, material de limpeza para a escola, cadeiras, armários, bancos, lápis, borracha, ventiladores, consertos da rede elétrica, gás, torneiras, lâmpadas, cola, cartolina, máquina de xérox¹⁹⁰, um computador, duas impressoras, pagamento de celular, etc.

Nas atas da APM analisadas, assim como no ofício de prestação de contas nº 403/2008, constam que a maioria das compras de materiais pedagógicos, se limitaram nesses anos à compra de material de consumo, tais como: canetas, lápis, cola, borracha, cartolina, bolas, estêncil, giz branco, apontador, lápis de cor, tinta guache, fita adesiva, bobina parda, folhas de EVA, etc.

Constam nas atas várias reclamações em relação aos baixos valores dos recursos transferidos para a escola. Como forma de “contornar” esse problema, as atas registram que, em várias reuniões, os integrantes da APM decidiam por mais uma ação de arrecadação de recursos financeiros junto à comunidade. Ao que parece, essa prática foi naturalizada na escola, apesar de ocorrerem várias reclamações em relação à quantidade de trabalho que

¹⁸⁹ Sobre os critérios e as formas de aplicação dos recursos transferidos seguem as especificações legais determinadas em cada programa, dentro dessas exigências, a escola define suas prioridades e critérios que serão analisados mais adiante.

¹⁹⁰ A máquina de xérox foi adquirida com recursos próprios da escola e foi destinada ao uso dos professores, que receberam cotas referentes a 38 cópias ao mês, conforme decidido pela APM (ATA Nº 2, de 2006).

essas ações dão aos integrantes da escola e da APM, os eventos acabavam decididos e realizados. Desse modo, a tabela abaixo demonstra, nos anos observados, os valores arrecadados pela Escola I:

Tabela 37 – Recursos próprios arrecadados pela Escola I em valores nominais – 2005 a 2008

ANO	Recursos arrecadados pela APM	Em R\$1,00
	VALOR	
2005	3.739,36	
2006	9.166,48	
2007	9.092,42	
2008	12.043,44	

Fonte: Livro caixa da APM da Escola I, 2005-2008.

Conforme as informações colhidas, esses recursos se destinavam ao pagamento de serviços e ações desenvolvidas pela escola, a exemplo da oficina de capoeira, uniforme e pagamento do instrutor, compra da máquina de xérox, pagamento do telefone da escola, entre outras ações.

Para executar as ações descritas, as arrecadações foram feitas por várias promoções realizadas pela APM da Escola I. Entre elas: festa junina, festa da primavera, pastelada, venda de bobó de galinha, festa do folclore, entre outras. Conforme registro na ata de nº 10, de 2005, a diretoria da APM avalia que o bobó de galinha teve boa saída, os presentes concordam em repetir essa estratégia sempre que for preciso arrecadar fundos de forma emergencial. A ata registra, ainda, que os preços neste período subiram de R\$ 5,00 o litro de bobó para R\$ 8,00. A maioria dos ingredientes é recolhida entre os alunos, professores e fornecedores, ampliando a margem de lucro da APM, segundo a avaliação da própria direção da APM.

Mesmo entendendo que o movimento de arrecadação de recursos que as escolas públicas promovem junto à comunidade é histórico (BUENO, 1987), eles não justificam a energia que a escola gasta com a sua arrecadação.

Foi observado nas escolas pesquisadas que elas não se sentem capazes de fazer um orçamento anual que preveja suas necessidades. Desse modo, elas não dominam o total dos valores dos recursos financeiros investidos na manutenção e desenvolvimento de suas ações, fato esse que não permite um planejamento anual dos recursos articulado ao seu plano de ações. Ao que parece, o fato dos recursos financeiros serem transferidos em parcelas contribui para que os sujeitos da escola se sintam seguros em relação ao atendimento de algumas de suas necessidades, como no caso dos recursos do Pnae. Esses recursos dão à escola uma falsa segurança de ter, a cada parcela, dinheiro para

seus gastos, distanciando o questionamento sobre os valores dos recursos financeiros transferidos que, segundo a diretora da Escola I, “é pouco, mas vem”. Na falta de questionamento crítico sobre os valores dos recursos financeiros transferidos, as escolas buscam outras formas para melhorar o atendimento ao aluno, como no caso da qualidade da alimentação escolar, por exemplo, com as parcerias público-privadas, como se verá mais adiante.

Concordando com Terezinha Bráz (2008), essas ações de arrecadação de recursos próprios efetivamente vêm contribuindo para desviar o foco do desempenho pedagógico das escolas, sobrecarregando os sujeitos por mais esta demanda.

Quanto à aplicação dos recursos na Escola II¹⁹¹, os dados foram colhidos nas atas da APM. Em relação à aplicação dos recursos financeiros, foi observado que, como grande parte dos recursos, com exceção do PDE, vem regulado por legislação, a escola acomoda-os à sua necessidade e prioridades. As atas demonstram que a maioria das decisões se refere à compra de material didático e de consumo.

Nas reuniões relacionadas aos recursos financeiros transferidos pelo PDE os presentes se limitaram a referendar as decisões tomadas na elaboração do projeto. No período observado, poucos registros sobre a arrecadação de recursos próprios em 2005, como se pode observar a seguir:

Reuniram os membros da APM para resolver o que fazer com o dinheiro da garota e garoto primavera da Escola [...] todos concordaram em pagar as contas de telefone no valor de 92,60 e o chaveiro no valor de 150,00 sendo que o restante do dinheiro, vamos nos reunir para decidir o que vamos pagar. (ATA Nº 12 de 2005). (DOURADOS, 2005b).

E, em junho de 2008, encontra-se assim registrado:

Os gastos e os lucros da festa junina
Despesas 282,00 e valor arrecadado:
Bingo – 238,00
Bolo vendido para o sorteio – 69,00
Caixa da festa 1.139,80
Fiados – 65,00 (ATA Nº 01 de 2008). (DOURADOS, 2008b).

Entre as aplicações feitas com os recursos arrecadados, a escola registrou na ata de n.º 01, de 2008, que:

¹⁹¹ Na Escola II, não foi encontrado o livro caixa da APM, segundo informações ele estaria de posse da diretora da gestão anterior, que estava de licença médica no momento da coleta dos dados, por esse motivo, as informações sobre as aplicações dos recursos financeiros foram feitas com base nas atas da APM. Por esses motivos, também não foi possível identificar a totalidade dos recursos arrecadados pela escola.

Assim conversando com todos, resolveu-se comprar um bebedouro para colocar na sala dos professores e um telão para facilitar os cursos, e também um espelho para colocar no banheiro dos professores. O restante do dinheiro é para arrumar a fechadura da porta da sala de aula número 12. (DOURADOS, 2008b).

Na ata de nº 3 de 2008 ficou registrado que a escola havia ganhado uma bicicleta, a pauta da reunião foi destinada a decidir o que fazer com a bicicleta, assim:

Ficou decidido fazer uma rifa onde todos os funcionários irão colaborar nas vendas. Os professores irão vender 20 números e os demais funcionários 10 números. Dessa forma a direção juntamente com a secretária desta unidade educativa organizará os carnês no total de 830, *sendo que ficou combinado que vamos usar este dinheiro para pagar substitutos para alguns professores fazer curso e repassar para os demais professores, para pagar e para alguém que ficar nas folgas dos guardas* e também para pagar o cinema para as crianças carentes no dia 10 de outubro de 2008 em comemoração ao dia da criança. (DOURADOS, 2008b, grifo nosso).

Como se observa, os valores dos recursos transferidos para as escolas, não impediram que elas viessem a promover ações de arrecadação que visaram complementar as necessidades básicas para o seu funcionamento. Os dados demonstram a submissão da escola às formas de transferências de responsabilidades; no caso específico das escolas de Dourados, tanto aos interesses do poder federal como ao interesse do poder local, como foi observado no capítulo 4 deste estudo.

Ao que tudo indica as práticas de arrecadação de recursos financeiros pelas escolas, trazem consigo a ideia subjacente ao projeto hegemônico de escola eficaz, pautada na justaposição de que a autonomia financeira determina autonomia pedagógica da escola. Outra questão levantada pelos dados sobre os recursos próprios da Escola I é que, de 2005 a 2008, houve um aumento crescente na arrecadação desses valores. Esse fato pode estar ligado tanto à submissão da direção à tese que induz a escola a se responsabilizar em prover recursos financeiros para se tornar “autônoma” quanto à ideia de concorrência entre essa escola e as demais escolas da rede municipal.

Os dados apresentados reforçam uma das ideias que se vem discutindo ao longo deste estudo de que o município é o principal responsável pelo financiamento da Educação Básica, demonstrando que, se a União efetivamente cumprisse a sua função redistributiva, a escola não teria necessidade de buscar complementação de recursos financeiros para financiar suas necessidades, ou mesmo ter que realizar diversos “malabarismos” para desenvolver suas ações, como se verá mais adiante. Com base na análise dos dados pode-se inferir, a exemplo da Escola I, que os recursos financeiros transferidos pela União às escolas municipais de

Dourados (MS) não são suficientes, caso contrário, elas necessariamente não teriam que desprender toda essa energia para arrecadar recursos próprios e poderiam cumprir sua função educativa. Esses dados, para além de demonstrarem que esses recursos efetivamente não são significativos em relação ao total investido na escola, eles acabam por distorcer a sua função social.

Partindo dessas observações pode-se inferir que existe uma relação de força e de consenso que atuam juntas na conformação das práticas de gestão dos recursos educacionais, como forma de responder a uma lógica gerencial abstrata; ao que parece na visão dos sujeitos da escola expressa, que a APM assume importância como mecanismo adequado para garantir sua autonomia. Entretanto, é importante observar que, para concretizar esses interesses na escola, um novo conceito de autonomia foi cunhado pela burocracia, como modo de estabelecer uma nova sociabilidade nas relações de gestão garantida por meio individualizado de ações dos sujeitos das escolas.

Nessa forma perversa de se expressar, o grande risco, no atual papel das APMs na gestão escolar, está na mistificação das suas ações que, disfarçada pela coerção burocrática e pelo aparente consenso em torno da sua viabilidade como promotora de autonomia financeira às escolas, de modo ideológico, visa legitimar, pela ação dos seus sujeitos, os baixos investimentos financeiros da União na Educação Básica. Pelo que se observou, a escola naturalizou a ideia de que os recursos financeiros transferidos são sempre poucos. Apesar de alguns dos sujeitos da escola não concordarem com isso, eles acabam por se submeter à tese de que devem prover os recursos financeiros que lhes falta. Desse modo, a APM ganha força como um instrumento ideal para viabilizar as necessidades da escola. Nessa lógica, se a escola desejar “algo a mais”, ela deve financiar suas necessidades com os recursos financeiros arrecadados junto à comunidade, como pode ser observado no depoimento da professora Lúcia, da Escola I:

Você me perguntar se esse dinheiro é a mais? Olha às vezes até pra limpeza da escola, pra ter dinheiro pra trocar o vidro que quebrou, uma porta que estragou temos que fazer promoções. O ano 2008, por exemplo, foi um ano tivemos gasto muito grande com o troço de fechadura de porta que as crianças destruíam. Não havia recursos suficientes pra isso, então, você pode pensar que, Ah..., mas a escola se organiza pra fazer eventos pra ter algo a mais, eu lhe digo que algo a mais é o necessário, o básico ali, que é coisa da limpeza, de ter uma escola limpa, bem conservada e fazer a manutenção da escola. Então, os eventos [arrecadativos] acontecem geralmente no sábado, finais de semana, feriados, enfim, a gente tem que se dispor a isso. Pra gente, é gratificante na medida em que isso vai ser investido em recursos para satisfazer ou responder um problema nosso, ali. E a gente acaba, muitas vezes, naturalizando isso. [...] E hoje a gente não questiona mais isso. (LÚCIA, professora da Escola I, 2011).

Apesar de os recursos próprios da escola não se constituírem o objeto fim deste estudo, eles são importantes na medida em que se cruzam com os recursos financeiros transferidos no campo da gestão financeira da escola e, por isso, são extremamente relevantes para a análise da gestão democrática dos recursos financeiros da escola. Essas afirmações podem ser observadas pela intensificação da prática de arrecadação revelada pelas atas da Escola I. Nesse sentido, ao que tudo indica, a desregulamentação do Estado no financiamento educacional, do ponto de vista ideológico, vem sendo legitimada nas escolas pela falta de análise crítica dos seus sujeitos sobre a responsabilidade do Estado a respeito da garantia de recursos financeiros para a qualidade educacional, como prevê a legislação, bem como pela naturalização das responsabilidades que esses sujeitos assumem diante das práticas de arrecadação de recursos financeiros nas escolas para atender suas necessidades imediatas. Assim, o modo como os sujeitos da escola concebem o papel da APM se liga a um conjunto de políticas que produzem equívocos ao conceito de autonomia e participação nessas escolas. Na verdade, essa forma individualizada, e por vezes competitiva, entre as escolas, em busca de resolver “suas” dificuldades acarreta a particularização dos problemas enfrentados na escola, deslocando-as dos conflitos sociais, políticos e econômicos que movem a sociedade. Isto porque as escolas são “encorajadas” pela ideia de serem livres para captar recursos, além dos transferidos pelo Estado, provocados para além da falta de uma visão crítica da totalidade escolar e de um planejamento real da sua realidade, pelas urgências introduzidas nas demandas do cotidiano escolar. Desse modo, os sujeitos da escola padecem de uma visão fragmentada da gestão e são facilmente convencidos de que, diante da sua responsabilidade em desenvolver uma educação de qualidade, não se pode esperar pela morosidade e ineficiência da burocracia das gestões centrais, tomando para si a responsabilidade desses níveis de governo.

Para ilustrar essa afirmação, o depoimento da professora Alice¹⁹² da Escola II é elucidativo. Ao se referir à inércia da APM na sua escola, ela acredita que:

Se a APM participasse mais seria muito melhor, a gente teria mais autonomia. Mas eu acho assim: não adianta a gente ficar de braços cruzados e achar que são os governantes que têm que trazer uma qualidade pra nossa escola, porque isso não vai acontecer; se a gente não arregaçar as mangas nós não vamos ter crianças sorrindo e aprendendo como nós estamos vendo agora.

Pode-se ver, na fala dessa professora, que o apelo do imediatismo em busca de uma determinada autonomia, bem como a negação sistemática do Estado em financiar a educação básica, levam os sujeitos da escola a buscarem na APM meios de lidar com a falta de

¹⁹² A professora Alice é membro do Conselho Escolar da Escola II.

financiamento na escola, sem se atentarem para o fato de que falta, por parte da União, um aporte de recursos financeiros efetivo na Educação Básica.

Assim, ao contrário do que afirma a política das escolas eficazes que levam ao imediatismo de ações, todo o movimento empreendido pela escola, no sentido de arrecadar os recursos financeiros junto à comunidade, contribuem para reforçar a tese de que é imprescindível uma ação eficaz do Estado no financiamento dessas escolas. Na busca por mais subsídios que evidenciem como se constituem as práticas de gestão dos recursos financeiros, analisa-se as propostas pedagógicas das escolas I e II.

5.3 As concepções de gestão da escola e as finalidades educativas presentes nas propostas pedagógicas das escolas

O Projeto Político-Pedagógico (PPP), de modo geral, é um documento produzido pelos sujeitos da escola que define e organiza as atividades, alcançando a forma de ser o mediador nas decisões, na condução das ações e nas análises dos resultados que as ações nele definidas impactam o cotidiano escolar. Além do mais, o PPP se constitui também na memória histórica construída pela escola; é um registro que, de forma crítica, consente que a escola crie, recrie e decida, ensejando a revisão da sua intencionalidade e dinamizando as experiências. Para isso, o PPP das escolas municipais de Dourados é reelaborado a cada dois anos.

Quanto aos fins da educação, o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da Escola I sustenta que a educação tem como fim atender “as necessidades de comunidade marginalizada economicamente no processo produtivo, o que nos obriga a uma reflexão sobre que escola queremos e que cidadãos pretendemos formar” (DOURADOS, 2007f, p. 4). Nesse sentido, a escola define seu ideal de educação pela distinção entre dois caminhos em relação à educação de meninos e meninas, que foram assim descritos no projeto:

O primeiro nos remete à formação de cidadãos que sejam competentes para enfrentar os percalços que a sociedade competitiva, seletiva, discriminatória e perversa nos impõe. Neste sentido devemos excluir aqueles que não conseguem acompanhar o ritmo das mudanças tecnológicas e não internalizam os valores capitalistas que permeiam os conteúdos ideológicos com os quais a escola trabalha, promovendo a alienação dos nossos alunos. *O segundo* é buscarmos atender aos interesses de uma classe social excluída do poder político e das condições materiais necessárias para uma vida digna. Assim, devemos pensar numa educação que possibilite a criação de uma nova ordem social, onde as pessoas possam viver numa sociedade mais justa, mais fraterna e mais solidária, reduzindo a concentração de

rendas, reconhecendo os homens como diferentes, mas não inferiores ou superiores entre si e desenvolvendo valores éticos e morais. (DOURADOS, 2007f, p. 4, grifo nosso).

Reafirmando o compromisso pelo segundo caminho, a escola aponta no PPP que

Nosso currículo e nossa práxis devem estar voltados para atender a esta perspectiva. Devemos preparar nossos alunos, não para uma universidade ou para o trabalho. Mas para que tenham autonomia para aprender, produzir conhecimento e ter discernimento para escolher o que é melhor para sua vida e de sua comunidade. Isto é educar para a cidadania. Objetivo maior da educação básica, conforme as deliberações e decisões tomadas pela comunidade escolar durante o processo de elaboração do Projeto Político Pedagógico. (DOURADOS, 2007f, p. 4).

Ainda segundo o PPP, a escola afirma que a importância do Projeto está na organização do trabalho escolar, abrangendo a escola como um todo. Diminuindo, assim, o efeito fragmentário da divisão do trabalho que reforça as diferenças e a hierarquia no poder de decisão, constituindo a escola como espaço público local de debate, de diálogo fundamentado na reflexão coletiva, permitindo, dessa forma, o exercício da cidadania. (DOURADOS, 2007f).

Sobre as ações de trabalho coletivo, o PPP da Escola I esclarece que “as reuniões com os pais, de acordo com a solicitação, serão realizadas aos sábados e com palestras”; porém a escola retoma essa proposta, em virtude da falta de quantitativo de pais e restabelece as reuniões para os dias letivos normais, que passaram a ser marcadas e divulgadas com antecedência. Em relação ao Grêmio Escolar, sua implantação se deu pela elaboração de um projeto, que culminou com a eleição de seus representantes, que tem suas reuniões agendadas mensalmente. Outro espaço coletivo na escola se deu com a criação das Comissões da Alimentação Escolar, necessárias para as transferências dos recursos financeiros do Pnae, que nessa escola se reúne, uma vez por mês, para avaliar a merenda servida nesse prazo, bem como apresentar sugestões ao desenvolvimento das ações dela decorrentes.

Outra ação a ser destacada no PPP da escola foi a organização da formação continuada que se dá por meio de discussões, sessões de estudo *para todos os segmentos da escola* e se estruturam nos conteúdos que abrangem o universo escolar tais como: gestão, função social da escola, avaliação, currículo. (DOURADOS, 2007f).

Em relação à gestão da escola, observam-se contradições no PPP (DOURADOS, 2007f) da escola entre o conceito de gestão que ela adota como ideal e a forma de participação

pela qual ela busca a essa gestão. Isso é evidenciado no item Gestão Democrática do PPP, que apresenta a seguinte argumentação:

Gestão Escolar é a mediação necessária na seleção dos meios adequados para concretização dos fins determinados pela e para a coletividade. Deverá ser democrática, pautada no diálogo, no trabalho coletivo e na valorização dos saberes e das experiências de vida. A democratização da gestão dependerá do grau de envolvimento de todos e será construída coletivamente conforme a necessidade de superação de práticas autoritárias e centralizadas. A ampliação da participação dependerá da crença e na existência de valores, tais como solidariedade humana, respeito mútuo, espírito de colaboração, união e ética profissional. Entendendo a participação como partilha de poder na tomada de decisões, *ela só acontecerá efetivamente quando a própria comunidade conscientizar-se de seu papel*. A participação dependerá, também, da construção de um ambiente agradável para toda a comunidade escolar (interna e externa), de forma que todos se sintam capazes, e encorajados, a manifestar suas opiniões a respeito do processo. *Ao envolver-se no processo de tomada de decisão referente a uma determinada ação, a comunidade compreende “como” e “porquê” ela foi definida, ou implantada, dessa forma poderá envolver-se de forma mais esclarecida, confiante e colaborativa. A participação da comunidade poderá acontecer através de assembléia geral de forma direta e dos Conselhos, Associações e Grêmios de forma indireta.* (DOURADOS, 2007f, p. 124, grifo nosso).

Um pouco mais adiante, na mesma página em que ela desenha o seu ideal de gestão, a proposta da escola prevê, como forma de alcançá-lo, que a “participação indireta, mais comum na sociedade de democracia representativa em que vivemos, será efetivada através do Conselho Escolar, Conselho Didático-Pedagógico, Conselho da Alimentação Escolar, Associação de Pais e Mestres e do Grêmio Estudantil existente nesta Unidade Escolar”. (DOURADOS, 2007f, p. 124).

O duplo sentido observado no PPP da escola permite que ela defina ideologicamente seus propósitos educativos. Ao que parece a contradição que permeia a gestão da escola se move pela falta de clareza dos pressupostos nos quais sua proposta se assenta. Essa afirmação pode ser feita na medida em que se observou que o plano norteador das ações dessa escola se apoia em estratégias, que por princípio excluem a participação direta, para reafirmar sua direção no sentido de construir um projeto de gestão que visa à transformação social. Não por acaso, pode-se ver que o conceito de gestão democrática é entendido pela escola de forma monolítica. De modo a contradição que emerge no PPP dessa escola é resultado dos conteúdos ideologizantes que “colonizam¹⁹³” o cotidiano escolar e levam os sujeitos da escola, na maioria das vezes, a reproduzir o modelo de sociedade desigual.

¹⁹³ Sobre o conceito de colonização ver José Marcelino Pinto, 1996.

Quanto à gestão financeira dos recursos descentralizados, no PPP da Escola I, os registros são vagos e não permitem uma análise sobre o desenvolvimento de ações pertinentes e fica assim comentado:

A Unidade Educativa recebe recursos financeiros do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola); Repasse Financeiro do MEC (Ministério de Educação e Cultura) de Recursos para a aquisição de materiais de consumo e permanentes; PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) repassado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para aquisição da merenda escolar; Repasse Financeiro para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, administrado pela direção, APM (Associação de Pais e Mestre) e Conselho Escolar. (DOURADOS, 2007f, p. 31).

Não obstante, quando se observam as ações de gestão definidas pelas atribuições dos sujeitos da escola, verifica-se, por exemplo, que, no que se refere às decisões sobre os recursos financeiros descentralizados, o PPP atribui essa atividade somente ao diretor da unidade; sendo assim, é dele a responsabilidade em “apresentar a movimentação financeira da Unidade Escolar, sempre que receber recursos públicos ou próprios, propondo ações que visem a melhoria da qualidade dos serviços prestados”, bem como “coordenar as atividades pedagógicas, administrativas e financeiras, consoante ao Conselho Escolar” (DOURADOS, 2007f, p. 18). A APM da escola, entre as atribuições que visam à integração escola-comunidade, tem a função de “auxiliar a Unidade Escolar na elaboração do planejamento de aplicação dos recursos financeiros, bem como na prestação de contas desses recursos” (DOURADOS, 2007f, p. 18).

Um dos pontos positivos observados no PPP foi a de atribuir aos vigias e às merendeiras participação na “elaboração e na execução do Projeto Pedagógico e do Regimento Escolar da Unidade Escolar” (DOURADOS, 2007f, p. 24). Contudo, isso não fica evidenciado nas ações desenvolvidas.

