

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ROBERTO JORGE ABOU KALAM

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO CONTEXTO DO
FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR**

Juiz de Fora
2011

ROBERTO JORGE ABOU KALAM

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO CONTEXTO DO
FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-
graduação em Educação, da Faculdade de Educação,
da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues

Juiz de Fora
2011

Kalam, Roberto Jorge Abou.

O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar / Roberto Jorge Abou Kalam. – 2011.
160 f.

Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

1. Educação - financiamento. 2. Educação pública - Brasil. I. Título.

CDU 37.014.543.1

ROBERTO JORGE ABOU KALAM

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO CONTEXTO DO
FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-
graduação em Educação, da Faculdade de Educação,
da Universidade Federal de Juiz de Fora.

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em 16 de junho de 2011

PROF. DR. RUBENS LUIZ RODRIGUES – ORIENTADOR
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

PROF. DR. ANDRÉ SILVA MARTINS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

PROF. DR. NICHOLAS DAVIES
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Juiz de Fora
2011

“Até hoje, a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história da luta de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido uma guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou, sempre, ou por uma transformação revolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição de suas classes em luta”.

Karl Marx e Friedrich Engels

Ao meu querido pai, que em todos os momentos de minha vida só se fez doar e se consumir em amor e dedicação a mim;

À minha querida mãe, que me ensina em todas e pequenas ações a enfrentar as dificuldades e a amar a vida;

À minha querida Celinha, que com sua generosidade e amor tem me conquistado a cada minuto de minha existência;

Ao meu amor eterno, minha Aline, o que de melhor aconteceu em toda a minha vida.

A Rubens que, com seu companherismo e responsabilidade, permitiu-me conduzir este trabalho com a seriedade e segurança necessárias;

A André, professor e companheiro, que tem me estimulado a discutir o financiamento da educação pública e tem sido exemplo de dedicação e compromisso.

A Nicholas Davies, pelo seu empenho por uma educação pública de qualidade. Com seus estudos e análises me estimulou a discutir os meandros do financiamento da educação.

RESUMO

A presente pesquisa apresenta elementos da política de financiamento público da educação desenvolvida nas duas últimas décadas, particularmente nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. A partir dessa leitura, procura analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola e as implicações e os desdobramentos para a gestão escolar. O estudo demonstra que o discurso oficial, utilizando de uma ressignificação de valores e recorrendo à transferência de responsabilidades para com o funcionamento da escola pública, buscou garantir o envolvimento de segmentos na co-responsabilidade com sua manutenção, apontando para processos privatistas da educação pública. Ao mesmo tempo em que são implementadas ações de desconcentração na gestão financeira, pôde ser constatado que o bloco no poder centraliza os processos desenvolvidos e seus resultados, numa clara intenção de manter o controle das políticas educacionais, em consonância com o projeto neoliberal. O PDDE, diferentemente do disseminado pelo bloco no poder, não amplia a possibilidade de participação dos sujeitos participantes da escola e muito menos reforça a autonomia dessas unidades, reduzindo o seu papel a meros executores de políticas formuladas pelas esferas governamentais. Para o desenvolvimento deste trabalho utilizamos como referencial teórico o materialismo histórico dialético por entendermos ser ele capaz de permitir compreender a essência do objeto pesquisado, num movimento do todo para a parte e da parte para o todo, contextualizando-o nos momentos históricos analisados. O capítulo I trata da crise mundial do capital, a reestruturação produtiva e os desdobramentos para o Estado, particularmente para o Estado brasileiro. O capítulo II aborda a política educacional brasileira desenvolvida no contexto do neoliberalismo, nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, e as ações dos organismos internacionais em relação às políticas públicas implementadas pelo Estado. O capítulo III discute o Programa Dinheiro Direto na Escola e sua aplicação nas escolas da rede municipal de Juiz de Fora, a partir de análise de dados.

Palavras-chave: Educação pública - Programa Dinheiro Direto na Escola - Financiamento da Educação - Gestão Escolar

ABSTRACT

The present research shows politics elements of public financing of developed education in this two last decades, particularly on the government of Fernando Henrique Cardoso and Luís Inácio Lula da Silva. From this reading, search analyze the Direct Money Program on School and implications and unfoldings to the school management. The study demonstrate that official speech, using resignification of valuables and call on transference of responsibility for the public school financing, searched ensure the involvement of segments on the co-responsibility with your maintenance, appointing to process privatizing of public education. In the same time that are implemented actions of deconcentration on the financial management, could be certified that bloc on the power centralizes the processes developed and their results, on a clear intention of maintain the control of educational politics, in consonance with the neoliberal project. The DMPS, differently of the widespread by bloc on the power, don't amplify the possibility of participation of subjects participants of school and much less reinforce the autonomy of that units reducing your role to mere executors of politics formulated by governmental instances. For development these coursework we will use as theorist referential the dialectic historical materialism for we understand be it able to allow realize essence of the researched object, on a movement of all to a part and part to all, contextualizing on the historical moments analyzed. The chapter I is about world-wide crisis of capital, the productive restructuration and unfoldings to the state, particularly to brazilian state. The chapter II approach the brazilian educational politic developed on the context of neoliberalism, on the Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva government, and actions of international instrumentality in relation to publics politics implemented by state. The chapter III discuss the Direct Money Program on School and your application on schools of municipal unit of Juiz de Fora, from analysis of data.