Quanto às atribuições referentes à participação dos alunos, o PPP reserva a participação deles no que se refere à elaboração e execução do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar, bem como a participação no Conselho Escolar, no Conselho Didático-Pedagógico e no Grêmio Estudantil, ou equivalentes, de modo representativo. Essa forma de participação também está presente em relação às atribuições dos pais, porém com menos atribuições. O PPP prevê que as atribuições dos pais se devem a:

1. Zelarem, por si e pelos alunos (as) deles dependentes, de todos os seus deveres previstos neste Regimento Escolar.
2. Comparecerem às reuniões convocadas pela Escola para que sejam informados, ou esclarecidos, sobre a vida escolar dos (as) alunos (as).
3. Comunicar à Escola a ocorrência, em família, de moléstia contagiosa que possa colocar em risco a saúde e o bem estar da comunidade escolar.

4. Observar os termos, e condições, previstos no código disciplinar da Escola e neste Regimento. (DOURADOS, 2007f, p. 27).

Na **Escola II**, a proposta educacional afirma que a educação “não é uma atividade de meramente transferir conhecimentos, mas de respeito aos anseios dos educandos. Respeito que não significa se furtar ao direito de estabelecer limites, cobrar responsabilidades.” (DOURADOS, 2007g, p. 23).

O PPP (2007) desta escola prevê que a educação “compreende os processos formativos desenvolvidos na família, trabalho, movimentos sociais, sociedade civil organizada, organizações culturais”. Nesse sentido, segundo o PPP (DOURADOS, 2007g, p. 23-24) “cabe à escola, a promoção da educação formal por intermédio da ação educativa intencional, como forma de promoção de uma sociedade justa, onde todos possam ter acesso aos bens culturais e sejam valorizados como seres humanos”. Assim, a escola tem como norte “uma educação comprometida que significa buscar o conhecimento da realidade em que vive e trabalhar na ótica da transformação da sociedade”.

Na busca para desenvolver a concepção de educação proposta, o PPP da Escola II prevê que:

- a) A escola deve assumir a tarefa de refletir sobre sua intencionalidade educativa; b) A escola deve participar da definição da política educacional a ser adotada, assumindo uma nova postura de liderança e não de mera executora; c) Buscar a descentralização para sua autonomia e qualidade da educação; d) Descentralização do processo de tomada de decisões e prática de um processo coletivo de avaliação de caráter emancipatório. (DOURADOS, 2007g, p. 5).

Em relação à gestão democrática, a escola afirma no seu PPP que “não basta planejar coletivamente, é necessário que se crie caminhos ou mecanismos para que as ações sejam efetivadas e vivenciadas, por todos os segmentos da escola” (DOURADOS, 2007g, p. 25).

Outro item importante que demarca os pressupostos da proposta pedagógica da escola é que ela reconhece que

- [...] a escola deve assumir a tarefa de refletir sobre sua intencionalidade educativa participando da definição da política educacional a ser adotada, assumindo uma nova postura de liderança e não de mera executora. Para isso a escola deve buscar a descentralização para sua autonomia e qualidade da educação. (DOURADOS, 2007g, p. 5).

Ainda no PPP (DOURADOS, 2007g), a escola anuncia que a “Unidade Educativa está em processo de construção em relação à socialização das decisões” (DOURADOS, 2007g, p. 15). Nesse sentido, a participação da comunidade fica registrada da seguinte forma:

Na visão dos pais, a escola é importante, forma cidadãos buscando um futuro melhor, transmite conhecimentos e é um lugar seguro para seus filhos ficarem. A escola não abre mão da participação dos pais, cabendo a ela cumprir seu verdadeiro papel que é ensinar com qualidade para vivência e cidadania, procurando alternativas para trabalhar em parceria com as famílias e desenvolver projetos. A comunidade se envolve mais quando os filhos estão incluídos nas ações que a escola desenvolve. Podemos constatar pela participação no Projeto Cidade Educadora (reciclagem), com a confecção de roupas para o desfile, que elevou a auto-estima dos pais/ mães e dos alunos. (DOURADOS, 2007g, p. 18-19).

Segundo o PPP, para ampliar o “envolvimento” dos pais, a escola desenvolve ações para esse fim:

Sendo assim, a escola procura desenvolver durante todo ano letivo, várias ações tais como: Projeto de reciclagem de lixo (confecção de roupas e acessórios), Proerd (formatura), Festa da Família, Desfile da Primavera, Musicalização, Escola que Protege, para incentivar a participação da comunidade. (DOURADOS, 2007g, p. 18-19).

Pode-se observar que a forma como a proposta da escola concebe a participação da comunidade não pressupõe uma participação nas tomadas de decisões, de modo que também não visa a qualidade educativa. Ao que parece, os sujeitos da escola não estão convencidos de suas dimensões políticas, cívicas e éticas, o que contribui para inibir o diálogo e o debate com a comunidade externa.

Quanto aos recursos financeiros, o PPP da Escola II, tanto quanto da Escola I, é vago e registra o seguinte:

- a) Repasses financeiros realizados pela Prefeitura Municipal, com a finalidade de subsidiar pequenos reparos e aquisição de material de expediente, de consumo e permanente de que a escola necessita.
- b) Repasse financeiro oriundo do Governo Federal: PDE (Programa Desenvolvimento Escolar); PDDE (Programa Dinheiro Direto à Escola); Recursos próprios da Prefeitura Municipal.
- c) Desde 2005, o repasse realizado pela Prefeitura de verbas relativas ao PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar, oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola, por intermédio de convênio, é administrado pela direção e conselho da merenda escolar da Unidade Educativa. (DOURADOS, 2007g, p. 8).

Pode-se observar que também nessa escola, dentre as propostas constantes no plano de ações, não se observa nenhuma que vise à discussão e à participação dos sujeitos da escola na gestão dos recursos financeiros. Não foi verificada no PPP da Escola II nenhuma

menção à participação dos sujeitos na gestão dos recursos financeiros na escola, com exceção dos recursos do Pnae, que são geridos pela direção e Conselho da merenda.

Nas propostas pedagógicas das escolas, foi observado que, embora as escolas tenham optado por um referencial teórico democrático em relação à gestão, os planos de ação que elas elaboraram não estabelecem coerência entre os meios e os fins adotados. A Escola II, apesar de ter demonstrado preocupação com a participação dos pais na escola, elabora suas ações justificadas pelas “limitações da família em acompanhar a vida escolar de seus filhos, dos cuidados, quanto à higiene pessoal e erotização da infância” (DOURADOS, 2007g, p. 18). Desse modo, a escola absorve a demanda da família, o que pode ser observado nas ações da escola. De certo modo, ao que parece, prevalece nessa escola um atendimento caritativo que tutela a ausência da família na escola. Esse, entre outros, também se mostra num dos entraves para a superação dos problemas da participação na escola. Ao que parece, na falta de ações que demarquem a coerência entre a teoria e prática, a proposta político-pedagógica da escola redonda num conjunto desconexo e fragmentado da realidade escolar, com ações que mais confundem do que contribuem para a gestão da escola. O resultado dessa falta de síntese pode ser observado na visão que os sujeitos têm da gestão da escola.

5.4 O campo: a visão dos diferentes sujeitos sobre a gestão da escola e dos recursos financeiros descentralizados

5.4.1 A gestão da escola na visão dos agentes escolares

Compreende-se que a escola é uma construção social, sua gestão é por natureza plural, diversificada, dinâmica, dependendo da produção e da reprodução de regras, de diferente tipo, construídas e reconstruídas pelos atores envolvidos. O conceito de gestão que baliza este estudo está ancorado nos princípios da autonomia e da participação democrática das práticas de gestão que visam à transformação social. Nessa perspectiva, a gestão escolar só alcança materialidade histórica, na e pela ação dos seus envolvidos e, em face disso, ela se encontra em constante processo de criação e de recriação.

Uma dessas expressões é que as unidades de ensino pesquisadas têm, em sua trajetória, a eleição de diretores como uma das expressões da gestão democrática, instituída pela Lei Municipal n.º 1.925, de 1994. Conforme discutido anteriormente¹⁹⁴, os diretores das escolas municipais são eleitos por voto direto, o que representa uma diferença no trato das relações entre diretores e comunidade escolar; porém vale considerar que a gestão democrática das escolas municipais ainda enfrenta vários entraves inerentes às experiências acumuladas na rede, historicamente mediadas por práticas patrimonialistas. Considerando essas afirmações, esse item teve o objetivo de analisar as concepções de gestão que balizam as práticas dos sujeitos da escola.

Foi observado que a visão apresentada, tanto pela direção quanto pelos professores sobre a gestão da escola, demonstra que eles entendem a importância do envolvimento da comunidade nos assuntos da escola como um dos fundamentos da gestão. Isso fica evidente na fala da diretora Marta da Escola I. Quando perguntada sobre como é a gestão da escola, afirma que “aqui nós trabalhamos coletivamente, tudo que vou fazer eu comunico a todos, de modo que discutimos tudo no ‘grupão’¹⁹⁵”. Concordando com a diretora Marta, a professora Lúcia também admite que “todos sabem de tudo que ocorre e discutem sobre os assuntos do cotidiano”. Sofia vai mais além e acrescenta ao envolvimento a consulta que a direção faz “a todos” sobre os assuntos pertinentes à escola. Segundo ela, “nunca a direção faz nada por conta própria. Ela sempre tem essa preocupação de passar por todos os setores para saber a opinião de cada um. Então, a nossa escola tem essa característica de ligação entre todos”. Na visão da professora Sofia, o fato de todos poderem participar é reforçado pelo acesso à informação: “aqui todos sabem de tudo que ocorre e discutem sobre os assuntos do cotidiano”.

Para a professora Sofia, a gestão da escola é bem tranquila:

Sempre existe a preocupação de informar primeiro, tanto professor, como outros sujeitos. Tanto que, no final do ano, nós fazemos uma avaliação da escola enquanto instituição. Este ano nós já fizemos. Passamos um formulário no final do ano passado e no início do ano, comentamos os resultados e as falhas. Depois avaliamos, porque falhou, como vamos mudar. E isso contribui muito. Então a gente dá opinião, a gente conversa. Se não dá pra fazer naquele momento, passa pra frente e vai indo. Por exemplo, a direção anterior eu não tinha contato, nessa a gente conversa e dá certo. Então tudo é comunicado. Eu tenho mais como participar e fazer os professores participarem. A direção faz nada por conta

¹⁹⁴ Essas questões foram abordadas nos capítulos 3 e 4 deste estudo.

¹⁹⁵ Segundo a Diretora Marta, o “grupão” é formado por todos os professores da escola, mais os representantes dos conselhos.

própria. Por exemplo, os problemas de limpeza¹⁹⁶ na escola que estamos tendo são conversados. Aí a gente dá nossa opinião, do que precisa fazer. Isso é conversado entre todos.

A professora Lúcia acredita, também, que a gestão é comunicativa e prevalece o diálogo, porém sobre a participação dos pais ela ponderou que “esse ponto ainda tem que ser vencido na escola”.

Na Escola II, a situação não é muito diferente; para a professora Mara, “a gestão da escola mudou muito depois que a professora Solange ganhou a eleição, antes nós não sabíamos de nada era tudo centralizado e hoje, não! A diretora discute tudo com a gente. Ela envolve todos no trabalho”. A professora sorriu e continuou, “às vezes trabalhamos até demais”. Pareceu-nos que havia certo descontentamento em relação à quantidade de demandas da escola. Perguntada sobre essas demandas, Mara respondeu que “cada vez exigem da gente mais coisas, uma hora é planejar, logo após são as festas, depois palestras, formações e um mundo de coisas. Uma hora a gente cansa! E se o aluno vai mal a culpa é nossa também”. Porém, a professora ponderou em seguida que ela entende que a escola atende uma população carente e que precisa; por isso, segundo ela, “o trabalho é dobrado”.

Outra a comentar sobre a gestão foi a professora Alice, membro do Conselho da Escola. Está há dez anos no magistério. A professora Alice avalia que “nós, professores, temos que nos envolver na gestão! Tudo só funciona quando a gente participa.” Perguntada se, em sua opinião, os alunos e os pais fazem parte da gestão escolar, ela disse: “nem sempre eles podem participar, o que é uma pena”. Em relação à gestão, ela afirmou que “deve ser um compromisso de todos, como a Solange sempre diz”. Ao que parece, na visão dessa professora, “todos” não inclui pais e alunos.

A professora Mariza, membro do Conselho de Alimentação Escolar, ao falar da gestão da escola, usa como exemplo a gestão dos recursos da Alimentação Escolar. Segundo ela, esse ponto faz parte de uma gestão mais democrática, pois:

Se você centraliza tudo, fica mais difícil pra administrar, tem coisas que podem ser deixadas pra outras pessoas que tem mais competência pra fazer isso. Por exemplo, se você comprar só leite, não vai sustentar a criança, por que nós temos criança que vem sem comer nada, às nove, dez horas eles precisam de um almoço e não lanche. Às vezes vinham coisas que as crianças não comiam. Quando eu era criança vinha um tal de risoto que era horrível, voltava

¹⁹⁶ Esses problemas apontados por Sofia se referem ao material de limpeza que deveria ter sido entregue pela Samed, que até aquela data não havia ocorrido.

praticamente tudo, vinha pronto, pré cozido mandado pelo MEC, ninguém comia, aquele era um dinheiro jogado fora.

Na visão dessa professora, a descentralização da gestão, bem como da alimentação escolar torna a escola mais ágil, pois “quem está aqui dentro conhece a realidade da escola da comunidade, então pode decidir melhor sobre os assuntos da escola”.

A Sra. Luzia, auxiliar de apoio institucional, zeladora na escola há quatro anos, acrescenta mais um critério à gestão da escola: o respeito. Segundo ela, “os funcionários são respeitados e, muitas vezes, não em tudo, mas somos consultados pela direção”. Quando perguntada se ela é chamada para decidir assuntos da escola, Luzia responde: “sobre coisas na minha área, sim”.

Para a Sra. Cleuza, merendeira na escola e membro da Comissão da Alimentação Escolar, a gestão da escola melhorou muito. Para essa afirmação, ela toma por parâmetro a gestão anterior. Segundo ela,

Já houve diretores que trazia a coisa [cardápio] na cabeça dela, e então um dia ela trazia galinhada, outro dia arroz com frango [risoto], já tiraram até o feijão e feijão tem ferro. Então ela só fazia o que ela comia e não o que a criança comia. O óleo mesmo, a medida do óleo, pra 5 kg de arroz vai meio litro de óleo, e ela achava um absurdo, mesmo a gente tendo curso, ela achava que a gente não tinha competência. A Solange é uma ótima pessoa e diretora também. Se tiver frio, a gente pode colocar uma comida mais quente e, antes não era assim... a gente fazia comida quente num dia de muito calor e a criança passava mal, mas eles tinha que aceitar a merenda. Não pode fazer assim com as criança! Por isso que eu digo, hoje tamos no céu!

Na visão da Sra. Cleuza, “uma boa direção é tudo numa escola”. Perguntada se as crianças escolhem o cardápio nessa gestão, ela disse que:

Eles não tão preparados, ainda, comem muita besteira e se deixar só querem comer coisas doces, isso não pode. Isso é pra tá criando adultos mais saudáveis. E também tem o problema de obesidade e criança obesa já é infeliz, então adolescente obeso é super infeliz, então não precisa ser dessa forma, tem como ser de outra forma. Geralmente quando você conversa com uma mãe e ela é obesa, a criança é obesa. Então somos nós temos que educar essas criança.

Um ponto a ser destacado é que a visão dos pais sobre a gestão da Escola II está extremamente vinculado ao desempenho da diretora. Assim, o modo de encarar a gestão da escola, na visão do Sr. Juarez, pai de duas crianças das séries iniciais do Ensino Fundamental, se assenta na figura da direção da escola que, segundo ele, “a escola é muito é muito boa, a diretora é muito preocupada com as crianças”. Outro critério de gestão para esse pai está no fato de ser informado sobre o que ocorre na escola; segundo ele, “a

diretora fala tudo que acontece nas reuniões. Nós sabemos de tudo, então para nós é muito bom”.

O outro pai entrevistado, o Sr. Ronaldo, que tem uma filha matriculada na pré-escola, usa como critério de gestão o fato dos pais serem ouvidos na escola: “sempre que minha mulher vem nas reuniões, ela é bem tratada pela professora”. Colabora com essa visão o seu relato, afirmando que “uma vez na reunião nós pedimos pra pôr um portão na entrada para que as crianças ficassem seguras e a direção da escola atendeu”.

Nas falas dos pais foi observado que a maioria acredita que a escola está sendo bem administrada. O Sr. Venâncio, pai de dois alunos da Escola II, quando questionado sobre o que seria uma boa administração, resume a concepção que os pais têm da gestão da escola, quando diz: “bom, Dona, a gente sabe que as criança come bem, não falta caderno nem lápis. A diretora chama, sempre que tem problema com os filho. Então isso é bom pra nós”.

Constata-se que existem dois padrões de respostas. De um lado a do corpo funcional que alega que a gestão se configura pela circulação de informações na comunidade, pela consulta aos professores antes das ações pertinentes aos assuntos da escola, e aos que nela trabalham; por outro lado, os pais demonstram que eles abdicam da participação nos assuntos escolares em função de uma gestão que eles definem como satisfatória, tendo por base o desempenho da direção, pois, na visão da maioria dos pais, a escola “vai bem” porque eles são ouvidos, bem recebidos e esporadicamente têm suas “solicitações” atendidas.

Apesar da atmosfera “cooperativa” e pautada na “comunicação” declarada pelos sujeitos da escola, uma coisa salta aos olhos: a gestão da escola observada, na visão dos entrevistados, continua sob o domínio dos professores e da direção que, mesmo modificando as relações de convivência com a comunidade escolar, agregando a ela novos valores, não visa modificar as relações de poder. Essas novas regras adotadas na escola no trato com os pais e alunos, não os define como sujeitos na gestão da escola. Isso porque, ao que se observa na visão dos sujeitos entrevistados, não demonstra alteração nas relações de poder que historicamente sustentam a gestão da escola, na sistemática forma de minorar a importância dos pais e dos alunos na condução das ações desencadeadas na gestão escolar.

As novas formas de lidar com a gestão da escola, evidenciadas nas falas dos sujeitos, servem para ilustrar a criação de novas relações, na medida em que agregam a ela

novos valores, antes ausentes nas práticas de gestão dessas escolas, em função da condução centralizada das gestões anteriores. A visão desses sujeitos não demonstra elementos problematizadores da gestão escolar; ela aparece como se tudo estivesse dentro da “normalidade” e do esperado. Nesse sentido, observa-se que a concepção de gestão dos sujeitos da escola colabora para a reprodução das relações de poder na escola, na medida em que o que está em foco na gestão das escolas é o “bom relacionamento” entre direção, professores, pais e alunos. Outro ponto observado na visão desses professores é que há uma mistificação em relação à circulação de informações que obscurece a ação participativa na escola. Não se nega a importância da informação como elemento da gestão, porém, numa gestão que visa a práticas democráticas, tanto a informação quanto a participação nas tomadas de decisão são imprescindíveis. Assim os sujeitos entrevistados se encantam com esse modo “mais aberto ao diálogo”, à “troca de informações” e ao “respeito,” que aparentemente expressam-se como algo novo. Contudo, esse modelo de gestão acaba por esvaziar os conflitos inerentes ao exercício da cidadania crítica e tende, efetivamente, para a despolitização dos conteúdos democráticos necessários à gestão da escola. Essas afirmações ficam mais visíveis quando se observa a participação da comunidade na escola.

5.4.2 Mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade¹⁹⁷ na escola

Os mecanismos de gestão democrática cumprem papel decisivo na escola como espaços de ação coletiva para o exercício da democracia escolar. Esses mecanismos criam lugares que marcam a participação e ampliam o envolvimento dos sujeitos da escola e devem ser buscados como forma de democratizar sua gestão. A escola, como espaço democrático, é entrecruzada por várias culturas que se manifestam de diferentes formas, que se dão em acordo com a visão de mundo hegemônica de seus sujeitos, que definem, por fim, as práticas de gestão. Numa via de mão dupla, a escola é disputada como difusora da visão de mundo das classes fundamentais (GRAMSCI, 1978b). Por essa razão, mecanismos democráticos na

¹⁹⁷ Assim como em Paro (1992, p. 256), o uso do termo “comunidade” “não pretende ter aqui um significado sociológico mais rigoroso. Ele está sendo usado nesse estudo para significar tão-somente o conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais de seus serviços”.

escola – APM, Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, eleição de diretores, assembleias, entre outros – devem ser tratados com relevância ao se estudar a participação popular, haja vista esses mecanismos criados mediante as disputas travadas pela democratização da escola; quando perdem essa dimensão, acabam por despolitizar o debate, bem como levam ao seu esvaziamento.

Todavia, somente uma práxis democrática pode transformar esses instrumentos, de modo que eles venham a atuar no sentido de modificar as relações de poder hegemônicas na escola. Ou seja, a pura e simples existência formal desses canais de participação não os torna capazes de interferir nas relações de poder. É preciso que eles sejam apropriados por uma visão comprometida com valores democráticos. Desse modo, o Conselho Escolar e a APM, assim como os demais mecanismos de gestão democrática, podem vir a ser instrumentos de transformação quando apropriados por práticas que partilham as decisões tomadas na escola.

Embora os textos das leis educacionais prescrevam orientações sobre a participação na escola como um princípio democrático, ela só é válida se os sujeitos participam dela por um ato de vontade (PARO, 2008). A grande importância desses espaços democráticos na escola é educar para a liberdade, entendida como um construto histórico que dá, tanto aos homens quanto às mulheres, sem distinção, a condição de sujeito. Para Marx (1996), o homem constrói sua liberdade à medida que os processos sociais sejam frutos de escolhas coletivas e conscientes. Diante da importância que a participação assume no ambiente escolar, examina-se, na visão dos sujeitos das escolas estudadas, como é compreendida essa questão por eles.

As novas concepções que colonizam a visão dos sujeitos da escola em relação à gestão escolar podem ser observadas na visão pragmática que os sujeitos da escola têm sobre a participação da comunidade. A fala de Marta, diretora da Escola I, ilustra essa afirmação; segundo ela, “a comunidade vizinha, participa mais das promoções, mas de vir e dar o trabalho deles aqui na escola, não”. Perguntada como se dá a relação da escola com a associação de moradores do bairro, Marta diz que:

O último representante ajudou muito no sentido de chamar a prefeitura para limpar a escola. Eles conseguiram uma caçamba para limpar o pátio. Isso foi viabilizado pela associação junto aos vereadores e outras pessoas que não sei quem são. Outra ajuda foi de lutar contra a ideia do novo prefeito de acabar com a eleição dos diretores das escolas, de dizer que era ilegal. Nós nos mobilizamos com eles e fomos para a câmara de vereadores e quebramos o pau.

Em relação à contribuição dos pais nos assuntos da escola, Marta diz que:

Quando a gente lê os relatórios nas reuniões e os pais vêem quantias como 75.000 mil reais, eles acham que é um dinheirão. Até porque muitos deles ganham só o salário mínimo. Apesar de explicarmos em assembléia todos os gastos, mesmo assim eles acham que é muito dinheiro. Eles não conseguem ver o tanto de despesas que a escola tem. Desse modo, a comunidade não participa de nada, nem um simples conserto, eles não se propõem a fazer gratuitamente. Quando fazemos festa, eles vêm. Consomem, gastam, mas participar dos problemas do dia-a-dia, nada.

Em relação à participação dos alunos na gestão, a Escola I implantou o Projeto do Grêmio Estudantil e já possui representação. Participam dele os alunos regularmente matriculados, do 6º ao 9º ano. Contudo, segundo a diretora da unidade, o Grêmio se envolve mais nas ações de lazer da escola. Perguntada como se deu a organização do Grêmio Estudantil na escola, a diretora Marta informou que foi:

[...] a convite da direção, a gente foi nas salas e perguntou quem gostaria de participar, e eles dão os nomes e daí nós fazemos a seleção. Logo depois que nós assumimos nós organizamos o grêmio, porque estava na nossa proposta de trabalho da eleição.

Quanto à participação da comunidade na escola, nos mecanismos de ação coletiva como o Conselho Escolar, a APM e o Grêmio Estudantil, concordando com Paro (2007), são estruturas que não conseguem superar os obstáculos de uma gestão avessa à participação na qual estão mergulhados. Outra professora entrevistada foi Sofia, graduada em Biologia com especialização na área e presidente do Conselho Escolar. No depoimento de Sofia, perguntada sobre a participação dos pais e alunos, ela informou que, no Conselho, “eles [alunos] têm representantes e que participam, quando começa o ano letivo, até a gente organizar tudo, os alunos participam”. Questionada se sua afirmação levava em conta se as decisões tomadas na escola consideravam a participação dos alunos nos assuntos que dizem respeito às formas como as aulas são dadas, sobre o cardápio da merenda, sobre a organização dos espaços na escola, etc. A professora ponderou que já existe uma rotina de procedimentos na escola, mas sempre que necessário os alunos são ouvidos.

Entretanto, ao que parece, não há participação direta dos alunos na gestão da escola. Na maior parte do tempo destinado às entrevistas, os alunos sequer foram mencionados pelos professores, bem como pela direção, a não ser quando as questões eram diretamente relacionadas a eles. Na visão de Vinicius da 8ª série, que é um dos alunos que compõem a diretoria do Grêmio Estudantil, sua função é participar, quando a direção solicita. Perguntado quando isso ocorre, ele respondeu que não sabe data certa e que fica sabendo às vezes no dia. Ao ser perguntado como se dá sua participação nas reuniões, ele informou que só escuta o que

está sendo discutido e, na maioria, das vezes não entende muito bem o que é decidido, “mas na hora de votar, eu voto com a maioria”, concluiu ele.

No depoimento de Marcos, aluno do 9º ano, que estuda na escola desde a primeira série e mora próximo da escola, pode ser observado que os alunos das séries finais do Ensino Fundamental, de certo modo, se envolvem mais em algumas ações da escola. Segundo ele, sua participação na escola é mais relacionada às festas e aos jogos; ele informou que: “agora mesmo estamos arrecadando doações para nossa barraca na festa julina, para nossa formatura”. Perguntados se participavam do Grêmio, Marcos disse que não, porque não via motivos para isso. Informados pela pesquisadora sobre as funções do Grêmio, o aluno achou interessante, mas ponderou que os alunos não têm voz na escola e que não há união entre eles. Ele admitiu que a maior mobilização e estímulo dos alunos para participar é quando se trata de esportes, ou festas. Ele informou, ainda, que os alunos representantes do Grêmio só vão às salas para dar recado sobre as atividades da escola.

Quanto à participação dos pais, a professora Sofia informou que “eles têm seus representantes no Conselho, mas eles nunca vêm”. Segundo ela, “se o pai for daqui da escola, aí ele vem”. O depoimento da professora ilustra que um dos obstáculos à participação dos pais na escola diz respeito à forma hierarquizada de se sobrepor a dimensão técnico-pedagógica como forma de inibir a participação. Segundo ela,

Olha, eu acho que nós não temos muito pra falar, porque os pais ainda não estão preparados para vir à escola. Eles não estão preparados no sentido pedagógico. Eles não têm conhecimento das esferas que norteiam o nosso trabalho. Eles querem, por exemplo, que a escola decida uma coisa sem poder. Então, eles não têm preparo. Eles chegam e dizem assim: “tem de suspender o menino! A escola tem de fazer isso, fazer aquilo”. Eles querem direitos demais. Tem mãe que sabe que não podemos dar suspensão, por isso ela não faz o menino fazer as tarefas. E quer que o menino continue na escola. Por exemplo, numa assembléia geral eles disseram “tem de proibir, não pode entrar sem uniforme”. Eles querem que se decida e pronto. Mas a gente sabe que não existe uma lei que sustente isso. Eles não sabem que nós estamos sujeitos a muitas sanções.

Na visão de Sofia, os pais aparecem como uma ameaça quando cobram da escola mudanças na condução pedagógica. Os pais são vistos como pessoas que não têm compromissos com a educação dos filhos e desinteressados. Para Sofia, os pais, na sua maioria, não participam da escola,

[...] eles vêm só cobrar. Até dizer que nós estamos passando tarefa demais, eles reclamam. Então, tudo que dá trabalho para eles, eles reclamam. Alguns poucos pais participam, perguntam da vida escolar. Mas a maioria não quer nenhum trabalho. Quando pedimos tarefas que exigem pesquisa e os filhos têm que procurar uma biblioteca ou uma lan house para ter acesso à internet, aí eles já vêm com tudo. Não querem conversar, não. Eles não vêm pra ver opções. Eles vêm com a finalidade de

brigar mesmo. Não procuram ajudar ou pensar junto. Para você ver, a mãe veio brigar com a professora que tomou o celular da criança, pois estava atrapalhando a aula. Mas a preocupação da mãe era mostrar à professora que ela estava errada e que tinha devolver o celular para a aluna, hora nenhuma essa mãe estava preocupada com o aprendizado da filha.

Essa postura não é novidade nas escolas, ela reflete o despreparo da escola ao lidar com a diferença e com a crítica. Não se nega que os pais não acompanham os filhos nas atividades escolares, porém há que se entender que as relações de desigualdades presentes na sociedade obrigam que muitos desses pais priorizem a sobrevivência da família, afastando-os de outros objetivos. Ao contrário de uma postura agressiva, a escola pode partir desse conflito para aproximar os pais pelo convencimento sobre a importância do tipo de trabalho para o aluno. Mesmo que não resulte numa compreensão imediata desse pai, ela favorece a criação de espaço de diálogo entre escola e pai.

No depoimento, a professora Julia, coordenadora pedagógica da escola há 9 anos, formada em pedagogia, declarou que poucos pais se fazem presentes nas reuniões sobre desempenho dos filhos, “mas ainda assim, aparecem alguns. Coisa que a escola valoriza, mesmo em se tratando de um número reduzido”. Porém a visão de Julia sobre os pais não é muito diferente. Segundo ela, os pais não gostam de ser incomodados com ajuda nas tarefas extras dos filhos que a escola solicita. A coordenadora da escola demonstra que não há condição de diálogo nos conflitos entre os pais e os professores. A escola simplesmente proíbe as tarefas que envolvem pesquisa, como pode ser observado no depoimento da coordenadora Júlia:

Os pais vêm à escola para reclamar sempre que os professores pedem um trabalho que exige pesquisa com a contribuição deles. Então, essa prática ficou proibida aos professores. Somente pode ser executada a tarefa que pode ser feita na escola. Mas isso esbarra nas condições físicas da escola, que não oferece local adequado, ou seja, não tem horário disponível no laboratório de informática para o número de alunos que precisam pesquisar.

Júlia informa, ainda, que os pais alegam que “os filhos não podem sair de casa, por vários motivos: alguns precisam cuidar dos irmãos, para outros o bairro é violento para as crianças transitarem”. Essa é uma situação concreta que deveria servir para que a escola problematizasse, mas, ao contrário, a forma como a escola conduziu o assunto criou uma atmosfera hostil nas relações entre pais e professores, que pode ser observada na fala da professora Sofia, presidente do CE, que não se mostrou sensível ao tema ao afirmar que: “quando o pai quer, ele leva e traz o filho... Não existe isso!”

Ao que parece, a participação dos pais não é uma questão administrativa na escola, assunto que a escola prioriza. Na visão da diretora Marta, conseguir que os pais participem na escola é difícil. Ela reconhece que

Quem tem feito esse trabalho de tentar trazer os pais para a escola é a parte pedagógica¹⁹⁸. O Conselho Pedagógico, que conversa com os pais sobre os filhos, o Conselho Escolar também, quando tem algum problema com aluno. Agora, no momento que a gente convoca pra discutir os problemas pedagógicos dos filhos, eles comparecem em um número bom. Não a maioria. Agora, a APM não exerce essa função. Deveria, né?

Já a professora Lúcia tem uma visão mais otimista sobre a participação dos pais. Segundo ela,

Nós temos uma participação razoável dos pais, nos eventos eles participam em peso. Não é em todos os momentos que eles estão presentes. Os pais envolvidos na APM é uma situação de dedicação mesmo, eles se envolvem completamente e acho que eles se preocupam em ter sempre pai na APM. Por isso, eles acabam indicando outro pai. Mas sempre existe a preocupação de trazer o pai pra dentro da escola.

Para a professora Lúcia, a comunidade participa de forma efetiva nas festas que a escola promove. Segundo ela, “a festa junina é feita com doações da comunidade. A comunidade participa, eles se fazem presentes na festa e a gente consegue ter um evento de sucesso¹⁹⁹.”

Sobre esse ponto, foi observado que os eventos festivos organizados pela escola, na visão de alguns professores, servem para esgotar as tensões cotidianas provocadas pelo esvaziamento dos espaços de participação, como a APM e os Conselhos. De certa forma, o enfraquecimento em que se encontram esses espaços de participação democrática nas escolas resulta do modo como a escola hierarquiza suas prioridades e suas relações com a comunidade. Assim, para cumprir o papel integrador entre a comunidade e a escola, na visão de Sofia, as ações promovidas pela APM contribuem para atrair os pais e “isso ajuda a melhorar a relação entre eles e os professores”. A professora afirma ainda que “a APM contribui para essa convivência com a comunidade, pois na entrega de notas, ninguém se comunica. É cada pai com cada professor. Nesses dias, não. Tem uma apresentação cultural e os pais se comunicam mais com os professores”. Por outro lado, a professora Sofia ressalta, ainda, que “a APM é importante, porque esse dinheirinho arrecadado pela APM ajuda bastante em algumas coisas na escola”.

¹⁹⁸ Aqui a diretora se refere ao Conselho Didático-Pedagógico.

¹⁹⁹ O sucesso do evento é reconhecido pela participação da comunidade e pela arrecadação que a APM faz nos eventos.

Segundo Marta, a relação entre o CE e a APM “é muito boa, muito tranquila”. Segundo ela,

Normalmente fazemos as reuniões juntos. Existe um representante da APM nos conselhos e vice-versa. Muitos reclamam das reuniões, fazemos fora do horário de trabalho. [...] procuramos fazer as pautas antes e passamos pelos professores colhendo sugestões. Isto tudo gera um relacionamento muito bom.

Entretanto, diferente da visão de Marta, a professora Sofia disse que “somente em algumas situações o CE se reúne com a APM para tomar decisões internas à escola”. Segundo Sofia, nas reuniões do Conselho da Escola a APM “só é chamada em situações muito especiais, por exemplo, quando tem algum problema com um funcionário ou mesmo algum problema grave com alunos que precisa ser resolvido”. Sofia diz ainda que quando é consultada sobre a alocação dos recursos que chegam à APM a sua “maior preocupação é com os professores, porque eu prezo bem os professores, então, eu quero o parecer do professor em cada item de pauta”. O Sr. Amarildo, vigia na escola e pai de aluno da sétima série, morador da comunidade há quatro anos e o atual presidente da APM, acredita que a APM tem papel importante na educação das crianças. Segundo ele, referindo-se à importância de participar na APM, “a APM é muito importante para a escola. É ela que promove muitas coisas para que a escola funcione bem”. Veja, diz ele, “se a gente não tivesse uma APM desse jeito, a escola estaria toda depredada uma hora dessas, e uma escola limpa e organizada é importante para as crianças aprender”. Quando perguntado sobre as ações que a APM desenvolve em relação às questões pedagógicas da escola²⁰⁰, ele não soube falar muita coisa. Ele disse que nunca havia pensado nisso. Ele afirmou também “que não é fácil participar da APM, tem muitas coisas que a gente precisa aprender. É muito papel e não é todo mundo que está disposto, ou sabe mexer nisso”.

Constatou-se também que há na escola uma lógica própria na atribuição de ações entre as instâncias de participação coletivas. Na visão de alguns professores entrevistados, cada uma das instâncias tem atuações voltadas para suas “especificidades” o que, segundo eles potencializa de modo geral mais produtividade nessas instâncias. Sobre essa observação, a Professora Sofia, presidente do Conselho Escolar, perguntada sobre a relação entre o CE e a APM na escola, informou que “não entra muito em contato com a APM, porque na nossa escola ela está direcionada ao setor financeiro e sua tarefa é arrecadar dinheiro”. Segundo ela,

²⁰⁰ O item V da resolução n.º 3, de 2000, prevê que a APM deve favorecer o entendimento dos pais nas relações existentes na comunidade escolar tanto no processo de ensino adotado, como na qualidade resultante dele.

diferente da APM, “o Conselho Escolar está mais voltado para o aprendizado dos alunos”. Segundo ela, também por que:

[...] na APM tem os pais e os outros professores. Eu, como conselho escolar, só vou quando chamada ou quando eu quero participar. Por exemplo, eu queria um microscópio. O dinheiro não deu, porque foi pra outras prioridades que tinha. Nessas horas a gente entra em contato, se comunica. Pro conselho escolar a Marta passa tudo e se eu tenho dúvidas, eu consulto. Por exemplo, ar condicionado. A câmera, a Marta queria uma câmera fotográfica. Eu fui contra. Porque teve uns problemas aqui e a Marta queria documentar. Aí eu conversei com os professores e a minha opinião foi contra, porque tinha outras coisas que precisavam. Agora, eu não conversei com a APM²⁰¹, eu dei meu parecer e ela [Marta] encaminhou.

Na visão da diretora Marta, há uma infinidade de demandas na gestão da escola e mais outras tantas da APM que acabam por sobrecarregar a escola; por isso, segundo ela, é preciso uma divisão de tarefas.

[...] a APM funciona na parte financeira da escola. O conselho escolar é mais na parte administrativa, mas o Conselho Escolar está sempre por dentro e junto das ações da APM. E a gente distribui as atividades até pra ficar mais fácil de trabalhar, né? Então tudo que a APM faz, o Conselho está por dentro e o Conselho é convidado a participar das reuniões da APM. Quanto ao trabalho da APM, a gente se reúne, faz um planejamento do que a gente precisa, do que está faltando na escola e se não tiver a verba, a gente faz uma promoção.

Para a professora Lúcia, a APM tem por função ser unidade executora na escola, na sua visão, tudo funciona bem desse modo. Diz ela:

Na verdade, na escola, todo mundo está sempre muito ocupado com uma infinidade de tarefas e como a APM já tem um grupo que foi eleito, ou foi ao menos indicado pela comunidade, a APM, acaba assumindo tudo. Então tudo está canalizado e está facilitado para a APM assumir essa função.

Segundo a Marta e a professora Sofia, a APM “só funciona porque está ligada aos funcionários da escola. Então nas eleições a escola sempre cuida para que os professores da escola e pais que são funcionários assumam funções como membros da APM”. Essa prática também está presente no Conselho Escolar; segundo elas, “a participação só acontece quando os pais são funcionários da escola”.

Sobre essa questão, a professora Lúcia foi mais cautelosa, demonstrando que existem conflitos na forma como são encaminhadas as escolhas dos representantes da APM, mas que, no fim, acabam sendo indicados pela própria escola. No seu depoimento, ela assevera que:

²⁰¹ A máquina fotográfica foi comprada pela escola.

Eu tenho algumas ressalvas ainda em relação a APM, como por exemplo a composição do grupo, na indicação de pessoas... Acho que poderia ser uma coisa mais aberta.... mas o problema é que nós trabalhamos com prazo e quando nós deixamos em aberto, totalmente aberto, ninguém se coloca, nem indica pessoas para os cargos, acredito que por conta das tarefas, dos trabalhos, das reuniões, etc.

Perguntada sobre o que quis dizer com “deixar em aberto”, ela respondeu:

Eu vejo que pelo fato das pessoas não se disporem a participar, a gente acaba articulando para que algumas pessoas entrem. Mas, ao mesmo tempo em que acredito que apesar da necessidade de articular essas pessoas, isso acaba por ser uma ingerência da escola sobre a APM. Eu acredito que a APM é conduzida pela escola. Eu participei como secretária por 03 ou 04 anos na gestão da APM, eu sei como as coisas são conduzidas, conversadas. Tem pessoas que brigam para que as coisas sejam bem transparentes, mas nem sempre elas são assim.

Lúcia põe em evidência que o ambiente da escola não é “sereno e comunicativo” como havia sido registrado na falas anteriores. Para Lúcia, a escola tem dificuldades na adesão também de professores nos espaços de ação coletiva. Segundo ela, isso porque os sujeitos da escola estão sobrecarregados por outras funções. Em sua visão,

Isso é uma questão cultural. Não só os pais não querem participar, as pessoas da escola também não. No Conselho Escolar, por exemplo, pra gente tirar nomes para o Conselho Escolar é muito difícil, e para o Conselho Didático Pedagógico é mais ainda. Por quê? Por que esses espaços na escola são espaços que contribuem com a gestão, mas que exigem uma disponibilidade do sujeito. As reuniões são depois do horário de aulas. Eventualmente essas pessoas estarão à frente de uma formação, da organização de um evento. As pessoas têm que assumir outros papéis que levam a outras responsabilidades. Então eu vejo que essa é uma questão difícil de avançar (estou falando dessa escola, não sei como é em outras escolas).

Outra observação apontou que há um revezamento entre os membros representantes nos mecanismos de participação coletiva; no caso da APM, o Sr. Amarildo afirmou que ele está há duas gestões à frente da APM, “antes de mim, a professora Jane que era a presidente, agora ela é minha vice”. Segundo a professora Lúcia, que foi secretária da APM, isso acontece porque a escola tem dificuldades em convencer os pais a participar, “mas a gente acaba convencendo um ou outro pai da importância de participar”. Então, é feito um rodízio entre os membros de uma mesma gestão. Nesse ponto, levantou-se a seguinte questão: por que a escola se empenha tanto em organizar a gestão da APM trazendo pais ou revezando entre eles e não faz o mesmo esforço para que os pais participem do CE? Lúcia ponderou:

Eu pensando aqui comigo, será que não é a gente que valoriza mais a APM que o CE? Será que é porque se não vier pais para a APM a gente perde recursos, será que é isso? Agora me ocorreu isso. Porque a mesma preocupação em procurar uma

pessoa para participar da APM, com aquele perfil, deveria ser também a preocupação da gente para organizar tanto o Conselho Escolar quanto o Conselho Didático. Então, agora você me fez pensar um pouco. Será que por mais que a gente discuta que o Conselho Escolar e o Conselho Didático são os espaços de discussão que devem estar sempre à frente da gestão escolar e, nessa roda, a gente acaba dando mais força à participação de pais na APM do que ao Conselho? Eu creio que, nós professores achamos, que damos conta de resolver as coisas do Conselho com mais tempo. E na outra ponta está a APM, e a gente está sempre correndo contra o tempo. Os recursos vêm, nós temos tempo x pra gastar, temos tempo x pra prestar conta, então acaba que a APM tem prioridade sobre os demais conselhos. Pensando assim, o que está em jogo é o recurso. Então, é nisso aí que eu acho que a gente precisa avançar.

Lúcia pondera ainda que o fato da escola correr para preferir que os pais estejam ligados à escola se deve ao fato de que as responsabilidades advindas da APM exigem mais dedicação e disponibilidade de seus integrantes. Segundo ela,

Nós temos pais envolvidos, só que parte desses pais são funcionários da escola também. Hoje, o presidente da APM é funcionário da escola. Antes era uma professora, que tinha filhos na escola, eles são pais também. Então é muito fácil tê-los ali presentes, pela própria característica do cargo da presidência, porque a gente sabe que se precisar fazer um depósito às 2 h da tarde, esse depósito vai ser feito às 2 h da tarde, porque ele não tem outro comprometimento de serviço. Mas eu vejo que a participação dos pais ela tem que ser ampliada. Só que hoje a gente não consegue. A gente tem que trabalhar muito para trazer o pai para a escola. Não que a escola tenha se negado. Tão pouco se pode tratar tranquilamente isso. Acho que a escola tem dificuldades nisso, em lidar com os pais. A gente sabe que é um conflito e de certo modo ele contribui para resolver os problemas, mas a escola não está pronta para lidar com isso, então esse assunto vai sendo protelado.

Nota-se nas ponderações dessa professora que os diversos conflitos que atravessam a participação dos sujeitos na escola estão ligados às formas como a gestão usa para lidar com os diversos sujeitos, sendo que na ausência de uma concepção de educação norteadora das práticas de gestão, a escola absorve as demandas externas sem criticidade. Diante desse quadro, a escola acaba criando mecanismos de controle próprios para lidar com os conflitos gerados pela ausência da participação. Entre eles está a responsabilização individual pelo desempenho da escola. Ao que parece, esses conflitos são diluídos em meio a uma concepção de gestão eficiente, que alimentam as práticas nas escolas. Sobre esse assunto, a diretora Marta foi mais categórica ao tratar esse assunto; segundo ela, “isso ocorre na APM, porque nós não podemos ficar sem ela, senão não recebemos recursos”.

A escola conta também, formalmente, com o Conselho da Merenda Escolar organizado, como parte da exigência da escolarização da alimentação escolar. Esse conselho tem por objetivo decidir sobre a compra, acompanhar e fiscalizar a entrega, avaliar o cardápio da merenda servida durante o mês e apresentar sugestões. Fazem parte dele um professor, um aluno, uma merendeira e a diretora.

Segundo a diretora da escola, no início das atividades de organização do Conselho, alguns pais foram chamados para participar. Entre os pais entrevistados foi encontrada uma mãe que havia participado nesse processo; segundo ela, “Já, fui chamada, convocado pela escola, sobre esse item, por que inicialmente arroz feijão, aí depois diversifico, servindo comidas mais leves”. Perguntada se ela decide sobre a compra da Alimentação Escolar, ela afirmou que não. Na visão dessa mãe, “quando os alunos não gostam, eles mesmos abrem a boca e falam, eles que consomem, eles que dão a última voz”.

Sobre esse ponto, Marta explicou que

Na outra gestão [da prefeitura], anterior a esta, nós tínhamos o CAE, o conselho da merenda escolar lá da secretaria de educação e aí nos tínhamos a comissão da merenda na escola. Então, a gente trabalhava com a comissão da merenda aqui na escola e prestava contas pro Conselho [CAE] que ficou desativado dois anos e hoje acho que não existe mais. Então eles enviavam sugestões do cardápio pra gente, que era feito juntamente com a nutricionista, ou seja, a gente trabalhava junto. Assim, as sugestões que vinha pra escola, a gente procurava adaptar ao cardápio daqui com os produtos que o aluno gosta né! Mesmo seguindo a sugestão do cardápio delas a gente ia adaptando a realidade do aluno.

Perguntada se os alunos participavam desse procedimento, Marta informa que:

Nós fizemos algumas consultas com os alunos, mas só que eles exigem bastante da merenda, eles querem salada de frutas, querem iogurte todo dia. A gente serve o mel, iogurte, leite com chocolate serve, faz o arroz doce bem temperadinho e carne todos os dias com uma quantidade boa. Nós aumentamos bem a carne na merenda sabe, então, eles já tem uma merenda bem nutritiva.

Na Escola II, uma das reclamações mais observada foi também a falta de participação dos pais. Tanto os professores quanto a direção apontam que esse é um dos maiores problemas que a escola tem. Eles alegam que não sabem mais o que fazer para resolver esse assunto. Uma avaliação que a escola apresenta no PPP foi que a comunidade se envolve mais na escola quando os filhos estão incluídos em ações que a escola desenvolve, portanto, o Projeto Pedagógico da escola reafirmou a necessidade de garantir o envolvimento com os pais, desenvolvendo

[...] uma relação democrática com a comunidade interna e externa, com ações educativas: formação continuada; palestras, reuniões periódicas; desfile; gincana; festa da família, assembléia de pais no início do ano para tratar de assuntos gerais, curso para utilização econômica de materiais recicláveis, eventos de formatura (Educação Infantil e PROERD) e atendimento diário a toda comunidade. (PPP da Escola II, 2007, p. 20).

A diretora Solange afirmou que tem desenvolvido os esforços para aproximar a escola da comunidade; foi uma das propostas apresentadas para sua eleição. Segundo ela,

A intenção é trazer a comunidade para a escola, por que tudo que a gente tem acompanhado, lindo é que quando você abre as portas pra comunidade, ela passa a cuidar daquilo que ela precisa e que utiliza pois passa a fazer parte dela e a escola geralmente é um ponto de referência da comunidade, né? Então, nós começamos a fazer diversas ações na escola. Com essas ações²⁰² aquilo lota, superlota. Nós também estamos abrindo a escola para outras apresentações da comunidade. Uma vez foi para o concurso de rap, eles vieram pedir a escola e nós emprestamos a quadra. Isso é um exemplo, quando você tem essa relação entre escola e comunidade, são pequenas coisas mas elas são um começo. Nós temos feito um trabalho de humanização na escola, quando vem o pai a gente conversa, não é só aquela coisa de pá-pá-pá, falar mal do filho. Então, devagar a gente tem conseguido essa relação com a comunidade.

No entanto, os mecanismos de gestão democrática instituídos na escola tais como: a APM e o CE e o Grêmio Estudantil, não funcionam na escola ou funcionam somente do ponto de vista formal. Um exemplo é que escola não possui Grêmio Escolar. Perguntada sobre por que o Grêmio não foi criado, a direção alegou que as crianças são pequenas para desenvolver as ações do Grêmio, mas afirmou que “estamos pensando como trabalhar isso com as crianças”. Porém não se observou no plano de ações da escola nada que se referisse a esta intenção. Ao que parece, a escola não crê que seus alunos sejam capazes de ter aspirações e vontades próprias, seja pela idade, seja pela carência material exibida pela comunidade estudantil.

Em relação à participação dos pais e dos alunos nessa escola, a preocupação dos professores, bem como da direção, foi justificar a ausência dos pais pela carência do bairro. A diretora Solange comentou que “você sabe, né, as famílias são muito carentes e a maioria dos pais tem um mínimo de instrução, eles não tem essa cultura de participar, pois trabalham o dia todo. Quando a gente tem problemas sérios, a gente chama, daí eles vêm. Na entrega das notas muitos estão presente. Agora no dia a dia da escola somos nós que discutimos o que vai ser feito”. Para Solange, a escola tem se preocupado em encontrar caminhos para “acolher” os educandos, orientando os pais por meio de palestras, conversas individuais e reuniões coletivas. Porém, como dito anteriormente, foi observada uma diminuição sensível de participantes nas reuniões da APM; ao que tudo indica, a escola, nessa gestão, traçou caminhos diferentes para envolver a comunidade, fundada num tipo de humanismo que despolitiza a gestão da escola.

²⁰² Um dos exemplos das ações que a diretora se refere para envolver a comunidade na escola foi o projeto “Cidade reciclada é cidade evoluída”. Houve palestras para a conscientização da importância de se reciclar para preservar o meio ambiente, ajudar na economia sustentável e melhorar a qualidade de vida. Onde a comunidade se envolveu com muita criatividade na confecção de roupas, acessórios, calçados e também uma árvore de natal que ficou exposta na escola. No encerramento do projeto houve um desfile, onde educadores e comunidade participaram ativamente. O evento foi divulgado na imprensa escrita e televisiva, que, segundo os organizadores, teve uma ótima repercussão na comunidade.

Perguntada se alguma vez a escola solicitou aos pais que viessem discutir sobre o que fazer com os recursos financeiros na escola, a professora Mariza respondeu que não. Na sua visão, eles não viriam, “porque a coisa funciona assim, a prefeitura manda os recursos e, para eles, nós que temos a obrigação de resolver tudo. Eles não acham que essa tarefa é deles também”.

Nas palavras da professora Mara, licenciada em educação artística há 8 anos, a falta de participação efetiva dos pais é mais tolerada:

Os pais estão presentes na escola, quando nós temos festas comemorativas. Nessas datas os pais vêm ver as apresentações dos filhos. Isso nós queremos e temos que trazer os pais para dentro da escola para que eles possam ver que os alunos estão aprendendo, mas ainda temos muitos pais ausentes.

A participação dos pais no CE e na APM, segundo a diretora Solange, “é uma coisa que está bem longe de acontecer”. Segundo ela,

Antes a gente fazia a reunião com os pais à noite, mas eles não vinham. Agora a gente faz pela manhã, no horário do recreio tem vindo mais pais. Agora a participação na APM não existe. Um pai assina e pronto. Quanto à participação no Conselho Escolar, a gente manda chamar mesmo assim, eles não vem, às vezes nas reuniões sobre a merenda eles que vem, então assim não funciona.

A diretora Solange ressalva que “pra falar bem a verdade, a APM não existe na escola”. A diretora afirma que “no papel” ela existe, mas APM funciona com três professores, um deles tem filhos matriculados na escola:

Então esse grupo é apenas uma exigência mais formal. A APM não funciona, assim como eu já vi em outras escolas. Mas quem participa dela, assim como do nosso Conselho Escolar são pessoas que estão vivenciando a falta do sulfite, que estão vivenciando os problemas pedagógicos de aprendizagem e da violência no bairro, então são com essas pessoas que contamos.

A diretora explicou que “a participação do pai presidente da APM se reduz a assinar os cheques e as prestações de contas” que ela e a secretária da escola fazem. Assim, continua a diretora: “quando o recurso é depositado na conta da APM o presidente vem e assina”. Segundo ela, “esse pai é uma pessoa muito ocupada, só vem aqui assinar e vai embora”.

Entretanto, as atas de 2005 a 2008 registram reuniões regulares da APM para discussão sobre aplicação de recursos onde participaram representantes do Conselho Escolar e da APM e Direção da escola. Porém pode ser observado que o número de participantes diminuiu a cada reunião. Ao que parece, na Escola II, predomina a apatia em relação aos

recursos financeiros transferidos. Nem nas falas dos professores, nem nas atas da APM foi evidenciado conflito acerca da aplicação dos recursos financeiros nessa escola e nem disputa de grupos em torno dos recursos que chegam.

A fala da professora Mara também evidencia a falta de atuação da APM na escola:

[...] deveria ser mais participativa por que eu acho assim que renderia muito mais os frutos que a própria diretora tá trazendo, que eu acho de grande importância o que ela tá fazendo tá! Melhorou muito a nossa merenda, mas se a APM participasse de uma outra forma seria muito melhor.

Quanto à participação dos representantes no Conselho Escolar, Solange informou que “quem participa dos nossos conselhos são professores que estão efetivamente conosco; são pessoas que estão vivenciando a falta de papel, que estão vivenciando os problemas pedagógicos de aprendizagem e violência”.

Apesar de todos os professores entrevistados na Escola II declararem a importância da participação dos pais, a escola convive com a ausência dos pais em quase todos os assuntos ligados à escola, o que é justificado pelas condições precárias do bairro no qual a escola está situada, bem como de seus habitantes. Ao que parece, há certa tutela em relação à participação dos pais; tanto a direção como os professores justificam a não participação dos pais. Contudo, isso não se constitui em entrave para as ações da escola, pois ela tem desenvolvido formas de lidar com essa ausência mesmo quando há uma exigência formal de participação dos pais. A exceção se dá sobre os problemas disciplinares. Sobre esse ponto, a professora Mara afirma que “quando um aluno é indisciplinado, nós exigimos a presença do pai”.

A Sra. Carmem é merendeira da Escola II há seis anos e completou o curso de capacitação Pró-funcionário²⁰³; ela se soma aos professores que reclamam que os pais não participam na escola. Segundo ela, a participação dos pais é muito importante:

Pro meu setor nós precisamos conversa com eles, por exemplo, tem mães que mandam aqueles biscoitinho e a Cleide já chamou muito a atenção delas, por a criança comê na sala de aula e chega na hora da merenda ela não come. Mesmo a mãe sabendo disso, que aquele refrigerante, aquele salgadinho não faz bem pra criança, mas ela manda. Então, através do nosso cardápio a gente explica pra ela a qualidade que tem a comida e o benefício que tem os alimentos para os próprios filhos dela.

²⁰³ Curso de capacitação em serviço oferecido pela Semed em parceria com a Secretaria de Educação do Estado, que oferece cursos para as diversas áreas da gestão pública. Segundo Carmem, o curso foi importante “porque não era só teoria, a gente aprendia na prática e através desse curso a gente se aperfeiçoou melhor e eu mesmo cresci bastante com esse curso”. (Carmem, merendeira da Escola II).

Cleide, a outra merendeira da escola, assim como Carmem também fez o Pró-funcionário. Para ela, a participação dos pais também é importante, pois

Isso conscientiza, por que a gente chama, mostra pra mãe a riqueza da merenda que seu filho tem, por exemplo, a gente tem aquele arroz vitaminado que veio agora dos EUA fortificado pra criança, é coisa da melhor qualidade, coisa boa mesmo, aí a criança deixa de comer aquilo que é da criança, pra comer salgadinho, num pode! Você tem que conscientizar a mãe, você mostra, conversa com a mãe e ela concorda, aquilo ali é da criança, aí graças a Deus tem dado certo. As mães estão entendendo, a gente quer banir os salgadinho, o refrigerante. Porque a nossa escola tem uma merenda tão boa que é um pecado eles não comerem.

Sobre sua participação na escola, o Sr. Ramão, pai de um aluno das séries iniciais do Ensino Fundamental, diz que trabalha o dia todo, “mas a Rosa, minha mulher sempre vem, quando a escola chama ela”. Perguntado se isso ocorre sempre, o pai informou que “sempre que tem entrega de notas”. A Sra. Vera, mãe de um aluno da pré-escola, afirmou que sempre participa das reuniões e das festas da escola. Perguntada se ela participaria, se houvesse mais convites, Vera respondeu que sim, pois, segundo ela, “isso muito é importante pro estudo do meu filho, mas eu acho que tinha que ter mais coisas pra chamar os pais”.

De modo geral, a visão dos sujeitos entrevistados sobre a ausência da participação dos pais está descolada da forma como eles concebem a gestão que perpassa as práticas escolares. O fato dos pais não participarem está unicamente ligado a uma postura individual, que naturalmente pode ser convertida, “se eles quiserem”, em participação. Constatou-se que tanto a Associação de Pais e Mestres (APM) quanto o Conselho de Escola, que deveriam servir de espaços para ensejar a participação da comunidade nas decisões da escola, cumprem função meramente formal, como pode ser observado nas falas dos entrevistados, tanto na Escola I quanto na Escola II.

Ao que parece, predomina na Escola I um acordo tácito entre professores e direção no que se refere à participação dos pais. Cada escola, à sua maneira, lamenta que os pais não participam. Porém, como demonstrado por Luiz Pereira (1967), a participação dos pais não é bem-vinda, pois na presença de uma mentalidade conservadora e patrimonialista autoritária, os professores acreditam que em nada os pais podem contribuir com a escola. Assim, nas falas desses sujeitos está subjacente a ideia de que a participação dos pais “faz falta”, porém, não é imprescindível para que a escola funcione na ausência deles. Pois,

[...] a própria instituição escolar não possui mecanismos institucionais que, por si, conduzam efetivamente a um processo de participação coletiva em seu interior, a inexistência dessa previsão por parte da direção ou dos educadores escolares fecha

mais uma porta que poderia levar a uma implementação, na escola, de um trabalho cooperativo. (PARO, 2001, p. 270-271).

Contudo, para resolver o problema da representação de modo pragmático, a opção da Escola I, assim como da Escola II, tanto no CE como na APM, foi funcionar com a representação de pais que são funcionários que têm filhos matriculados na escola.

Observou-se também que a maioria dos professores ao “desejarem” a participação dos pais, se apega às mesmas práticas de participação formais que já se mostraram inócuas, como reuniões, eventos que visam envolver os pais na execução das tarefas decorrentes ou simplesmente como expectador passivo. Apesar da importância da participação dos pais ser declarada pela maioria dos entrevistados e mesmo não havendo a participação deles e dos alunos na escola, na visão dos entrevistados, isso não faz a gestão dessas escolas menos democráticas.

Ao que parece, os mecanismos de participação na escola são formalizados em acordo com a conveniência da cultura da escola que, mesmo que se declare a importância da participação dos pais e alunos, fica claro que na visão desses sujeitos a condução da gestão deve ficar assentada nas figuras dos professores e do diretor que, orientados pela burocracia, conformam as rotinas escolares. Essas práticas de gestão excludente são evidenciadas na fala do Sr. Venâncio, pedreiro e pai de uma aluna da segunda série do Ensino Fundamental da Escola II que, ao internalizar a cultura hierárquica e eficiente emanada das práticas de gestão, afirma que “são eles (direção e professores) que tocam a escola; nós, os pais, não temos condição de fazer o que eles fazem”. Observa-se que, nas visões dos professores e diretores, ao lidar com o conteúdo da participação, eles se cercam de argumentos pragmáticos que, aparentemente, demonstram urgência e eficiência nas ações e, por isso, não pode haver quebra nas formas organizativas de gestão da escola. Entretanto, a gestão da escola pode ser regulada pelo imediatismo posto na eficiência e na eficácia das ações que alienam a participação dos sujeitos na escola.

Embora haja professores que tenham uma visão otimista em relação à participação dos pais, ela não se concretiza. Talvez, isso se deva ao modo como a escola acomodou meios próprios para o funcionamento dos mecanismos de gestão democrática que, do ponto de vista legal, determinam a obrigatoriedade da participação dos pais, de modo a contornar essas exigências.

5.4.3 A visão dos sujeitos sobre os recursos financeiros descentralizados para as escolas

A gestão dos recursos financeiros descentralizados, defendida neste trabalho, é compreendida como parte do projeto de democratização da sociedade. Como parte desse processo, a descentralização de recursos financeiros está intrinsecamente ligada à autonomia da escola. Desse modo, administrar os recursos financeiros é uma tarefa político-pedagógica que se materializa nas experiências participativas que educam os sujeitos da escola a atuar criticamente no controle das políticas do Estado. Nesse sentido, esse item busca apreender como as escolas lidam com esse conteúdo, bem como a visão que os sujeitos têm da gestão dos recursos financeiros descentralizados.

A primeira questão pesquisada foi referente às relações entre a escola e a Samed, quando ocorreu a descentralização dos recursos financeiros para as escolas. As duas diretoras entrevistadas informaram que nem mesmo elas foram consultadas sobre a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, mas que tinham sido informadas em reunião com a Samed. Alegaram que essa era uma antiga reivindicação dos diretores, pois, segundo Marta, a centralização “sempre dava confusão, muita confusão no início dos semestres”. Perguntada se houve uma programação anterior com as escolas ou formação para discutir esse assunto, Solange, diretora da Escola II, informou que não e que, após a escolarização, “o CAE passou a dar assessoria às escolas” e a escola constituiu sua própria Comissão da Alimentação Escolar. Quanto aos recursos do PMD, as diretoras disseram que as informações foram também dadas em reuniões; sempre que precisavam de informações adicionais, procuravam o setor responsável na Samed. Segundo Marta, no dia da reunião na qual os diretores foram informados sobre a escolarização, foi um alvoroço.

Nós ficamos aliviados, a gente não ia ter que usar nossos carros para buscar merenda, e no início das aulas a gente ia ter certeza de que a merenda ia tá na escola. Além disso, ia ter dinheiro pra cortar a grama e limpar o pátio antes do início das aulas. Mas no começo foi difícil. Nem a verba vinha e nem a SEMED fazia isso. Daí começou a faltar merenda e foi o caos. Agora tá mais normalizado. A gente mesmo teve que aprender a lidar com o dinheiro, a economizar e comprar só o básico. Mas no começo houve muita reclamação na escola. Mas agora a gente tem mais autonomia.

Solange, diretora da Escola II, foi mais crítica. Segundo ela,

[...] nessa gestão do PT [2005-2008] muitas coisas foram boas, mas a gente só era chamada pra receber as decisões. Quando eu cheguei na escola depois da reunião fui informar aos professores sobre a decisão, mas muita coisa eu não sabia porque não

tinha participado de nada antes. Então eu não tinha muito pra falar. Os professores também não participaram de nada e ficaram curiosos, mas eu disse que a gente tinha que esperar pra saber mais detalhes. É sempre assim a gente só é chamado pra avisar e não pra participar e a insatisfação da escola a gente tem que resolver aqui.

A professora Lúcia, da Escola I, foi mais além. Segundo ela,

A SEMED mudou muito nessa questão de participação, antes no começo [2001-2004] era uma coisa, as escolas sempre faziam parte de tudo, discutiam os rumos da escola, pensavam o currículo, o financiamento, a gestão. Eu mesma participei muito antes, era um movimento grande nas escolas. Mesmo que algumas pessoas não gostavam de ter que discutir tudo, elas acabavam sendo envolvidas. Só que tudo isso acabou. Agora a gente passou a fazer só parte da escola e não mais da administração geral da educação. Então voltou a ser cada escola com seus problemas como era antes e isso é ruim porque de novo as coisas chegam prontas e a gente tem que executar, mesmo sendo coisas boas a escola tem o direito de discutir antes das coisas acontecerem.

Ainda sobre esse ponto, os demais professores entrevistados fizeram críticas ao descompromisso do governo com a educação²⁰⁴ e à quantidade de recursos financeiros que chegam às escolas. Segundo Lúcia, os recursos financeiros transferidos “não são suficientes, tanto que a escola precisa sempre organizar promoções. Por exemplo, aqui na escola nós fazemos de três a quatro eventos por ano pra poder conseguir os recursos normais e ter tranquilidade.”

A professora Júlia, da Escola I, afirmou que fica: “decepcionada com os governantes daqui da cidade, eu acho que eles deveriam dar prioridade pra educação, mais recurso, pra melhorar, por que, senão, não tem como trabalhar. Nossa escola trabalha com projetos, e projeto sem recurso não vai”. Os pais e os alunos entrevistados não souberam se pronunciar sobre esse assunto.

Em relação à chegada de recursos financeiros descentralizados nas escolas (PMD e Pnae), além dos já existentes (PDDE, PDE), nas falas dos sujeitos entrevistados foi encarada de forma positiva sobre diversos ângulos. Todos os entrevistados demonstraram otimismo em relação à descentralização dos recursos financeiros que variavam entre a autonomia da escola em gerenciar os recursos financeiros à rapidez no atendimento das demandas internas.

Marta, a diretora da Escola I, perguntada sobre esse assunto, ponderou que a descentralização dos recursos financeiros foi muito importante para a escola. Segundo ela, “eu acho que o recurso vindo direto para a escola é menos burocracia, agiliza a aplicação deles”. Mas a diretora lamenta que nem sempre isso ocorre.

²⁰⁴ No momento da entrevista, as escolas estavam impactadas pela mudança na gestão municipal. Nesse momento havia sido eleito para prefeito Sr. Ari Artuzi do PDT, que um ano mais tarde renunciou ao cargo, em meio às acusações de desvios de verba das áreas de Saúde e Educação.

Como nem sempre vem certo, porque as vezes eles prorrogam os prazos e a gente vai acumulando essas dívidas e quando chega a gente já praticamente está devendo tudo e, mais, se uma escola deixa de fazer a prestação de contas para a secretaria, ela emperra toda a documentação de todas as escolas.

Porém a diretora admite que com o trabalho dela, desenvolvido junto com a APM, “melhorou muito as condições físicas da escola, o pedagógico também. Tanto é que nós não temos mais o PDE porque o nosso índice está lá em cima”.²⁰⁵

Para Marta, a descentralização dos recursos representou mais autonomia para a escola, segundo ela:

Agora nós que sabemos o que precisamos e quais as prioridades. Antes a gente ficava esperando a boa vontade da SEMED e parecia que o ano não ia começar nunca... Agora com os poucos recursos, no começo do ano já tem um pouco de tudo e o que falta a gente compra pra pagar depois. Isso é, nós temos autonomia. Principalmente com o dinheiro da merenda. Ele vindo direto pra conta da escola, a gente escolhe o fornecedor, os produtos melhores. O que o aluno gosta, aquela merenda que ele tem preferência. E eu penso assim também, é muito bom porque não tem perigo do desvio, não vai pra canto nenhum, é direto pra conta da escola e pronto acabou.

Para a diretora, a descentralização dos recursos “tem facilitado, discutir o que vai ser comprado, o tipo da merenda, o que vai fazer na escola. Quando o dinheiro não vinha direto, eles [Semed] mandavam aquilo que achavam que a escola precisava”.

A professora Julia afirmou que “pra gente, é gratificante na medida em que isso vai ser investido e vai satisfazer ou responder a um problema nosso aqui na escola. Só que eu sei que quando esse recurso entra, ele está cobrindo e preenchendo a necessidade da escola”.

Para a professora Lúcia, os recursos melhoraram muito a escola. Segundo ela,

Os recursos que vêm direto pra escola têm feito diferença na escola, principalmente os recursos do PDE, que atendem toda uma demanda de planejamento que nós fazemos das necessidades que existem na escola. Temos então muitas coisas na escola que foram adquiridas com esses recursos que a APM agilizou, só que de fato eles não chegaram à sala de aula efetivamente. Nós passamos, por exemplo, quase 10 anos com o retro projetor, aí chegou o data show e agora temos o retroprojetor praticamente sem uso. Compramos joguinhos, também tipo o material dourado, coisas simples, que são do dia a dia da sala de aula, nós conseguimos viabilizar.

Porém ela demonstra certa preocupação em relação ao uso dos materiais adquiridos pela escola afirmando que apesar da escola ter ampliado a compra de material pedagógico com os recursos financeiros transferidos,

²⁰⁵ Marta se refere aos índices da escola observados no Ideb que ficou em 4.8 na avaliação feita em 2007 e por isso a escola deixou de receber os recursos do PDE.

[...] eles não são utilizados como deveriam ser, como o quadro-valor-de-lugar, que são coisas simples, mas que são importantes para a construção do aprendizado do aluno, mas que não foram para a sala de aula, que não conseguiram promover essa diferença. Isso foi uma coisa que a gente sentiu. Por outro lado, nós dedicamos bastante, principalmente com o PDE, recursos para a formação de professores. Nós temos um grupo de professores bons, mas temos problemas sérios de rotatividade e essa formação melhora. Não melhora expressivamente, mas temos professores preocupados com a sala de aula. Só que a gente questiona, ainda, a falta do uso, ou a pouca utilização desses recursos que a escola tem que foi conseguido com o financiamento.

Também otimista com a transferência direta dos recursos, Sofia declarou que eles “ajudam! ajudam bastante, porque esse dinheirinho aí vem melhorar bastante algumas coisas na escola. Não precisa ficar esperando a burocracia. Os recursos são muito importantes para desenvolver um bom trabalho na escola”. Ela afirmou ainda que

Foi aquele tempo que o lápis, o caderno e o quadro negro bastavam. Tem professor que quer fazer uma aula diferente, que chame a atenção das crianças, por isso os recursos financeiros são importantes. Eles ajudam a melhorar a qualidade da aula. Os recursos estão chegando à escola e são bem vindos, porém não são suficientes. É uma luta para ver dentro de tanta coisa que falta o que é mais importante para comprar. Como a SEMED não tem comprado material escolar, o dinheiro que é pouco tem que ser destruído com mais e mais com coisas que já deveriam estar na escola. Mas é importante que o recurso venha direto para cá, senão seria muito mais complicado.

A professora Mariza tem o curso de magistério do 2º grau, é graduada em geografia, atua na Reme há 15 anos e é membro da Comissão da Alimentação Escolar da Escola II. Mariza afirmou que, em sua visão, a transferência dos recursos financeiros para as escolas

É muito importante, porque antes as verbas não vinham diretamente pra escola, ela era centralizada, então você não sabia exatamente o quanto cada escola poderia gastar ou se aquele dinheiro veio mesmo diretamente para escola, ou se tava sendo usado pra outra função. Então, a gente tem hoje, tem um montante que não é suficiente, mas ele colabora muito pra melhoria da educação.

Nas falas dos pais, foi evidenciado que as transferências de recursos financeiros para a escola é do conhecimento da maioria desses pais que acham a medida positiva. Embora todos os pais entrevistados soubessem que as escolas recebem essas transferências, a maioria alegou não ter noção sobre a origem dos recursos financeiros e as formas como são distribuídos. Em relação aos alunos, todos os entrevistados alegaram que não sabem nada sobre esse assunto.

Na visão dos funcionários das escolas, os recursos financeiros transferidos também foram comemorados; segundo Isabel, a auxiliar de merendeira da Escola II,

Todo recurso que vem pra escola é importante, por que a escola é pública. Às vezes ficava a desejar em coisas tão simples que poderia ser resolvida, mas aí depende de

tanta gente, tanta burocracia, se você não tiver esses recursos que vêm, aí fica muito difícil mesmo. Então eu acho muito importante, mas às vezes acontece de não chegar esse dinheiro, eu mesmo já comprei coisa do meu bolso porque ele não chegou e sem os recursos não tem como funcionar.

Na visão de Luzia, funcionária da Escola I, “com os recursos financeiros depositados direto na conta da escola, tudo funciona direito”.

Roseli, mãe de três filhos, dois dos quais estudam na escola, declarou que, depois que o dinheiro começou a vir pra escola, “ela melhorou e as pessoas começaram a ser mais participantes e mostrar mais vontade com a escola e, como eu gostaria que tudo fosse resolvido com a distribuição do orçamento”. Andréia, mãe de um aluno da 4ª série, afirmou que os recursos financeiros transferidos para a escola são importantes “porque ajudaram na melhoria dos banheiros, da quadra, da segurança da escola”.

Na Escola II, o recurso financeiro descentralizado mais comemorado foi o da Alimentação Escolar, isso porque, como dito anteriormente, a escola está situada numa região extremamente carente. A professora Mara foi uma das que aclamou a transferência dos recursos, pois segundo ela,

Nós cansamos de ver nossas crianças desmaiando, ficando amarelinha, passando mal de fome. Muitas vezes essas crianças fazem somente essa alimentação, quando eu estou em sala de aula eu vejo crianças minhas repetirem três vezes. Eles olham pra mim e dizem “tia tô com fome, ainda!” Eu digo: “Bom, mas vamos esperar um pouquinho agora pra vê se tem um pouco mais”. Mas nós deixamos repetir, porque sabemos que quando ele chega em casa, talvez não tenha nem um pãozinho pra comer.

Isso se explica na fala da diretora Solange. Segundo ela,

A maior participação que nós temos é o recurso da merenda. Por que assim, mais ou menos pelas 8 horas da manhã, os professores não conseguem mais dar aula, por que muitas crianças não jantam. Até um sonho que nos tínhamos era dar um pão antes da aula, umas 7 horas dar um chá ou leite, porque tem crianças que passam mal. Pra você ver como são as coisas aqui, um dia um aluno chegou e pediu pra arrumar meio saquinho de mel. Perguntaram a ele, porque você quer isso? Ele disse pra levar pra minha irmã por que ela nunca comeu. No primeiro dia de aula com a merenda descentralizada, nós demos a comida e a maçã de sobremesa, eles não sabiam se comiam a maçã ou a comida. Eles cheiram a maçã, guardam, uns comiam um pedaço e guardam o outro pedaço pra mostrar pro pai e pra mãe. Então, depois que passamos a receber os recursos a merenda melhorou na qualidade e na quantidade.

Para Carmem, a vinda dos recursos para escola “melhorou muito de um tempo pra cá, a merenda tá diversificada, tem sobremesa, sabe, melhorou bastante mesmo”. Cleide, outra merendeira na escola há dez anos, também concorda que a descentralização dos recursos financeiros foi boa para a escola. Segundo ela,

Antes a merenda vinha direto da prefeitura, a partir do momento que a verba passou a ser administrada pela escola, teve mais chance, pra nós principalmente em qualidade da merenda, a gente passou a comprar algo que não vai diretamente pra lavagem. Antes tinha coisas que as crianças não comia e agora com essa verba, ela [a diretora] chega pra nós e pergunta se tá saindo a tal merenda. Então, pra nós com essa verba dá pra compra exatamente o que tem mais saída com a criança, porque a merenda depende de cada escola, porque as nossas crianças aqui, elas são muito carente e a partir do momento que veio essa verba a qualidade da merenda melhorou bastante.

Evanir, mãe de uma aluna da 4ª série, declarou que o repasse dos recursos financeiros é

Importante, por que tem muitas mãe que não pode compra os material pros filho. É importante por que ajuda muito aluno que não tem condição de compra material. O dinheiro da merenda também é importante, tem colégio que às vezes não tem nem merenda por alunos, aqui tem tudo pros aluno comer do bom e do melhor, graças a Deus. Eu vi que eles come bem, tem bastante coisa pra comer, mas nunca me chamaram pra escolher nada e eu também trabalho o dia inteiro.

Vilma, mãe de três alunos da escola, sendo que dois estavam na 4ª série e um na 1ª série, afirmou que não tinha informações se os recursos eram ou não transferidos para as escolas, mas afirmou que se a escola “me chamar para decidir como gastar, eu estaria pronta”.

Em relação às formas como a comunidade escolar é informada sobre os recursos, partem sempre da direção da escola; segundo as diretoras das escolas I e II, sempre que os recursos caem na conta, elas mobilizam *somente os professores* para discutir como serão gastos os recursos financeiros. Muitos professores demonstraram dificuldades para entender a gestão dos recursos financeiros descentralizados. A professora Lúcia, da Escola I, quando perguntada sobre como são gerenciados os recursos financeiros, admitiu que:

Eu só sei que quando vem a verba, a gente discute e a preocupação era a seguinte: ter todas as contas em dia, fazer bom uso do recurso, cuidar muito dos cheques (a gente trabalha muito com cheque pré-datado), ter nota de tudo, ser transparente. Também discutir as verbas “carimbadas”, pois elas poderiam ser tanto usadas para material de consumo como em material permanente. Além disso, eu não sei, realmente.

Sobre os recursos que chegam às escolas, Mariza informa que tem o conhecimento sobre o PDE; segundo ela, “é tudo discutido em grupo sobre o que vai ser comprado”. A professora informou também que faz parte do conselho da merenda. “Então, eu tenho contato, eu vejo todas as notas então a gente sabe direitinho sobre o dinheiro que vem, quanto vem e pra que vem”. Sobre os outros recursos transferidos, ela disse que alguns, a exemplo do PDDE, “a gente sabe que tem uma parte pra custeio e outra que é para o material didático; esse também é discutido o que é que vai ser comprado, sempre no grupo, nunca as decisões são tomadas sozinhas”.

Sobre esse ponto, Júlia informou que não participa muito desse assunto. Observa-se que há uma delegação de atribuições em relação ao controle e o uso dos recursos financeiros. As professoras entrevistadas contentam-se em solicitar o que vai ser adquirido pela escola. Segundo Júlia, “minha tarefa é mais ligada ao pedagógico, o pessoal ligado à APM sabe sobre isso. Então, são eles que cuidam desse assunto”. A professora Sofia também não soube dizer muita coisa; segundo ela, “Eu só sei que tem recursos que vem do MEC e outros da Semed”.

Maria, mãe de aluno da 4ª série da Escola II, declarou: “Ai, dona, só sei que vem, mas eu não tenho muito contato com o povo daqui. Eu não tenho tempo porque trabalho todo dia, mas eu sei que vem recurso pra escola, eu sei que vem”. Perguntada como ela tomou conhecimento sobre a vinda dos recursos financeiros, ela respondeu que: “a diretora me chamou pra falar do meu filho que tá muito fraco na escola e aí ela me falou que vem dinheiro pra comprar merenda e livro pra ele”.

Cícero, pai de uma aluna da 2ª série da Escola I, disse: “na última reunião que participei, justamente por causa da greve que ocorreu ano passado, a diretora estava reclamando que os recursos que deveriam vir, não estavam sendo passado pra escola, se agora está chegando direto não fui informado, não”.²⁰⁶

Para a diretora Marta, a reação da comunidade em relação aos recursos financeiros “é complicada, por um lado eles acham boa, a vinda dos recursos e, por outro lado, eles acham que a escola tem que se virar sozinha, pois agora ela tem dinheiro. Então eles querem exigir mais do que a escola pode fazer”.

Quanto aos recursos, Marta informou que a escola recebe

[...] o repasse da prefeitura que é feito em duas parcelas por semestre e servem para a manutenção da escola. Depois desse, tem o PDDE, o ano passado aumentou só um pouquinho. O PDDE que ajuda mais, porque tem uma parte que é pra investir em capital. Então a gente compra armário, aparelho de som, o restante é pra manutenção e conserto. Compra material didático e de consumo também. Fora disso, é só as promoções mesmo.

Cleuza, merendeira da Escola I, também se diz informada sobre os recursos financeiros da escola e que “a diretora avisa sobre a vinda dos recursos, mas só sei mesmo, quando chega dinheiro pra merenda, pois aí faço a lista do que precisa”.

Marta, sobre esse assunto, afirma: “eu sei porque temos tudo anotado, mas agora te dizer tudo, eu não sei, mas temos o controle sobre isso. Temos reunião de prestação de contas anuais e, na APM, toda reunião nós falamos sobre isso. Se você quiser posso te mostrar”. A

²⁰⁶ Ao ser abordado para entrevista, esse pai alegou que estava de mudança para outra cidade e que tinha ido à escola pedir a transferência da filha, mesmo assim ele insistiu em ser entrevistado.

professora Júlia informou: “não tenho ideia do tanto de cabeça, mas sei que ainda é preciso mais, por que o que vem não dá”. Por sua vez, Lúcia afirma: “as informações são arquivadas e eu posso tê-las quando eu quiser, mas na verdade fiquei preocupada em saber do total, a nossa visão sobre isso é fragmentada porque discutimos sobre as parcelas que chegam. Então, o total a gente não soma e por isso não sabe”.

Fica claro que, nesse item, a escola aprova a descentralização dos recursos financeiros, pois, segundo os entrevistados, eles têm mais capacidade de lidar com os interesses dos sujeitos a quem os recursos se destinam. Contudo, observou-se que apesar da maioria dos entrevistados afirmarem conhecimento sobre os recursos financeiros descentralizados, essas informações não são do domínio de todos ou são setorializadas. Mais uma vez, se observa que, entre as estratégias de gestão, a informação prevalece, e nesse item pode ser observado que elas se dão de modo fragmentado. Conforme o tipo de informação, ela é destinada aos sujeitos que irão de alguma forma executar as ações pertinentes a ela. Ou seja, quando os professores e funcionários têm informações sobre os recursos financeiros, elas se devem às demandas pedagógicas; os funcionários da limpeza e da cozinha conhecem ou sabem da existência dos recursos porque são eles que preparam as listas de compra. Ao que parece, as informações são também usadas como estratégia para a desconcentração de ações que exigem aceitação ou subordinação dos sujeitos a elas, os quais, de algum modo, se sentem comprometidos por saberem ou participarem sobre o que ocorre na escola.

5.4.4 As decisões e as estratégias de gestão dos recursos financeiros nas escolas

Nas análises feitas até este item, pode-se notar que os pais, assim como os alunos, não participam, efetivamente, das decisões sobre os recursos financeiros descentralizados, a não ser por representação formal e burocrática. Sendo assim, este item busca observar como a escola se organiza diante das decisões sobre a alocação dos recursos financeiros e as estratégias que as escolas usam no processo de gestão financeira em cada escola.

Quanto à gestão e às decisões sobre os recursos financeiros na Escola I, a Marta informou que a participação se dá por consulta aos representantes de cada espaço coletivo, e que os resultados dessa consulta são levados para discussão com a diretoria da APM, como pode ser observado na fala da diretora:

Na APM já tem professores e pais envolvidos, no CE tem pais, tem professores e tem alunos. Agora nós temos o grêmio aqui, no momento são alunos do grêmio que participam e quando eles vão saindo a gente repõe. Então, assim nada se faz aqui que eles [professores] não ficam sabendo, a gente reúne com a APM e o Conselho Escolar²⁰⁷. Quando os colegas não passam as demandas, a gente mesmo vai lá e coloca tudo, né? Decidimos isso, isso e isso. Todos são informados. Na maior parte das vezes, a gente vai aos Conselhos e pergunta e pergunta: o que vocês acham que tem mais necessidade na escola no momento? É consertar isso, consertar aquilo, é comprar isso, então a gente já pega com eles [professores] as necessidades e leva para a APM.

Segundo a diretora Marta, as decisões funcionam do seguinte modo: “bom, primeiro os recursos da merenda a gente não discute muito, o da merenda é só pra merenda, pra mais nada, já é pouco o que vem. Agora as outras verbas a gente discute com a APM e com o CE”. Marta informou, ainda, que “não são todos que participam”. Segundo ela, “só os representantes decidem”. Quanto à participação dos pais na destinação dos recursos, ela informou que

As assembleias acabam sendo o fórum de discussão e reivindicação. Assim como a direção, representantes da APM escutam a comunidade. Aproveitamos também a entrega de boletins para fazer isso, ou seja, aproveitamos todas as oportunidades para criar espaço para que eles sejam escutados. Damos também muita liberdade para que eles venham à direção.

Solange, diretora da Escola II, declarou que:

Como a APM é só uma coisa formal (e eu sei que, na maioria das escolas da REME, ela funciona assim), ela só participa com a representação dos professores e da secretária da escola, porque pai, não tem, e o presidente nunca vem. Então, aqui é assim, um exemplo, chegou agora o PMD que é a primeira verba que eu recebi depois que assumi a direção. Nós nos sentamos e fazemos uma lista do que nós precisamos. Daí é discutido realmente com a cozinheira, com todo mundo o que vai ser feito, por que existe uma prioridade para cada setor, tipo assim, a cozinha queria um liquidificador, etc. Só que eu faço questão de priorizar os pedidos dos professores. Agora vai chegar uma verba, e vamos discutir de novo o que vai ser priorizado. Mas sempre assim, pois com 3.700,00 não faz muita coisa, não. Então sempre tem setor que fica de fora.

Segundo a professora Lúcia,

Quando chegam os recursos a diretora avisa aos professores: “chegou o recurso” e nós do Conselho Didático discutimos quais as nossas necessidades (aliás, o que mais se discute na escola são as nossas necessidades). É aquela choradeira... Estamos precisando disso, disso e disso. Então a diretora já levava da reunião geral com os professores as prioridades ou necessidades. Depois esses professores apontam ou não novas necessidades. Daí segue para a APM. É assim, por exemplo: chega o recurso do PDDE, né. Nós conversamos com os professores a necessidade que a escola tem, levantamos a necessidade, levamos pra APM e apresentamos pra APM. A APM, junto com seus membros dos outros conselhos, vai conversando e vai

²⁰⁷ Até onde pode ser entendido, a direção é que articula as informações entre os representantes.

definindo os gastos, a gente acaba coordenando estes gastos também. Mas na verdade são nas reuniões com a APM que a coisa fica definida.

Em relação às decisões, conforme a fala de Sofia, quando os recursos financeiros chegam, ela se reúne com os professores para decidir o que vai ser feito. Segundo ela,

Aí, eu já pego com os professores o que é que eles querem também. Aí a gente senta e discute pra onde vai cada parte do bolo de recursos que vem. Nesse sentido, a escola é bem tranquila. Eu acho interessante a nossa escola aqui, porque os conselhos são bastante participativos e se valoriza o que os Conselhos dizem. Então isso é o que acho mais importante na nossa convivência aqui. O que conta muito é a direção. Por exemplo, a direção anterior eu não tinha contato. Agora, na atual direção eu participo de tudo. Então conta muito esse laço entre a direção e os docentes. Então, na atual administração eu me sinto privilegiada porque minha opinião prevalece. A gente conversa e dá certo. Então tudo é comunicado. Eu tenho mais como participar e fazer os professores participarem. Na gestão anterior não tinha essa abertura.

Apesar de que, continua ela,

Nem com os recursos arrecadados dão conta da nossa, eles acabam sendo mais para as necessidades imediatas. Acabou a luz na cozinha e eu não posso esperar a secretaria com sua burocracia dar jeito nisso. Eu não posso deixar a cozinha sem funcionar. Então, o dinheiro que a escola arrecada com a comunidade acaba sendo uma reserva técnica para esses pequenos reparos.

Sobre as decisões em relação ao cardápio da alimentação escolar, Marta informa que as discussões eram feitas junto com a nutricionista da Semed e sob o controle do CAE, e participavam dele na escola:

Representantes dos professores, representantes das merendeiras e representantes dos alunos, nessa comissão na escola. Só que nós paramos esses dois anos por que não tinha mais esse trabalho lá na SEMED, aí a gente discute com o grupão sempre aqui e com as merendeiras.

Porém a diretora alega que os recursos da merenda são insuficientes, por isso ela recorreu ao convênio com o Mesa Brasil. A Diretora informou que, como faltava merenda,²⁰⁸

Nós fomos atrás desse convênio, primeiro nós pedimos a um professor que trabalhava aqui ele que fez a inscrição da escola, depois a gente ia lá né, sempre pegava doações. Depois nós fomos convocados pra uma reunião, nós fizemos uma inscrição e agora temos outra reunião para firmar novamente o convênio.

Porém, sobre esse ponto, a Sra. Cleuza, perguntada sobre os procedimentos do conselho nas tomadas de decisões, afirmou que a elaboração do cardápio “é interna, só o

²⁰⁸ As dificuldades com a implantação da escolarização da Alimentação Escolar foram apresentadas no capítulo anterior no item sobre a visão da sociedade, sobre a descentralização dos recursos financeiros.

peçoal da cozinha e a direção que participam”. Perguntada se não seria importante a participação de pais e dos alunos, ela respondeu que “o processo assim tá bom”. Perguntada, ainda, se os alunos são consultados e tomam decisões sobre o cardápio, ela responde que não. E quando eles reclamam do cardápio, ele muda? “Com certeza, se as crianças na hora do lanche não gostam, a gente vai tirando”.

Na Escola II, as decisões sobre o cardápio se dão da seguinte forma, segundo a professora Mariza:

Eles são feitos pelas nutricionistas da prefeitura que tem especialização em merenda escolar; se não me engano são duas, uma pra educação infantil e outra pro fundamental, e aí elas mandam um cardápio básico. As meninas da cozinha fizeram vários cursos, as meninas e a gente tenta adequar o cardápio ao que nós temos ou ao que os centavos dão pra comprar. Então, pra mudar esse cardápio vai depender do que foi colocado e se isso pode ser mudado. Mas as nossas cozinheiras, mesmo tendo o cardápio, podem fazer arranjos, por exemplo, hoje tá marcado pra ter uma sopa, mas o dia tá muito quente, então, elas podem e devem escolher um outro cardápio e trazer pra esse dia.

Perguntada se os alunos são consultados na definição do cardápio, ela informou que “eles ficam curiosos, mas não estão juntos quando se define o cardápio, eles passam pelo mural pra ver ali o cardápio, ou se não sabem ler ainda, vem e perguntam o que está escrito, ou vão lá no mural e tentam ler o que tem no dia”.

Outro ponto observado que afirma a existência de conflitos em torno da gestão da escola. Essas questões são mais marcadas nessa escola; ao que parece, isso indica que as relações de poder nessa escola se estabelecem nos espaços de decisão dos recursos financeiros, como no caso da APM. Na análise das atas da APM feitas entre os anos de 2005-2007, a presidente da APM na época, a Sra. Jane²⁰⁹, mãe de aluno da escola, exercia um severo controle sobre os gastos da escola, bem como na destinação dos recursos transferidos, inclusive sobre o comportamento da comunidade escolar em relação a eles, como foi observado na Ata nº 008/2005, de 04/08/2005, que ficou assim registrada:

Presidente da APM, Sra. Jane prestou contas dos recursos próprios da escola que deve compreender o período antecedente até 15/07, e a outra prestação de contas compreenderá do dia 15/07 a 30/08, ambas serão apresentadas até o final do mês; A professora Jane em discussão os gastos com o conserto da parte hidráulica; Os gastos com café e com telefone²¹⁰; Constatou-se que o caderno de controle de telefone, não foi controlado pelos funcionários, por este motivo decidiu-se usar o telefone apenas para assuntos referentes à escola; Outras ligações de cunho

²⁰⁹ A Sra. Jane, na época era professora em outra escola municipal de um bairro vizinho à Escola I.

²¹⁰ Nesses anos, a conta dos telefones das escolas era de responsabilidade das escolas. Somente tinham telefone as escolas que podiam pagar suas contas, as demais usavam telefone público com cota definida de cartões telefônicos enviados pela Semed para comunicação de urgência com seus setores.

particular serão realizadas no telefone público; A APM prontificou-se a disponibilizar cartões telefônicos para venda, conforme decisão, o café e o chá serão cobrados de todos os funcionários através de uma taxa de dois reais por período, conforme planilha de custo preparada para este fim; Para colaborar com a contenção de despesas de telefone, a APM irá adquirir um cartão telefônico, caso seja necessário ligar para celular, nas situações relacionadas à escola; Foi apresentada para os presentes a proposta de realizar a coleta seletiva na escola e a venda do material reciclável recolhido como forma de ampliar as fontes dos recursos financeiros; *A presidente autorizou a compra de tambores para esse fim.* (DOURADOS, 2005a, grifo nosso).

Em Ata de nº 010/2005, foi registrado que “a presidente, professora Jane informou que a conta de telefone foi reduzida, em decorrência das medidas tomadas, e que as contas estão em dia; O café também está sob controle e está sendo financiado pelos professores”. Nas atas de 2005 a 2007 pode ser observado que as reuniões da APM eram coordenadas pela Sra. Jane. A partir de 2007, apesar do Sr. Amarildo ter sido eleito presidente da APM, a coordenação dos trabalhos passaram a ser feitos por Marta, conforme registros nas transcrições resumidas das atas de 2005-2008.

Embora esse seja um dado que, à primeira vista, possa parecer insignificante, ele indica que a gestão dos recursos financeiros se assenta nas relações de poder travadas nas escolas. Nessa lógica, o controle sobre as ações da APM nessa escola demarca o jogo de interesses entre os diversos sujeitos nesse espaço em relação à destinação desses recursos. Ao que parece, os sujeitos da escola reconhecem o ambiente da APM como o lugar no qual os sujeitos da escola instituíram como lugar de disputa dos diversos interesses em torno da gestão de seus recursos financeiros. Corrobora com essa análise a fala de Lucia sobre essas disputas. Segundo ela,

[...] tem vezes que a direção quer uma coisa e a APM quer outra e nós professores também queremos outra. Então a coisa ferve. Existe uma pressão dentro da APM como tudo é discutido no interior da escola, e essa pressão fica mais forte quando se vai decidir o que comprar. Ali não tem como você se calar, como você esconder seus interesses. Se o recurso chegou, você tem que discutir, porque já tem algumas prioridades levantadas. Por exemplo, a grande maioria das questões que a gente leva e discute na APM são questões pedagógicas mesmo. Na APM a gente tem conseguido brigar por isso, exceto aqueles recursos que são da reserva para manutenção. Aliás, eu acho isso um absurdo! Tem essa reserva de dinheiro para limpeza e manutenção isso deveria ser obrigação do poder público. A pressão sobre a distribuição de recursos é tão grande que chegou um momento em que nós discutimos a aquisição de um ar condicionado para a sala dos professores. Era uma questão um pouco polêmica, mas os professores queriam. Então a pressão dos professores foi grande e acabou definindo que o ar seria comprado. Não era prioridade da demanda do pedagógico, mas mesmo assim ele foi comprado.

Apesar da professora Sofia ter declarado que não comparecia às reuniões da APM, mais tarde ela deixa ver que isso depende do que está em jogo. Isso fica evidenciado na forma como ela se explica: “por exemplo, eu queria um microscópio. O dinheiro não deu, porque foi pra outras prioridades que tinha. Nessas horas, a gente entra em contato com os professores, então eu vou na reunião da APM defender o que é bom para o professor”. Ao que tudo indica quando se trata de atender os interesses de um grupo, as reuniões da APM vão se configurando no palco da disputa.

Tanto é que, sobre os trabalhos da APM, a diretora afirma que depois que assumiu a direção, a APM:

Mudou, e muito! Porque quando nós assumimos a escola a APM praticamente não existia. Era só no papel, pra administrar as verbas que vinham. Depois que nós assumimos, nós vimos a situação da escola, as verbas vinham e nós não tínhamos controle sobre os gastos. Agora não, a gente trabalha na APM. Porque se a direção não tomar a dianteira, a APM não anda, né? Então depende muito da direção.

Segundo Marta, “a gente não pode deixar o foco somente com a APM. A direção tem de estar junto, porque é a mais interessada na parte financeira, porque, no fim das contas, é ela que administra a maior parte dos recursos”.

Observou-se que essa gestão se dá de acordo com os interesses dos indivíduos nas ações em foco. O outro ponto que deve ser marcado está na forma como a gestão se dá entre os grupos, que se organizam em defesa de seus interesses imediatos, fato esse que demonstra, por um lado a correlação de forças internas na escola e, por outro lado, a exclusão de parte da comunidade. Assim, a gestão dos recursos financeiros se dá por meio dos interesses dos representantes dos Conselhos e da APM que, junto com a Direção, se constituem nos grupos que disputam as formas de alocação dos recursos financeiros. Como foi observado ao longo da exposição, há participação direta dos pais e de alunos na gestão dos recursos financeiros nas escolas estudadas.

No que diz respeito aos critérios para alocação dos recursos financeiros nas escolas, segundo Sofia, eles “são definidos pelo que é urgente, se o coletivo achar que fazer chave é urgente, então se vai fazer as chaves”. Ao ser perguntada se os critérios respeitam os objetivos do PPP, Lúcia informou que, “na verdade, esse deveria ser o caminho, mas aqui tudo tem que ser resolvido rápido, senão o recurso volta. Ele chega e tem que ser resolvido tudo rapidinho. Como temos muitas tarefas nunca fazemos nada no médio prazo, é tudo na hora”.

Conforme observa a professora Mariza, da Escola II, a alocação dos recursos segue os seguintes critérios:

A gente elenca o que é para comprar e que tem mais urgência, por exemplo: custeio, um mimeógrafo, porque as folhas de Xerox não são suficientes, então você elenca isso. Então é um mimeógrafo novo é o que você precisa agora. Então é aquele material que vai ser priorizado. Ou mesmo jogos novos por que o que temos já estão defasados. Assim, sempre tem um material que é bom e nós precisamos. Tem várias coleções, que nem sempre pode ser comprada com o dinheiro do PDE, ou PDDE. Então, compra-se o que der dentro do dinheiro que vem para o primeiro ano, o segundo, o terceiro. Assim, sempre tem o que fazer com o dinheiro.

Observa-se, nas falas dos entrevistados, que a descentralização de recursos foi aprovada pela maioria; com exceção de alguns pais que não tinham conhecimento do assunto, a maioria dos entrevistados afirma que os recursos que chegam às escolas são fundamentais para sua gestão. Foi constatado também que a descentralização dos recursos para a escola na visão dos sujeitos foi importante no que se refere à agilidade nas urgências próprias de cada escola.

Quanto às estratégias que as escolas usam para gerir seus recursos financeiros, tanto os membros da APM quanto os dos Conselhos entrevistados afirmaram que as urgências das escolas não permitem que se faça uma previsão orçamentária. Marta observa que, além dos esforços para administrar os recursos, a escola tem que

Lançar mão de recursos próprios da festa junina para comprar computadores porque tínhamos que fazer o Censo e a escola só tinha um computador pra todo mundo e não tinha impressora. Aí compramos no Paraguai²¹¹, porque é mais barato. Eu acho que a prefeitura que tinha que fornecer pra gente. A gente tem uma visão da demanda por alto, mas aí vão surgindo os imprevistos e a gente tem que se virar pra conseguir manter a escola.

Conforme foi dito pelos entrevistados, as atas da APM também registram que, a cada parcela que entra na conta da APM, ela se reúne para definir o que vai ser pago prioritariamente. Isso porque na maioria das vezes o gasto antecede o recebimento da parcela e, em função disso, segundo Solange, a escola vive “pendurada” com contas a vencer. A diretora da Escola I afirmou que, sempre que entram recursos, a escola já está devendo; o que a APM faz é “pagar os fornecedores que vendem fiado pra gente”.

A fala de Lúcia também expressa essa preocupação quando diz que

Ainda bem que os comerciantes entendem nossa situação, sem essa colaboração dos fornecedores estaríamos fritos. É uma luta constante para administrar tão poucos recursos e nada pode dar errado. Quando vemos que os recursos vão faltar, então, fazemos uma promoção para cobrir a falta do recurso.

²¹¹ Os recursos próprios (arrecadado pela escola junto à sua comunidade) foram usados na compra desses equipamentos, portanto a prestação de contas foi feita diretamente à comunidade escolar.

Porém, Marta expõe mais uma preocupação na gestão dos recursos da escola. Segundo ela,

O material de limpeza nós recebemos da prefeitura. O ano passado mandaram bastante, agora esse ano está faltando, porque não teve licitação. Nós ainda não precisamos comprar porque sobrou do ano passado, nós economizamos. Igual da merenda. Nós reservamos a última parcela do ano passado pra começar este ano, se não, não tinha também. Entendeu? Agora, o PDE é só para ações educativas, pedagógicas. Portanto, as demandas pedagógicas entram no orçamento do PDE. Agora, das outras ações, esse planejamento a gente não pode fazer certinho, porque surgem muitas situações durante o ano. O ano passado a gente questionou muito, junto com os professores, e eu sempre coloco isso para os professores, todos os anos. Na gestão municipal anterior, tínhamos mais apoio, especialmente no reparo de equipamentos. Mas nessa, estamos há mais de um ano sem licitação para isso. O que estraga, fica amontoado, sem reparo. Nós falamos aos professores, mas parece que todo mundo se acostuma com a situação. E a gente também, acaba se acostumando. E isso não é bom pra gente. Nós mandamos os ofícios à secretaria de educação e eles não resolvem nada, ficam enrolando... o jeito é sair correndo atrás. Daí eles veem que é a direção que quer manter a escola mais ou menos funcionando e eles se acomodam também. Até pra recarregar cartuchos de impressoras temos que arrumar dinheiro, não é fácil... a gente cansa....é um desgaste muito grande. É uma estrutura muito grande pra funcionar, e com muito pouco dinheiro. É por isso que quando a direção da escola não trabalha junto com a APM, a escola fica muito desfalcada, vai ficando quebrada. Agora mesmo estamos em falta de equipamentos eletrônicos, estamos sem aparelho de som, a próxima parcela do PDE já está comprometida. Temos dívidas a pagar. Agora com a parcela do PDDE dá pra fazer alguma coisa.

Observou-se que as manobras que a escola faz para equilibrar suas contas com os recursos financeiros transferidos passam por uma complexidade de remanejamento de recursos. Segundo foi informado, essa é uma estratégia que a direção da escola usa para equilibrar os gastos, pois a escola tem demandas urgentes e nem sempre os recursos que chegam cobrem os gastos.

Esses malabarismos entre as compras efetuadas e os pagamentos referentes a elas, podem ser observados na fala dos sujeitos da escola, como neste exemplo:

Também, aí a gente conversa com o fornecedor, ele espera. Porque o material que vem nunca é suficiente.... vem caderno, lápis, borracha, mas é muito pouco. Não dá pra quantidade de alunos e a gente tem que complementar com o dinheiro do PDDE, daí já perdemos parte do recurso. Uma vez no ano (risos) a gente paga a papelaria. O material nunca é suficiente... isto porque a nossa escola tem um nível bom e os alunos trazem bastante de casa.

Essas estratégias consistem em remanejar entre os recursos transferidos. Com exceção dos recursos do Pnae, a escola usa os recursos dos programas que são destinados para uma mesma ação; ou seja, o PDE e o PDDE transferem recursos para material de consumo, então a escola soma os valores do repasse dos dois programas e faz a compra antecipada dos produtos referentes. Mas, segundo a diretora Marta, esse remanejamento dos recursos só pode ser “feito

com a anuência do fornecedor. Nem sempre a escola faz seus pagamentos de uma só vez; as verbas que servem para a mesma rubrica, exemplo: materiais escolares, são mais fáceis para fazer isso”. Assim, segundo a diretora, a APM não fica descoberta para uma compra eventual de material didático ou qualquer outro gasto. Pois, segundo Marta, “para pequenos consertos, temos de ter o dinheiro na mão, porque o trabalhador quer receber na hora. A loja não, ela espera porque sabe que tem a verba, dá pra negociar. Agora, a mão de obra, não”. Ainda na fala da diretora, ela acrescenta que isso ocorre porque “não é falta de recursos. Isso é porque os recursos que vêm são muito poucos. Então, temos que tentar administrar da melhor forma junto com a escola”.

Nota-se que a escola não tem autonomia na escolha do fornecedor, pois se houver atrasos nos repasses do Pnae, conforme o depoimento da diretora, os mercados vizinhos não podem esperar pelo pagamento. Além disso, eles não oferecem estrutura financeira adequada para as prestações de contas dos gêneros alimentícios que as escolas devem fazer ao CAE. Ao que parece, o fato de administrar recursos insuficientes para as demandas das escolas, leva-as a se aproximar dos mecanismos que regulam as relações de troca no mercado, permeadas pela falta de opções nas escolhas de compra, criando relações de dependência, deixando-as reféns do privilégio exclusivo de um grupo.

Mas, de certa forma, a escola se entende como beneficiada pela exclusividade do fornecedor; segundo Marta, para as promoções e festas que a escola faz para arrecadar recursos financeiros “às vezes ganhamos doações do fornecedor da merenda. Da última vez, ganhamos 3 caixas de peito de frango, o que é uma grande ajuda. Como só temos um fornecedor da merenda, ele acaba nos ajudando”.

Pode ser observado que os recursos gerenciados pela APM, segundo o presidente Sr. Amarildo²¹², são manobrados de modo que, por vezes, o dinheiro que entra cobre contas antigas. Então para atender as prioridades, a APM lança mão dos recursos próprios. Essa operação é comum nas contas da APM, como informa a diretora Marta: “para vestirmos um santo, desvestimos outro e, quando o dinheiro não dá, temos que arrecadar recursos para prestar contas, direitinho, e isso dá a maior canseira”.

Para equilibrar os recursos financeiros, a exemplo dos referentes ao Pnae, segundo a diretora, é feita uma economia brutal; por isso ela pessoalmente exerce um rígido controle diário, tanto na merenda quanto nos materiais de consumo e de limpeza. Segundo ela,

²¹² O Sr. Amarildo é funcionário e pai de aluno da escola.

Eu tenho que evitar o desperdício a todo custo, fico quase louca cuidando de tudo. Mas com isso, conseguimos economizar a última parcela da merenda do ano passado para ter reservas para esse ano; se não fosse assim, não teríamos merenda para iniciar o ano, pois quando essa gente vê coisa em quantidade gasta demais. Sobrou alimento do ano passado que ficou guardado com o fornecedor, ele nos entregou nesse ano; já foi uma economia danada.

Outra forma de administrar os recursos, apontada por Marta, foi que

No ano passado, nós tivemos um problema sério, porque a licitação só saiu no final de abril, então nossa merenda era feita só com doações do “Mesa Brasil”²¹³. Então só tinha arroz e feijão. Nós temos convênio com o Mesa Brasil que é um programa que eles trabalham com doações dos agricultores e aí eles distribuem para as instituições principalmente as mais carentes, é um programa que faz muitas doações de legumes e verduras que complementa bastante a merenda e ajuda a economizar, porque a gente acaba substituindo nossas compras pelo que eles mandam. Daí a gente pode comprar iogurte, mel, então ajuda.

Segundo a diretora,

A gente não investe em merenda porque nossos recursos são muito poucos. Só um pedido de merenda são 4 mil reais. Se a gente for investir o dinheiro das promoções não dá; eles ficam pra manutenção da escola, pras coisas urgentes. No último evento, que foi o bobó de galinha, nós tiramos líquido, 1.240,00 reais. O dinheiro dessa última promoção vamos usar pra pagar dívidas, já estávamos devendo...aí a gente deixa um mínimo em caixa, uns 200 reais. Aí entram os recursos da quadra, que a gente loca. Se a comunidade quer locar a escola, para um aniversário, entra um dinheirinho. A cantina também, a escola abriu o espaço e ela dá uma contribuição pra escola. Porque a gente não pode alugar nada do patrimônio público. Mas sempre a escola está no vermelho.

Quanto aos recursos do PMD, a Escola I usa a seguinte estratégia:

Nós temos uma parceria com a promotoria pública, aonde aquelas pessoas que têm que cumprir um período de trabalho como pena, eles vêm. A horta praticamente nós não temos mais trabalho com ela. Eles vêm carpir, ajudam na limpeza da escola. Então é um trabalho social que a promotoria manda e que é bom pra gente. E economiza pra escola.

Sobre as demais demandas na limpeza e conservação da escola, ela informa que “a grama a gente não tem a máquina pra cortar, então, a gente tem que pedir para a Prefeitura

²¹³ O Mesa Brasil é um programa que integra as ações do antigo Fome Zero do Governo Federal. Segundo o site do Serviço Nacional do Comércio (SESC), “o Mesa Brasil é um programa de segurança alimentar e nutricional sustentável, que redistribui alimentos excedentes apropriados para consumo fora dos padrões de comercialização. Formado por uma rede de bancos de alimentos, o Mesa Brasil contribui para o combate à fome através da complementação de refeições. O programa tem caráter permanente e é baseado em parcerias, com responsabilidades compartilhadas por todos os segmentos sociais envolvidos, respeitando-se as especificidades de cada um”. O Programa não atende diretamente pessoas físicas. Todas as ações são direcionadas às entidades cadastradas, com prioridade para as mais carentes. As pessoas são atendidas por meio dessas entidades e visa complementar e reforçar o valor nutricional da alimentação das pessoas. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/apresentacao.html>>. Acesso em: 13 nov. 2010.

mesmo. Depois de pedir muuuito...., eles cortam. Antes era a Semed que fazia isso, mas agora é nossa responsabilidade”.

Solange explica como a Escola II faz para administrar seus recursos financeiros. Segundo ela,

É assim, o recurso que chega, daria como sempre foi dando a exemplo do PNAE, se você colocar 02 frangos pra 300 alunos, fazendo sopa direto, como era feito, aí sim vai dar. Agora se você quiser fazer diferente, tem que correr atrás de parcerias. A gente sempre encontra ajuda de formadores de opinião de fora²¹⁴ para trazer parcerias para a escola que acabam ajudando a esticar os recursos. Nossa comunidade é pobre e como não podemos fazer festas para arrecadar nada, nós temos é que distribuir. Portanto corremos atrás de parcerias que nos ajudam com recursos materiais que seriam doações né. Nós temos um grande parceiro que sempre que ele pode, ele nos ajuda com as festinhas das crianças com pipoca, doces essas coisas que as crianças gostam para fazermos festas. Uma coisa que as crianças querem muito é maçã do amor com chocolate, nós ganhamos chocolate dele, que é uma coisa cara pra escola comprar, assim os recursos em cash, nós não temos, mas temos as parcerias, né. E de alguma forma a escola tem sobrevivido mais com essas parcerias e com os recursos que ela tem recebido. Como os recursos que a escola tem recebido, que vem pra manutenção e pra merenda não cobrem nossa demanda, então o jeito foi os professores buscarem mais parcerias.

A diretora acrescenta:

Mas olhando criticamente isso, você percebe que o Estado cada vez mais deixa para a escola resolver tudo. Mas aqui nessa escola é importante o olhar humano e daí você não consegue ficar parado, né. Eu consegui o Mesa Brasil, programa do SESC, então assim a nossa merenda melhorou com as verduras que ganhamos, porque toda terça eu pego meu carro e vou lá e trago muitas verduras. Então sobra pra comprar frutas e às vezes a gente ganha isso também. Então, você pensa assim, eu consegui isso faz bem pra mim como pessoa. Outra coisa, nós estamos ensinando nossas crianças a comer verduras né, eles não são acostumados. Mês passado ganhamos um monte de iogurtes.

Um dos elogios que nós ouvimos muito dos pais é como melhorou a merenda e como ela é diversificada, tipo assim um exemplo só pra você saber, tipo o ano passado, tinha-se 02 frangos pra 300 alunos, hoje nós colocamos 04 quilos de peito de frango. Uma coisa que eles gostam muito, arroz com ovo, colocava-se 05 dúzias para 300 alunos no arroz. Hoje eu consigo colocar 10 dúzias para cada período, carne a gente colocava 02 quilos, hoje nos colocamos 04 quilos, mas por que com essa parceria do Mesa Brasil eu trago muita verdura, mandioca e, então, ajuda muito. Bom, bom não tá, né, quando nós vamos atrás de recursos, parcerias, nós queremos qualidade, nós não queremos dar pro aluno o fubá com bastante repolho, só que com o recurso que vem não dá, como esta não está dando pra muitas escolas, eles reclamam que nem pagaram direito e já estão com saldo devedor e a comida não tá boa.

A diretora se queixa das demandas. Segundo ela:

Então, eu queria tá atrás, eu não queria tá atrás de parceria ir atrás de parceria pra trazer iogurte, eu queria buscar, mas se eu não for também não vou ter qualidade. Eu

²¹⁴ Segundo a diretora essas pessoas de alguma forma são influentes na sociedade.

queria poder buscar somente mais recursos acadêmicos das universidades para colaborar na melhora da qualidade do ensino, como o teatro que estamos implantando, a formação dos professores como vem ocorrendo. Então assim eu fico feliz por um lado, mas às vezes tenho que baixar um pouquinho o olhar crítico pra escola funcionar.

Diferente das demais escolas, a Escola II, sempre é atendida de modo diferenciado pelo poder público. Como dito antes, o bairro onde a escola se localiza é reconhecido pela sociedade como um dos mais violentos de Dourados e altos índices de violência; por esses motivos, a escola é assistida com políticas de inclusão de atendimento prioritário, sendo que ela recebe atenção especial quanto à limpeza e conservação do prédio, entre outras ações do poder municipal.

Quanto às outras demandas da escola, ela declarou que:

Olha, nós fazemos o que podemos com o dinheiro que vem, o que dá é feito. Nós não podemos fazer muitas promoções porque a nossa comunidade é muito carente. Os pais não têm como colaborar muito. A gente sofria de ver as crianças querendo comer as coisas e os pais não podiam dar. Então decidimos que íamos buscar parcerias para fazer as festas. Então para administrar os recursos da escola nós contamos com os parceiros. Agora, tem a festa junina que é tradicional, mas nós arrecadamos pouco que não dá pra contar. Antes a quadra era alugada, mas deu problema e agora não é mais, nós emprestamos às vezes.

Os critérios e as formas elaborados pelas escolas para gerir seus recursos financeiros, ao que parece reproduzem as estratégias de gestão da escola. Ou seja, escola busca formas “adaptativas” (LIMA, 2002b) para contornar os possíveis conflitos em torno da gestão dos recursos financeiros. Essas formas foram percebidas do seguinte modo: a) pelo afastamento dos pais e alunos da gestão; b) pelo critério de urgências; c) pela fragmentação das informações; d) pela desconcentração de ações. Embora essas formas fossem observadas na gestão dos recursos financeiros, ao que parece elas atravessam todas as ações de gestão na escola. Ao que tudo indica, as formas adaptativas que a escola exhibe estão permeadas pela lógica da eficiência na gestão, que seguem as determinações externas e que se constituem em obstáculos para a participação da comunidade. Do mesmo modo, a circulação das informações funciona como decorrência da gestão eficiente necessária à desconcentração de ações que são absorvidas e divididas entre os sujeitos da escola.

Por fim, os dados denunciam que as concepções pelas quais as escolas concebem e elaboram suas experiências resultam, em última análise, da falta de critérios críticos em relação à importância dos recursos financeiros, como um instrumento de disputa em torno da democratização da escola. Em última instância, a escola se acomoda a um tipo de

gestão dos recursos financeiros sem planejamento e avaliação, ficando à mercê das “urgências” que determinam a aplicação dos recursos financeiros de modo fragmentado e hierárquico. Por esses motivos, observa-se que as incoerências entre meios e fins educacionais, que perpassam a proposta pedagógica da escola, se materializam na gestão dos seus recursos financeiros.

6 Considerações finais

Esta pesquisa buscou contribuir para os conhecimentos relativos ao financiamento e à gestão democrática da educação ao focar nos recursos descentralizados para as escolas de Dourados (MS) no período de 2005 a 2008. Neste trabalho, o esforço foi de debruçar sobre a escola, de modo a compreender quais as concepções que embasam as práticas de gestão dos recursos financeiros descentralizados, buscando analisar até que ponto eles atenderam aos princípios da democracia participativa. Portanto, ao fazer isso, esta tese procurou expressar os limites e as possibilidades em relação à gestão democrática dos recursos financeiros descentralizados para as escolas. Isso porque a preocupação neste estudo foi de demonstrar que as disputas travadas pelo financiamento educacional conferem a ele um caráter dinâmico que tem como pano de fundo a disputa de classes na arena da sociedade civil. Diante dessas preocupações, os interesses que moveram este estudo ofereceram elementos para compreender que tanto o Estado quanto a escola são organizações sociais determinadas pelo modo de agir e sentir dos indivíduos, materializadas pelas suas ações. Sendo assim, as várias formas pelas quais os interesses privados se manifestam nas escolas, sempre alheios às aspirações dos seus sujeitos, tendem a impedir que se busque convergir nas práticas de gestão os interesses comuns a todos. Assim, de modo fragmentado, os sujeitos da escola acabam por afluir para as várias práxis individuais inspiradas e subsumidas pelos interesses hegemônicos de um determinado grupo social (PARO, 2005) e resultam em não atender às necessidades da realidade escolar, reproduzindo pelas práticas de gestão a exclusão da comunidade da possibilidade de controle das políticas sociais que a ela se destinam.

Nessa perspectiva, a gestão da escola da escola fica marcada por interesses particulares, não auferindo resultados que atendam aos interesses da comunidade, bem como dela se distanciam; e por outro lado, na contramão dessa perspectiva, a gestão da escola deve ter por objetivo fazer convergir as diversas práxis individuais elaborando, assim, uma práxis intencional e coletiva. “Isso por sua vez só pode dar-se quando há convergência quanto aos objetivos a serem buscados.” (PARO, 2005, p. 102). Tendo exposto estas preocupações, passa-se uma síntese dos resultados encontrados na análise dos dados levantados.

Quanto ao papel dos programas de descentralização de recursos financeiros às escolas, foi evidenciado que as ações de gestão desenvolvidas pelos sujeitos da escola indicam que esses recursos financeiros não cumprem a função de garantir a qualidade educacional; as falas

dos sujeitos das escolas, bem como os dados apresentados revelaram as dificuldades das escolas em lidar com os valores praticados pela União no que se refere ao financiamento educacional. Isso pode ser observado nas estratégias de gestão que as escolas desenvolvem, que se transformam em verdadeiros “malabarismos” para gerir os recursos financeiros descentralizados a fim de dar conta das demandas de manutenção que os trabalhos cotidianos na escola exigem. Contudo, foi observado que as escolas passaram a se familiarizar e a desenvolver ações de gestão que mobilizam nelas o deslocamento das responsabilidades – antes como obrigação do Estado – para a sociedade civil, por meio das parcerias público-privadas.

Foi observado também que a função burocrática dos programas de recursos financeiros descentralizados aprofunda, bem como legitima a não participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros, uma vez que, para o cumprimento das exigências “técnicas” das ações demandadas pela gestão desses recursos financeiros, acabam por ser particularizados interesses individuais próprios do projeto de sociedade no qual esses programas se assentam.

Em relação à política de descentralização dos recursos financeiros promovida no município pelo governo do PT, foi observado que, embora ela se configure em um importante instrumento para proporcionar o exercício das decisões na escola, ela não se fundamentou pelo exercício da participação como estratégia na luta pela democratização da gestão da escola, foi antes de tudo uma medida pragmática que visou a desconcentração de ações para as escolas como uma medida economicista presente nas teses da racionalidade técnica instrumental.

Em relação às escolas foi evidenciado que as propostas pedagógicas elaboradas apresentam um referencial teórico que pressupõe uma gestão “democrática”. Contudo, ao confrontá-las com os referenciais teóricos adotados, elas evidenciaram que os fundamentos metodológicos selecionados no plano de ações das escolas visam à homogeneização da gestão escolar com base nos fundamentos das escolas eficazes. Corroboram com essas afirmações os registros feitos no PPP da Escola I que define a gestão democrática como processo de gestão no qual a escola tem por função social:

Colaborar para a formação de cidadãos conscientes, capazes de compreender, interpretar e criticar a realidade, intervindo na sociedade com respeito ao ser humano. Esta função exigirá da Escola o estabelecimento de processos de revisão e de mudança no seu interior, envolvendo a coletividade e o compromisso de todos os segmentos de forma autônoma, participativa e reflexiva sobre o seu papel junto à comunidade. (DOURADOS, 2007f, p. 37).

E para exercer sua função social, a escola se define pela

[...] forma de participação indireta, mais comum na sociedade de democracia representativa em que vivemos, será efetivada através do Conselho Escolar, Conselho Didático-Pedagógico, Conselho da Alimentação Escolar, Associação de Pais e Mestres e do Grêmio Estudantil existente nesta Unidade Escolar. Conforme suas características próprias estes órgãos terão caráter normativo, consultivo e/ou deliberativo, mas todos são de caráter representativo. Os segmentos que compõem um determinado órgão, deverão ser consultados pelos seus respectivos representantes eleitos sempre que houver necessidade, para que se possa garantir a opinião, sugestão, críticas e dúvidas destes segmentos, ou seja, os representantes deverão consultar a base sobre a qual foi constituída o órgão de forma que possa ouvir os seus pares. (DOURADOS, 2007f, p. 127).

Evidencia-se que “essa desarticulação presente na agenda diária das escolas é o resultado de concepções que tomam os fins pelos meios, fragmentando as práticas escolares, reduzindo-as a um fazer com fim em si mesmo.” (FALCÃO, 2011, p. 63).

Do mesmo modo, observou-se que, na Escola II, a preocupação com a participação dos pais é reclamada. Contudo, diante da carência material da comunidade, a escola compensa a ausência dos pais nas decisões por ações que visam lidar com as “limitações da família” (DOURADOS, 2007g, p. 18). De outro modo, essas limitações materiais da comunidade deveriam servir para impulsionar um diálogo crítico na escola sobre a realidade dessas famílias, servindo para evidenciar as contradições causadas pelas desigualdades sociais próprias da sociedade capitalista. Mas, diferente disso, foi evidenciado que o fato da escola lidar com a carência das famílias é absorvida por ela, de forma caritativa, pois prevalece nela a tutela dos pais e alunos, que acaba por dispensar a participação desses sujeitos nas ações e nas decisões da escola. Ao que parece, esse é um dos entraves que a escola enfrenta para propor ações efetivas que superem o problema da participação. Segundo Freire (1999), as ações de participação dos pais na escola são esvaziadas do conteúdo político e visam, em última instância, à submissão a um tipo de gestão que decorre do ajustamento e da acomodação e resultam do mutismo dos pais diante da inexistência de experiências democráticas na escola. Logo, as ações e as práticas observadas não deixam dúvidas quanto à dicotomia entre meios e fins educativos nessas escolas.

De fato, o que se observou é que a gestão democrática nas escolas segue uma lógica domesticada pelo corpo normativo que alcança a gestão escolar. Nessa sintonia, os termos democracia e participação não “foram matizadas por um tipo de gestão consciente, compromissada, diagonal, responsável, descentralizada, transparente, cooperativa” (ARROYO, 2008, p. 45). Concordando com Arroyo (2008, p. 45), as normas que prevalecem sobre esse tipo de gestão democrática regulada nas escolas “não são neutras, trazem

embutidas concepções de poder, de sociedade, de democracia, de função social da escola frequentemente opostas às concepções que inspiraram a radicalidade política de sua defesa”. Portanto, o que se observa nas propostas pedagógicas das escolas é que a gestão democrática, como compreendida pelos seus sujeitos, foi ou é esvaziada ou mesmo perdeu sentido nessas escolas diante de uma concepção “moralizante, pedagógica, despolitizada, distante da visão de poder, da sociedade, da cidadania [...] [que] se nutre de uma visão pacífica, não tensa de poder”. (ARROYO, 2008). Ao contrário dessa posição, a gestão da escola consciente da democracia deve inspirar os sujeitos da escola na defesa da gestão democrática e participativa como instrumento de apropriação dos interesses de seus sujeitos na busca de uma educação crítica que possa ter em vista a transformação social.

Ao analisar a participação da comunidade nas escolas, em contraposição aos princípios da democracia participativa, na forma pela qual os sujeitos da escola lidam com os conteúdos da participação e da autonomia escolar, aparentemente, estão implícitos que os objetivos das escolas que conflitam nos seus PPPs se firmam nos princípios de uma democracia abstrata que em nada contribui para alterar as condições materiais, bem como as relações políticas das escolas. A falta de compreensão desses motivos permite que a participação da comunidade na gestão da escola seja vista como uma exterioridade do processo educativo. Esse equívoco leva as escolas a

[...] não perceber que por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas mais um arranjo entre funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com o da população usuária. (PARO, 2006, p. 16).

Não se pode negar que o desconhecimento da escola frente aos condicionantes da realidade priva os sujeitos da escola de analisarem a participação da comunidade na escola como uma forma de controle social da população sobre as políticas do Estado. Nesse sentido, o acesso da população à escola é uma importante estratégia na organização das camadas populares, pois o exercício da participação cidadã e solidária oferecem as condições necessárias para pôr em evidência as limitações da sociabilidade do capital, nessa fase de desenvolvimento, podendo-se converter em um dos momentos da disputa pela hegemonia do Estado (CORRÊA, 2010).

Concordando com Gramsci, segundo o qual “toda relação hegemônica é necessariamente uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 1978a, p. 37), a participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros da escola faz parte de um projeto educativo que, de forma mais ampla, visa à transformação da realidade social. Isso porque a participação

crítica da comunidade nas políticas do Estado explicita os conflitos e as contradições do modelo político social adotado por ele para o conjunto da classe trabalhadora que, em última instância, revela o caráter privado desse Estado, pela recusa sistemática em oferecer uma educação de qualidade para essa população. Em síntese, pode-se dizer que a não participação da comunidade na gestão da escola representa o afastamento daqueles que detêm as condições históricas e objetivas para pressionar o Estado no sentido oposto ao que ele hoje se determina.

Desse modo, a compreensão dessas questões serve para desmistificar argumentos pragmáticos postos pelas “urgências” ou mesmo pela “eficiência” que visam efetivamente tumultuar o ambiente escolar imprimindo nele ações alienadas e sem criticidade. Nessa lógica racionalizadora da gestão eficaz, não se permite a quebra nas formas organizativas de gestão da escola como se ela funcionasse como um todo harmônico. Contudo, há que se observar que a escola “não pode funcionar como mecanismos objetivos de precisão” (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 160).

A esse respeito, Pérez Gómez (2001, p. 178) adverte que “a maioria das escolas e dos docentes vive dentro de uma cultura que prioriza o valor e o culto à eficácia simplista e imediata”. Contudo, essa forma de agir, pretensamente objetiva e eficaz, cerceia a entrada de pais e alunos na gestão escolar. Nessa função e em coerência com as determinações externas, os espaços participativos passam a funcionar com a ausência da comunidade, legitimada pelo apelo à eficiência e eficácia das ações desenvolvidas nas escolas.

Embora haja professores que tenham uma visão otimista em relação à participação dos pais, ela não se concretiza. Talvez isso se deva ao modo como a escola acomodou meios próprios para o funcionamento dos mecanismos de gestão democrática que, do ponto de vista legal, determinam a obrigatoriedade da participação dos pais, de modo a contornar essas exigências burocráticas. Em resposta a essas exigências, a escola se furtou ao diálogo e à persuasão dos pais ao optar por incluir funcionários e professores, pais de alunos nos espaços de ação coletiva, a exemplo do Conselho Escolar e da APM. Constatou-se que a participação dos pais na escola é sempre uma coisa desejável, mas sem ações efetivas para que ela venha se materializar. Além disso, uma análise mais acurada sobre esses fatores na unidade escolar demonstra que, cada vez menos, os indivíduos são incentivados a decidirem sobre o querem, ou o que desejam da escola.

Não obstante, os mecanismos de gestão da escola se fundam numa colegialidade burocrática que visa ao controle, mesmo que artificial, fazendo com que a escola fique aquém “do risco, da aventura e da incerteza que implicam nos processos de colegialidade espontânea,

nos quais os sujeitos da escola podem criar espaços para debater e questionar as normas” (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 171). Assim, os procedimentos, os rituais e os valores não permitem que sejam contempladas expectativas que possam criar condições necessárias para a experimentação de novas formas de gestão coletiva.

Considerando que a escola responde aos ordenamentos externos, não se pode negar que haja sobrecarga de trabalho dos sujeitos na escola. Porém, essa carga se torna maior ainda, pela submissão da escola à eficiência escolar, que exige dela, cada vez mais, procedimentos para produzir rendimentos mensuráveis a baixo custo, que, na maioria das vezes, levam à individualização desses procedimentos e dos resultados decorrentes deles, produzindo posturas apáticas.

Mas esses condicionantes são históricos; não devem servir para justificar um controle na participação, regulando-a pela racionalidade burocrática. As dificuldades em lidar com a participação dos pais são inúmeras e, por isso, exigem o distanciamento crítico necessário para a análise dos problemas que a envolvem; sendo assim, não se pode, em nome dessas dificuldades, provocar o empobrecimento da participação da comunidade na escola (PARO, 2005). Porém, ao que tudo indica, os valores que constituem os conteúdos da cultura dessas escolas, a não participação dos pais, pode ser contornada, por artifícios que, de certa forma, respondem às ordenações legais. É preciso considerar que nas escolas incidem uma forma de participação funcionalista regulada pela burocracia, que é, em si, desmobilizante.

A análise sobre as práticas de gestão revelou que as representações dos sujeitos sobre a gestão e participação na escola se apresentam descontextualizadas e fragmentadas, sem uma ação política efetiva que vise a ruptura com as formas tradicionais de gestão. As falas dos professores e das direções das escolas sobre a gestão dos recursos financeiros na escola indicam que, pela falta de um projeto educacional participativo que inclua pais e alunos, a escola atua em sintonia com os interesses hegemônicos a serviço da exclusão e da acomodação. Em outras palavras, as práticas de gestão de recursos financeiros nas escolas “podem conduzir a lógicas meramente adaptativas ou de capitulação face a projetos político-educativos inaceitáveis em termos democráticos”. (LIMA, 2002b, p. 41). Nesse sentido, a visão de mundo dos sujeitos da escola cumpre ideologicamente o papel de ocultar, ou mesmo naturalizar as opções e os interesses que limitam a participação e a autonomia da escola.

Ao contrário dessas práticas reiteradas, esses sujeitos podem se assumir

[...] como sujeitos de transformação, os sujeitos da escola poderão abrir-se mais facilmente à reflexão, ao debate e à ação com outros atores (tradicionalmente apresentados como externos à escola) com outros saberes e poderes. [...] sem

necessidade de denegarem o seu profissionalismo, os seus saberes, de desprezarem os seus saberes especializados, ou abrirem mão de suas lógicas e interesses socioeducativos. (LIMA, 2002b, p. 41).

Apesar da maioria dos entrevistados afirmarem conhecimento sobre os recursos financeiros descentralizados, observou-se que essas informações não são do domínio de todos ou são setorializadas, portanto fragmentadas. Por várias vezes, foi observado que, entre as estratégias de gestão nas escolas, prevalece o caráter da informação. Ao que parece, na visão dos sujeitos da escola, a informação funciona como um antídoto às reclamações. Não se nega o caráter fundamental das informações para uma gestão que pressuponha a participação, porém elas não podem servir como o único veículo de participação. Pois, ao que tudo indica, na visão dos sujeitos da escola, somente a informação basta. É como se, ao ser informada, a comunidade passasse, automaticamente, a participar da gestão da escola.

As formas para romper com o imobilismo nas escolas, provocado pelas formas de participação regulada, ou mesmo a não participação, pressupõem a incorporação de diversos sujeitos no processo educativo proporcionado pelo exercício cotidiano de tomada de decisões como seres éticos. Essas medidas prescindem da criação de canais democráticos para educar os sujeitos da escola que objetivem a partilha do poder e o controle social das políticas do Estado. Assim, é necessário que tanto os professores quanto as direções das escolas tenham claro que os pais e os alunos devem participar da gestão da escola como sujeitos de vontade; e isso implica num certo grau de incertezas para todos que participam, pois, ao lidar com vários sujeitos, se lida também com várias expectativas e cada tentativa de mudança provocará, a seu turno, necessariamente alguma forma de conflito. Compreendido dessa forma, a escola favorece a ampliação de canais para o exercício da participação da comunidade nas tomadas de decisões que, em última instância, reconfigura a gestão escolar numa perspectiva democrática. Isso implica em olhar a escola como espaço de formação cidadã cujo papel fundamental vise o processo de democratização da sociedade.

Quanto à aprovação da descentralização dos recursos financeiros nas escolas, os argumentos usados para essa aceitação se firmaram pela ciência que os sujeitos – aqui reconhecidos como professores e direção da escola – têm da realidade escolar e, por isso, são mais capazes para lidar com os interesses dos pais e alunos, a quem os recursos se destinam. O que salta aos olhos nesse momento é que a mesma argumentação do domínio do conhecimento da realidade, antes usada pelo projeto racionalista que regula as ações da

escola, bem como delega a esses sujeitos a responsabilidade de excluir a comunidade da escola, são, agora, reclamados por eles, na medida em que não reconhecem a comunidade como co-participante na gestão dos recursos financeiros descentralizados. Assim, mais uma vez, ao que parece, na falta de uma opção por um projeto educacional ético, político e cultural que demarque o campo de disputa educacional, as práticas de gestão na escola exibem, reiteradamente, contradições.

Quanto às formas como as escolas administram seus recursos financeiros, estas são permeadas pela visão de mundo dos sujeitos que concebem e elaboram a sua gestão. Sendo assim, a importância desses recursos para a democratização dependerá, em cada uma das escolas, dos valores e das concepções de seus sujeitos. Entretanto, pode-se inferir que a gestão dos recursos financeiros nas escolas não se constitui somente num problema tipicamente escolar ou técnico-pedagógico, mas, fundamentalmente, numa experiência democrática participativa, que contribui pedagogicamente para o controle do Estado. Nesse sentido, a gestão dos recursos financeiros nas escolas não pode se configurar pela acomodação em um tipo de gestão que busca saldar a todo custo as responsabilidades que lhes são atribuídas, “afastando-se irremediavelmente de visões orientadas para a emancipação e para o esclarecimento, para o desvelamento crítico e a transformação, as ideologias pragmatistas subordinam a educação à adaptação e ao ajustamento.” (LIMA, 2001a, p. 89). Ao que tudo indica, pela falta de uma opção política fundada na e para a liberdade, a escola não reconhece a importância da gestão democrática dos recursos financeiros como um instrumento na disputa pelo controle da política do Estado e como exercício político de participação que visam à transformação social. Isso implica olhar a escola como espaço de formação cidadã, cujo papel fundamental esteja a serviço do processo de democratização da sociedade.

Por fim, foi observado que, apesar da maioria dos entrevistados afirmarem conhecimento sobre os recursos financeiros descentralizados, essas informações não são do domínio de todos ou são setorizadas. Ao que tudo indica, entre as estratégias de gestão está a informação. Nesse item, pode ser observado que elas se dão de modo fragmentado. Pode-se notar ainda que o conteúdo da informação que chega aos sujeitos decorre do fato de que eles irão, de uma forma ou de outra, executar as ações pertinentes a ela. Ou seja, os professores têm informações sobre os recursos financeiros destinados às demandas pedagógicas, os funcionários da limpeza e da cozinha conhecem ou sabem da existência dos recursos porque são eles que preparam as listas de compras. Ao que tudo indica, as informações são também usadas como estratégia para a desconcentração de ações que exigem aceitação ou

subordinação dos sujeitos a elas, que de algum modo se sentem compromissados por saberem ou participarem do que ocorre na escola.

Ao contrário dessa prática que acaba por hierarquizar as relações na escola, Paulo Freire (1996) propõe a horizontalização e a dialogicidade da gestão como princípio de uma prática fundada na liberdade e na opção dos indivíduos convergirem seus interesses de modo a elaborarem diferentes experiências criadoras que visem coletivamente ao bem comum; ao contrário, o controle e a hierarquia são frutos do medo daqueles que não querem, porque temem a partilha do poder. Nessa perspectiva, a gestão da escola foi marcada por interesses particulares que não auferem resultados que atendam aos interesses da comunidade, bem como dela se distanciam. Se isso é fato, na contramão dessa perspectiva, a gestão da escola deve ter por objetivo fazer convergir as diversas práxis individuais, elaborando, assim, uma práxis intencional e coletiva. “Isso por sua vez só pode dar-se quando há convergência quanto aos objetivos a serem buscados” (PARO, 2005, p. 102) e coerência entre esses objetivos e os fins desejados. Enfim, ao que parece, o modo como os sujeitos da escola lidam com a gestão desses recursos não tem por objetivo a partilha do poder, uma vez que a comunidade escolar (alunos, pais e funcionários) é excluída das decisões sobre esses recursos.

Esta pesquisa colabora com as demais que abrem espaços para estudos que visam identificar o caráter ideológico dos conceitos que animam as práticas de gestão nas escolas, de modo a pôr em cheque os fundamentos dos interesses do Estado com a desregulamentação do financiamento educacional.

Portanto, a escola, como parte de um sistema ao qual se submete, não pode, como se viu, responder ou ser responsabilizada pelas demandas exigidas pela desregulamentação do financiamento educacional porque isso faz com que ela se afaste da sua função educativa assumindo uma nova função social submissa aos interesses do capital. O caráter de controle à distância emanado dos programas de promoção automática é sentido, então, desde a sua estrutura, perpassando as orientações de elaboração e se consubstanciando nas ações dele decorrentes.

Para finalizar, cabe voltar às hipóteses formuladas, verificando que elas se confirmam, quando se observa que os recursos financeiros descentralizados, em especial o PDE, o PDDE, o Pnae, que atendem a função redistributiva da União, têm por objetivo ajustar a gestão das escolas aos paradigmas da escola eficaz o que pode ser verificado tanto nos ordenamentos legais que criaram os programas descentralizantes, quanto nos dados, bem como nas visões

apresentadas pelos sujeitos da escola. Esses elementos confirmam que o projeto político hegemônico visou firmar a descentralização dos recursos financeiros da educação como artifício fundamental para a consolidação da nova ordem econômica, política e social. Por fim, estamos convencidos, com Freire, que:

Se não [vivemos] ainda, na verdade, uma fase como de resto já ressaltamos, em que as mudanças mais importantes se fizessem por meio da “deliberação coletiva”, o crescente ímpeto popular nos levaria a este ponto, desde que não houvesse involução nele, que o deformasse, fazendo-o mais emocional que racional. (FREIRE, 1999, p. 97).

Referências

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Relatório Final da Pesquisa. [S.l.: s.n.], 2005. 1 CD-ROM.
- AFONSO, J. R.; RAMUNDO, J. C. **Financiamento descentralizado das Políticas Sociais no Brasil**. [S.l.: s.n.], 1998. Mimeografado.
- ALBANEZ, Jocimar Lomba. **Sobre o processo de ocupação e as relações de trabalho na agropecuária**: o extremo sul de Mato Grosso (1940-1970). 2003. 138 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2003.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- AMARAL SOBRINHO, José. **Indicações para Agenda Educacional Brasileira**. Brasília, DF: Fundescola-MEC/Bird, 1999. (Colocando os Pingos nos Is).
- AMARAL SOBRINHO, José. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a Gestão Escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília, DF: Fundescola-MEC, 2001. (Documentos, n. 2).
- AMARAL SOBRINHO, José; BOF, Alvana; MARRA, Fátima. **Plano de Desenvolvimento da Escola**: conceito, estrutura e prática. Brasília, DF: Fundescola-MEC/Bird, 1999. (Documentos, n. 1).
- AMARAL SOBRINHO, José; GOMES, Candido Alberto. **Qualidade, Eficiência, Equidade na Educação Básica**. Brasília, DF: Ipea, 1992. (Colocando os Pingos nos Is, n. 136).
- ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- APPLE, Michel. **Política Cultural e Educação**. São Paulo: Cortez, 1999.
- APPLE, Michel; BEANE, James. **Escolas Democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.
- ARANDA, Maria Alice. A Constituinte Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999-2001): uma proposta de gestão democrática. **Intermeio**: revista do Mestrado em Educação, Campo Grande, MS, v. 11, n. 22, p. 66-87, 2005. Disponível em: <<http://www.intermeio.ufms.br/revistas/22/22artigo05.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- ARAÚJO, Luiz. **A Educação Básica no Governo Lula**: um primeiro balanço. São Paulo: Ação Educativa, set. 2006. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Educacao_basica_no_governo_Lula.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2009.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A (ex) tensão do Ensino Básico no Brasil**: o avesso de um direito democrático (uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos - 1962-1987). 1988. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999a. p. 91-124.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do 1º Ano do FUNDEF”. In: DOURADO, Luis Fernand (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados, 1999b.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: Impasse Democrático Ou Mistificação Política? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007. Número Especial.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação**: O Caso FUNDEB: Justiça Social, Equívoco Político ou Estratégia Neoliberal. 2005. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; GIL, I Juca Pirama, C. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria J. R. et al. **Fundeb**: Dilemas e perspectivas. Brasília, DF: Ed do Autor, 2005. p. 53-66.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 dez. 2010.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**: Revista da Anpocs, São Paulo, ano 11, n. 31, p. 1-20, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 15 dez. 2010.

ARROYO, Miguel. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade? In: CORREIA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira. **Políticas Educacionais e Organização do trabalho na Escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Revista Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, Número Especial, p. 16-41, mar. 2005.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos Participativos: sociedade civil e a nova instituição no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schatton; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

AZANHA, José Mario Pires. Autonomia da escola, um reexame. In: BORGES, Abel S. **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública**. São Paulo: FDE, 1995. p. 37-46. (Idéias, 16).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Edição Especial.

BAHIA. **Gerenciando a escola eficaz**: conceitos e instrumentos. 3. ed. Salvador: Secretaria de Educação/Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2007. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/books/1796337-gerenciando-escola-eficaz/#ixzz1aDIN10Ql>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2000.

BARBOZA, Edir Neves. **A Constituinte Escolar em Dourados (2000-2004)**: um Movimento em busca da democratização da escola pública. 2007. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 11-32.

BASSI, Marcos Edgar. **Gestão e financiamento da educação básica**: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. 2001. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

BATISTA, Neusa Chaves. **O Estado moderno**: da gestão patrimonialista à gestão Democrática. Porto Alegre: [s.n.], 2002. Disponível em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/estado_moderno_gd_gp.pdf>. Acesso em jun.2009>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma**: desconstrução do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de Sociedade Civil**. Tradução Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PAQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Tradução João Ferreira. 5. ed. Brasília, DF: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

BOGDAN, Robert C., BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto, 1992.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

BRÁZ, Terezinha. **O financiamento do ensino médio na Rede Municipal do Mato Grosso do Sul**. 2008. 285 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BUENO, Belmira Barros Oliveira. **As Associações de Pais e Mestres na Escola Pública do Estado de São Paulo (1931-1986)**. 1987. 295 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Gestão Democrática e nova qualidade de ensino**: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas escolas municipais de São Paulo (1989-1992). 1997. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; ADRIÃO, Thereza. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos Escolares. **Revista Chão de Escola: SISMMAC**, Curitiba, v. 2, p. 1-10, out. 2003.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; BASSI, Marcos E. Gestão democrática da escola pública: participação e controle social no âmbito de um sistema de ensino. In: CORREA, Bianca; GARCIA, Teise. (Org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-127.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; VIANA, Mariana Peleje. **Gestão Financeira Escolar como Política Pública**: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas. 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/312.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2010.

CARNOY, Martin. **Mundialização e Reforma na Educação**: O que os planejadores devem saber. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília, DF: Unesco/IPE, 2003.

CARNOY, Martin; CASTRO, Cláudio de Moura (Org.). **Como anda a reforma educacional na América Latina?** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

CASASSUS, Juan. A centralização e Descentralização da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 37-42, 1995.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com alguns Países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, 2005. Número Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

CATANANTE, Bartolina Ramalho. A Política Educacional em Mato Grosso do Sul (1999-2002): Os Mecanismos de Participação. Anais. **Sciencult Paranaíba**, Mato Grosso do Sul, v. 2, n. 1, p. 66-73, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uems.br/novo/index.php/anaispba/article/viewfile/227/159>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-124.

CORREA, João Guilherme de Souza; TUMOLO, Paulo Sergio. A formação de trabalhadores e a política nacional de formação da CUT – uma análise do período 1998-2008. In: SOUZA, José dos Santos; ARAÚJO, Renan (Org.). **Trabalho, Educação e Sociabilidade**. Maringá: Práxis/Massoni, 2010. p. 255-283.

COSTA, Liliam Magda Campos. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Perspectiva dos Usuários**: um estudo de caso. 2004. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: NOGUEIRA, Marco Aurélio; COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci e a América Latina**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Época neoliberal**: revolução passiva ou contra-reforma? Trabalho apresentado no 5º Seminário Internacional Gramsci, Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Campus de Marília, São Paulo, 28-30 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=790>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 430 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez, 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 199-206.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-61.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 5-30.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a Rua**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004. v. 1.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 86, p. 245-252, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2010.

DAVIES, Nicholas. **Tribunais de Contas e educação**: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília, DF: Plano, 2001.

DELORS, Jacques. **Educação**: Um tesouro a descobrir. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

DOURADO, L. F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006. p. 281-293.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. Número especial.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, jan. 2005a. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, ago. 2005b. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, nov. 2005c. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 24 jan. 2006a. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 14 fev. 2006b. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 26 maio 2006c. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 30 jun. 2006d. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, fev. 2007a. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 7 ago. 2007b. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, fev. 2008a. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 18 mar. 2008b. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, 30 jul. 2008c. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOURADOS NEWS. Dourados: Editor Antonio Neres da Silva, out. 2008d. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral Costa (Org.). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez/Fundap, 1998. p. 68-98.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

EAGLETON, Terry. **A idéia de cultura**. Tradução Sandra Castello Branco. São Paulo: Ed Unesp, 2005.

EZPELETA, J.; ROCKWELL, E. **Pesquisa Participante**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1986.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourados/ Mato Grosso do Sul**: Uma proposta (re)centralizadora. 264 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – EHPS, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. Rousseau e a administração escolar: algumas apropriações. In: PARO, Vitor. **Administração à luz dos clássicos da Pedagogia**. São Paulo. Xamã. 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil**. São Paulo: FGV, jun. 1997. (Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 4).

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: Gestão do setor público e reforma da educação. **Planejamento e políticas públicas**: Revista do Ipea, Brasília, DF, nº 11, p. 189-236, jun./dez. 1994.

FARENZENA, Nalú. Espaços de Democratização na Gestão Financeira da Educação. **Boletim Salto Para o Futuro**, Rio de Janeiro, p. 13-18, 2004.

FARENZENA. Políticas de Assistência Financeira da União no marco das responsabilidades (Inter) Governamentais em Educação Básica. **Intercâmbio: Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. Curitiba, 12 e 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.gt5.ufpr.br/anais/comunica/mesa1/Nalu%20Farenzena.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 517-533, set./dez. 2008.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Gestão Democrática na Rede Estadual de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: UFMS, 2000.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Gestão Educacional: A experiência de Dourados/MS (2001/2003). In: GIL, Juca (Org.). **Educação Municipal: experiências de políticas democráticas**. São Paulo: Estação Palavra, 2004. p. 157-178.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais**. Trabalho apresentado na 27ª Reunião da ANPED, Caxambu, 2003.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991-1994)**. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2001.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Percursos e desafios da municipalização do ensino fundamental em Dourados, MS. **Inter-Ação**, UFG, Goiás, v. 29, n. 1, p. 43-62, jan./jun. 2004.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Org.). **Gestão da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FERRO, Olga M. R. (2001) **O Plano de Desenvolvimento da Escola-PDE na Escola Pública de Ensino Fundamental em Mato Grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico**. 2001. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2001.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSHI, Mirza Seabra. **As tendências da gestão na atual política educacional brasileira**. Trabalho apresentado no VI EPECO, Campo Grande, MS, 2003. 1 CD-ROM.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: Saberes Necessários à Prática Educativa. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**: Um Reencontro com a Pedagogia do Oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**: Cartas Pedagógicas e Outros Escritos. São Paulo: Edunesp, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**: Revista da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, 1998.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. Sistemas e Escola de Educação Básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, Educação e Política Pública**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira; SCAFF, Elisangela; FERNANDES, Maria Dilnéia Espindola; OLIVEIRA, Sônia. PDE: Evidências do Município de Dourados. In: OLIVEIRA, João et al. **Escolas gerenciadas**: Plano de Desenvolvimento e Projeto político-pedagógico em debate. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. **Gestão Democrática**: desafios para a ação coletiva em uma escola pública de Diadema. 1995. 207 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. **Gestão democrática e a participação dos educandos**: um caso em estudo. 2003 268 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da Educação**: o FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GHANEM JÚNIOR, Elie George Guimarães. O que pode significar a gestão da educação. In: LUZ, Liliene Xavier (Org.). **Gestão, Financiamento e Controle Social da Educação**. Teresina, PI: EDUFPI, 2005.

GIL, I-Juca Pirama Camargo. **Financiamento da Educação e Gestão Democrática**: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. 2007. 229 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GIL, I-Juca Pirama Camargo. **O Mito da Descentralização**: o caso chileno. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

GIOVANNI, Luciana M. A pesquisa documental: procedimentos para elaboração de Roteiros. In: MARIN, Alda Junqueira et al. **Desenvolvimento profissional docente e transformações na escola**: Relatório Parcial de Pesquisa. Araraquara: FCL-Unesp/Fapesp/Cnpq, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003. (Questões da Nossa Época, 84).

GOUVÊA, Antonio Fernando da Silva. **A Construção do Currículo na Perspectiva Popular Crítica**: das falas significativas às Práticas contextualizadas. 2004. 405 f. Tese (Doutorado) – Programa Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Partidos Políticos e Trajetórias da Política Educacional Municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004). 2007. 286 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1978a.

GRAMSCI, Antônio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1978b.

HERRERA, Vagner. **Eficiência, Eficácia e Efetividade**. [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/eficiencia,-eficacia-e-efetividade-918/artigo/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

KECK, Margareth E. **PT: a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005. Número Especial.

KRUPPA, S. M. P. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. Caxambu: ANPed, 2000. 1 CD-ROOM.

KUNRATH, Janis Verônica. **A formação de educadores do Mova - SP no Contexto da Educação Popular**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

LACERDA, Alan D. F. de. O PT e a unidade partidária como problema. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 39-76, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100002&lng=&nrm=iso&tlng=>>. Acesso em: 15 out. 2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1975.

LENHARO, A. A terra para quem nela não trabalha. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, n. 12, p. 47-64, mar./ago. 1986.

LIMA, Licínio C. Democratização das Organizações Educativas e a Participação como Ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Revista Fórum**, Braga, n. 31, p. 81-94, 2002a.

LIMA, Licínio C. **Organização Escolar e Democracia Radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola Pública. São Paulo: Cortez, 2002b.

LIMA, Licínio C. **Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública**. Trabalho apresentado no Colóquio Internacional Paulo Freire, Recife, Pernambuco, 2001. Disponível em: <<http://www.paulofreire.ce.ufpb.br/paulofreire/Files/seminarios/arq05.pdf>>. Acesso em: jun. 2009.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 3-88, 1990.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**: Revista do Observatório da Educação – Ação Educativa, São Paulo, n. 4, p. 9-13, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 223, 16 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4828>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico**. Online. 2010. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com/2010/09/54-teoria-da-constituicao-4.html>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

MARQUES, Lilian Danyi. **Gestão Democrática dos recursos descentralizados na escola pública (Estado de São Paulo)**. 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado) – Programa do Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINS, Ângela Maria. A Municipalização do Ensino: algumas questões sobre o poder local. **Revista Iberoamericana de Educación**, online, n. 33, v. 2, p. 1-9, 2004. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/790Martins.PDF>>. Acesso em: 15 set. 2010.

MARTINS Ângela Maria. **Autonomia da Escola**: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. v. I. Livro primeiro. O processo de produção do capital. Tomo 1. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 72, n. 172, p. 262-290, set./dez. 1991.

MELLO, Guiomar Namó. **Cidadania e competitividade**: desafios do terceiro milênio. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A Gestão Democrática nos Sistemas de ensino brasileiros: A Intenção e o Gesto. In: ANPED. **Anuário**. GT Estado e política educacional: políticas, gestão e financiamento da educação. Caxambu, 2000. p. 1-18.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil**: contos & descontos. Ceilândia: Idea, 1997.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira na Escola pública: o caso do PDDE. Em Aberto, v. 18, p. 149-150, 2001.

NEDER, Maria Lúcia Cavalli; LINO, Élide Maria Loureiro. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Formação pela Escola. Módulo PNAE. Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p.185-202, jun. 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade Civil**. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do Ensino Brasileiro: In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 91-124.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Educação: um processo à margem das prerrogativas legais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). **Política Educacional**. Impasses e Alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O Direito à Educação na Constituição de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 11, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: set. 2008.

OLIVEIRA, Sonia Maria Borges. **Plano de Desenvolvimento da Escola:** a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial. 2005. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2005.

OLIVEIRA, Ueber José. O PT na institucionalidade democrática brasileira: da mobilização social ao pragmatismo político. **Revista de Interação e Debate Acadêmico**, São Paulo. n. 5, p. 21-32, nov. 2009.

ORTEGA Y GASSET, José. **Meditação da técnica**. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1963.

PACHECO, José Augusto. Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas p. 139-161, dez. 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** introdução crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder:** crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. Gestão da Escola Pública - a Participação da Comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Por Dentro da Escola Pública**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de Encontros e Congressos 1979-1998**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

PARTIDO dos Trabalhadores do Mato Grosso do Sul. 2010. Disponível em: <<http://ptms.com.br/v1>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

PELIANO, J. C. **Acumulação de trabalho e mobilidade do capital**. Brasília, DF: Ed. UnB, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1997.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. **A Cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A redefinição do papel do estado e a política educacional dos anos 90**. 1999. 250 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política e Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos. No pacto Federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. Número Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 maio 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, Luis Fernand (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados, 1999. p. 85-98.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1996.

POMPERMAIER, S. R. **Alimentação escolar**: um estudo sobre a racionalidade. Curitiba. 2000. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional**: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação. Tradução Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PORTELLI, Hugus. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PURYEAR, Jeffrey M. **Remuneração por Mérito e a Qualidade do Ensino**. Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e Caribe (Preal). São Paulo: [s.n.], 2008.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p.42-57, nov. 2001.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. **História da educação no Brasil**. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; SOUZA, Miriam Santos de Sousa. A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 91-124.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Filosofia da práxis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, Jaqueline Maria; ARANDA, Maria Alice. **Projeto de pesquisa “Administração Educacional Pública no Município de Dourados – MS (1977-2007): inventário e organização de acervo documental”** da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Mato Grosso do Sul. Dourados: UFGD, 2009.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Federalismo, poder local e descentralização. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, n. 6, p. 20-36, jun. 1990.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCAFF, Elisangela A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: análise dos programas Monhangara e Fundescola**. 2006. 254 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: EPU, 1965.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: A concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 66, p. 65-83, abr. 1999.

SENA, Paulo. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Revista Novos Estudos/Cebrap**, São Paulo, n. 88, p. 89-111, 2010.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUSA, Luis Carlos Marques. Entre outorga e construção: o movimento da autonomia escolar no cenário educacional de Pernambuco. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30, 2007, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-2954--Int.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa, SOUZA, Ângelo Ricardo, TAVARES, Thaís Moura (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. UFPR, 2006. p. 249-267.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **A Escola, por dentro e por fora**. A Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR. 2001. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513 a 560, 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001>. Acesso em: 28 out. 2009.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362004000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2010.

SOUZA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, 2003.

SOUZA, Silvana Aparecida. **Educação, Trabalho Voluntário e Responsabilidade Social da Empresa**: “Amigos da Escola” e outras formas de participação. 2007. 304 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA JÚNIOR. Luís. **Financiamento da Educação**: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba. 2003. 278 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

STOLARSKI, Márcia Cristina; CASTRO, Demian. Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 113, p. 31-58, jul./dez. 2007.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

VASCONCELOS, Sônia Ferreira. **A(s) política(s) para formação continuada de professores da rede municipal de Dourados – Mato Grosso do Sul (1997- 2004)**. 2007. 188 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília. O Projeto Pedagógico: novas trilhas para a escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília. **As dimensões do projeto político-pedagógico**: novos desafios para a escola. 6. ed. Campinas: Papirus, 2008.

VENÂNCIO FILHO, A. A educação na Constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 109-118.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder Local e Educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 123-133, 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19972/11603>>. Acesso em: 15 maio 2011.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas; LIMA, Antonio Bosco. Controle Social e Organizações Não-Governamentais entre o Público o Privado. Porto Alegre: Anpae, 2007. Disponível em: <www.isecure.com.br/anpae/index2.html>. Acesso em: 15 dez. 2009.

Fontes primárias

DOURADOS. **Ata APM** Escola I. 2005a. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola I. 2006a. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola I. 2007a. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola I. 2008a. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola II. 2005b. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola II. 2006b. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola II. 2007b. Mimeografado.

DOURADOS. **Ata APM** Escola II. 2008b. Mimeografado.

DOURADOS. Conselho Municipal de Educação. **Deliberação nº 28**, de 5 de dezembro de 2006. Dourados, 2006c. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Portals/0/DiarioOficial>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DOURADOS. Prefeitura Municipal. **Lei municipal nº 2.156 de outubro de 1997**: institui o Conselho Municipal de Educação com as funções consultivas, deliberativas, normativas e de fiscalização, conforme disposições contidas na legislação federal, estadual e municipal. Dourados, 1997a. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Portals/0/DiarioOficial>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DOURADOS. Prefeitura Municipal. **Lei municipal nº 2.491, de 2002**: dispõe sobre a eleição direta para diretores da rede municipal e dá outras providências. Dourados, 2002a. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Portals/0/DiarioOficial>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DOURADOS. Prefeitura Municipal. **Lei municipal nº 2.948, de 12 de abril de 2007**: cria o Conselho Municipal do Fundeb. Dourados, 2007c. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Portals/0/DiarioOficial>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DOURADOS. Prefeitura Municipal. Secretaria de Governo. **Planejamento Estratégico Situacional**. Versão preliminar. Dourados, 2001a. Mimeografado.

DOURADOS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente. **Dourados em Números**. 2007d. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DOURADOS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente. **Estatísticas**. Dourados, 2002b. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DOURADOS. **Programa de Governo para Dourados**: Movimento Vida Nova Dourados - PT/PPS/PCdoB/PHS/PSC. Dourados, 2000a.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Censo escolar**. Dourados, 2005c. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Censo escolar**. Dourados, 2006d. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Censo escolar**. Dourados, 2007e. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Censo escolar**. Dourados, 2008c. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Censo escolar**. Dourados, 2009a. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Censo escolar**. Dourados, 2010a. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Mini Censo**. Dourados, 2006e. Texto preliminar.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Constituinte Escolar**: construindo uma escola participativa. Texto preliminar. Dourados, jul. 2001b.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto de lei do Plano Municipal de Educação**. Dourados, 2006f. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Político-Pedagógico**. Escola I. Dourados, 2007f. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Político-Pedagógico**. Escola II. Dourados, 2007g. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Resolução n.º 3, de 2000**: dispõe sobre organização e funcionamento da rede municipal de ensino. Dourados, 2000b. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Setor Financeiro. **Relatórios de Prestação de Contas anual da APM**. Dourados, 2005d. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Setor Financeiro. **Relatórios de Prestação de Contas anual da APM**. Dourados, 2006g. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Setor Financeiro. **Relatórios de Prestação de Contas anual da APM**. Dourados, 2007h. Mimeografado.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Setor Financeiro. **Relatórios de Prestação de Contas anual da APM**. Dourados, 2008d. Mimeografado.

Constituição, Emendas Constitucionais, Leis e Decretos

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: 12 jun. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.º 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/1994. Brasília, DF: Senado Federal, 2008a.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998**. Brasília, DF, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

BRASIL. **Decreto n.º 3.142, de 16 de agosto de 1999**. Regulamenta a contribuição do Salário-Educação, previsto no § 5º do art. 212 da Constituição e no art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e na Lei 9.766, de 18 de dezembro de 1988 e dá outras providências. Brasília, DF, 1999a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/salario_EDUCAÇÃO/dec3142_16081999.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2005.

BRASIL. **Decreto n.º 4.861**, de 20 de outubro de 2003. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2004. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=237630>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Decreto n.º 5.374**, de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>> Acesso em: 15 ago. 2007.

BRASIL. **Decreto n.º 5.690**, de 03 de fevereiro de 2006. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o artigo 6, parágrafo 1, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o salário-educação e dá outras providências. Brasília, DF, 1964a. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 12 out. 2010.

BRASIL. **Lei n.º 5.692**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 12 jul. 2008.

BRASIL. **Lei n.º 7.091, 18 de abril de 1983**. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei n.º 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Brasília, DF, 1983a. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=216117>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Brasília, DF, 1996c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 1996d. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>> Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. **Lei n.º 9.766/98**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 12 jul. 2011.

BRASIL. **Lei n.º 11.494**, de 20 de Junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. **Lei n.º 11.947**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga

dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm> Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.784, de 14 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998c. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 13 maio 2010.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.979-22, de 28 de agosto de 2000.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/mpv%201.979-23-2000?OpenDocument>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.100-31, de 24 de abril de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da união as ações dos estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional, e da outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 12 out. 2010.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.178-036, de 24 de agosto de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da União às ações dos estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. 2001b. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 21 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 251, de 3 de março de 2000.** Autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a transferir, em dez parcelas mensais a partir de fevereiro, os recursos financeiros às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, sem necessidade de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, correspondendo cada parcela mensal a cobertura de vinte dias letivos. Brasília, DF, 2000b. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/.../303-por025103032000>. Acesso em 12 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria 1.859, de 24 de junho de 2004.** Determina a transferência, de imediato, para a órbita de responsabilidade do FNDE, a gestão do FUNDESCOLA e os acordos de cooperação técnica a ele vinculados, e o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, bem como dos acordos de cooperação técnica vinculados a este programa. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/fnde/port1859_06242004.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria interministerial nº.1030, de 6 de novembro de 2007**. Determina o valor anual por aluno estimado no âmbito dos Estados e Distrito Federal e a estimativa da receita do FUNDEB para o ano de 2008. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria interministerial nº.173, de 30 de janeiro de 2008**. Determina o valor anual por aluno estimado no âmbito dos Estados e Distrito Federal e a estimativa da receita do FUNDEB para o ano de 2008. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria interministerial nº.1227 de 28 de dezembro de 2009**. Determina o valor anual por aluno estimado no âmbito dos Estados e Distrito Federal e a estimativa da receita do FUNDEB para o ano de 2010. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria interministerial nº.1459 de 30 de dezembro de 2010**. Determina o valor anual por aluno estimado no âmbito dos Estados e Distrito Federal e a estimativa da receita do FUNDEB para o ano de 2011. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria interministerial nº.1721 de 7 de novembro de 2011**. Determina o valor anual por aluno estimado no âmbito dos Estados e Distrito Federal e a estimativa da receita do FUNDEB para o ano de 2012. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 02, de 21 de janeiro de 1999. Estabelece critérios e formas de transferência de recursos financeiros às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar para 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 1999b. Seção 1, p. 24 e 25.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 03, 21 de janeiro de 1999**. Estabelece normas para o Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF, 1999c. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 04, de 21 de janeiro de 1999. Aprova normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais para 1999. In: BRASIL. FNDE. **Normas para Assistência Financeira a programas e projetos educacionais para 1999**. Brasília, DF, 1999d. p. 9.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 06, de 29 de março de 2006**. Dispõe sobre processo de adesão, habilitação e formas de execução e prestação de contas – PDDE. Brasília, DF, 2006c. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res006_28032006.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 06, de 22 de abril de 2005**. Estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação das Entidades Mantedoras das Escolas de Educação Especial, beneficiários do PDDE e do PAED, para o ano de 2005. Brasília, DF, 2005b. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 10, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre critérios e formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 abr. 2004b. Seção 1, p. 78 a 91.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Aprova manual de Procedimentos Operacionais relativos às transferências de recursos federais às escolas das redes estadual e municipal de ensino, a ser utilizado pelo FNDE no financiamento do Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental em 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 maio 1995. Seção 1, p. 28.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 15, 16 de junho de 2003**. Estabelece critérios e formas da transferência legal de recursos financeiros, em caráter suplementar, para a aquisição, exclusiva, de gêneros alimentícios às secretarias de educação dos estados, Distrito Federal, dos municípios e às escolas federais, à conta do PNAE. Brasília, DF, 2003b. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 17, de 9 de maio de 2005**. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, DF, 2005c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/portal/index.php/leg-res-2011>>. Acesso em: 12 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 17, de 13 de abril de 2006**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do programa Fundescola, para o ano de 2006. Brasília, DF, 2006d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-legislacao>>. Acesso em: 12 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 20, de 18 de maio de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Programa Fundescola. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-legislacao>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 27, de 14 de julho de 2006**. Estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Programa Fundescola, no exercício de 2007. Brasília, DF, 2006e. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-legislacao>>. Acesso em: 12 mai. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 32, de 10 de agosto de 2006**. Estabelece normas para a execução do PNAE. Brasília, DF, 2006f. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res032_10082006.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004. Estabelece critérios para execução do PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2004c. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 67, de 28 de dezembro de 2009**. Altera o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011**. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-legislacao>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

Relatórios, documentos e informações em sites institucionais

BRASIL. Ministério da Educação. **Brasil Alfabetizado**. Disponível em: <<http://brasilalfabetizado.fnde.gov.br/mapa/>>. Acesso em: 12 mar. 2011c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 3. ed. Brasília, DF: Fundescola/Dipro/FNDE/MEC, 2006g.

BRASIL. Ministério da Educação. **Dinheiro na escola, procedimentos operacionais**. Brasília, DF, 1997a.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-lossario>>. Acesso em: 12 ago. 2011d.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar** – 2010. Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEF**. Manual de Orientação. Brasília, DF, 2004d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Fortalecimento da Escola 1998-2002**. Brasília, DF, 2003c. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**, Brasília, DF, ano III, n. 19, 1998d.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Manual. Brasília, DF, 1999e.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**, Brasília, DF, ano V, n. 41, out. 2000c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de implantação do Fundo de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, DF, 2001c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito do FUNDESCOLA/Fundo de Fortalecimento da Escola**. Brasília, DF: Fundescola/MEC/FNDE, 2000d. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF, 2007d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais**. Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste. Brasília, DF: Projeto Nordeste/Banco Mundial/Unicef, 1997b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Anual de Execução do PDDE e PAED**. Brasília, DF, 2006h. Disponível em: <www.fnde.gov.br/.../pdde/...relatoriodeexecucaopddepaed2006>. Acesso em: 12 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Final** – Estudo sobre o valor mínimo do FUNDEF. Brasília, DF, 2003d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para Conselheiros do Programa de Alimentação Escolar**. 5. ed. Brasília, DF, 2010d.

Sites consultados

BRASIL. MEC. Brasil Alfabetizado. Disponível em: <<http://brasilalfabetizado.fnde.gov.br/mapa/>>. Acesso em: 15 mar. 2011e.

BRASIL. MEC. FNDE. Fundescola. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola>>. Acesso em: 15 maio 2008c.

BRASIL. MEC. FNDE. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2010e.

BRASIL. MEC. FNDE. Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 15 maio 2008d.

BRASIL. MEC. FNDE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2010f.

BRASIL. MEC. Inep. Edudatabrasil. Sistema de Estatísticas Educacionais. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2009c.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2010g.

DOURADOS. Prefeitura Municipal de Dourados. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008e.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA). Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/portal/>>. Acesso em: 15 out. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2008

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contagem da população. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_24.p](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_24.pdf)
df>. Acesso em: 15 out. 2010.

IPEADATA. Dados macroeconômicos e regionais, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?389393515>>. Acesso em: 15 ago. 2009.