Keyword: Public Education - Direct Money Program on Shool - Education Financing - School Management

GLOSSÁRIO

ABI – Associação Brasileira de Imprensa
AE – Agência Executora
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
CEDES – Câmara de Estudos Educação e Sociedade
CNA – Confederação Nacional de Agricultura
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONED – Congresso Nacional de Educação
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DRU – Desvinculação de Receita Orçamentária
EC – Emenda Constitucional
EEx – Entidade Executora
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPES – Instituto de Pesquisa e Estudos Sócio-Econômicos
IPI-exp – Imposto sobre Produtos Industrializados - exportação
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre Transmissão inter vivos de Bens e Imóveis
ITCMD – Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito
ITR – Imposto Territorial Rural

LC – Lei Complementar
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MP – Medida Provisória
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização Não-Governamental
OS – Organização Social
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plan de Desenvolvimento da Educação
PDE-escola – Plano De Desenvolvimento da Escola
PDRE – Plano Diretor de Reforma do Estado
PDS – Partido Democrático Social
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PICE – Política Industrial de Comércio Exterior
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Programa Nacional de Desestatização
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP – Parceria Público-Privada
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SUS – Sistema Único de Saúde
TCH – Teoria do Capital Humano
UDR – União Democrática Ruralista
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - O ESGOTAMENTO DO MODELO FORDISTA, A CRISE MUNDIAL DO CAPITAL E A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DESDOBRAMENTOS E IMPLICAÇÕES PARA O MUNDO DO TRABALHO.....	18
1.1. A crise do capital e as transformações no padrão de acumulação.....	19
1.2. A hegemonia do capital e os mecanismos de apropriação do Estado: o neoliberalismo....	23
1.3. A configuração do Estado brasileiro e a disputa pela hegemonia.....	29
1.4. A consolidação das políticas neoliberais e a reforma do Estado.....	38
1.5. Conservação: readequação política e consentimento social.....	47
CAPÍTULO II - A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO.....	51
2.1. A educação, a mudança de paradigmas e a questão do financiamento.....	51
2.2. Financiamento da educação: perspectivas de avanços ou aprofundamento da exclusão? As políticas e diretrizes do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	63
2.3. A educação como foco multiplicador do consenso: o financiamento no Governo Lula.....	70
2.4. Os organismos internacionais e o papel do Banco Mundial na implementação da reforma educacional.....	76
2.5. As diretrizes do Banco Mundial e a formulação de políticas educacionais no Brasil.....	78
CAPÍTULO III - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA ÓTICA HEGEMÔNICA DO CAPITAL.....	84
3.1. O Programa Dinheiro Direto na Escola: autonomia na gestão financeira ou autonomia financeira?.....	84
3.2 A aplicação do PDDE nas escolas da rede municipal de Juiz de Fora.....	87
3.2.1. A realidade da escola A.....	88
3.2.2. A realidade da escola B.....	90
3.3. Categorias de análise.....	91
3.3.1. Projeto político-pedagógico e autonomia da escola.....	92
3.3.2. Participação popular e disputa de projetos.....	95

3.3.3. Política de financiamento e gestão escolar.....	99
3.4. Análise da coleta de dados.....	106
3.4.1. Análise de dados sobre a categoria projeto político-pedagógico e autonomia da escola.....	107
3.4.2. Análise de dados sobre a categoria participação e disputa de projetos.....	115
3.4.3. Análise de dados sobre a categoria política de financiamento e gestão escolar.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	151
ANEXOS.....	159

APRESENTAÇÃO

O financiamento da educação pública tem se colocado, no Brasil, como determinante no rol das políticas desenvolvidas pelos blocos no poder que compõem o Estado nas décadas de 1990 e 2000. As diretrizes educacionais efetuadas nesse período estiveram em estreita consonância com as orientações determinadas pelos organismos internacionais, trazendo como consequência importantes determinações para a educação pública.

A aplicação dos recursos tem sido acompanhada de uma priorização no atendimento a certos níveis de ensino com vistas a atender as necessidades demandadas pelo setor produtivo. Este conjunto de ações adotado, que se traduziu em políticas focalizadas, trouxe desdobramentos que se materializaram na redefinição do Estado como responsável pela oferta e manutenção da educação pública, com a conseqüente e paulatina transferência da gestão financeira para a iniciativa privada, como ocorrido com as organizações sociais.

A educação, neste contexto, tem sido usada como ferramenta importante para consolidar a reconfiguração do modo de produção, sendo a responsável pelos processos formativos de um novo cidadão-trabalhador, apto a responder às necessidades da sociedade globalizada, calcada nos fundamentos do capital.

Este quadro nos remete à discussão sobre a qualidade do ensino público que, no nosso entendimento, está diretamente relacionada a que tipo de educação se deseja e com qual objetivo. Porém, não é possível discutir qualidade na educação sem constar na pauta a quantificação necessária de investimentos, a forma de aplicação e o controle rígido desse processo.

O nosso desafio é desemaranhar o complexo novelo do financiamento público da educação, conhecer seus instrumentos e os caminhos percorridos, apontar os gargalos que obstaculizam sua aplicação e refletir sobre os seus impactos na gestão escolar.

A política de desmonte da educação pública tem se manifestado na precariedade de instrumental pedagógico, no sucateamento das instalações físicas, na desvalorização dos profissionais e no repasse dirigido de recursos. Todos estes componentes têm me levado, através da luta sindical e da militância na educação, a procurar desvelar as contradições que se interpõem no processo de financiamento da educação pública, bem como entender sob que orientações fundamentam as políticas traçadas e os instrumentos utilizados para garantir sua efetivação.

Estas reflexões tomam corpo a partir da vivência cotidiana no chão da escola, onde podemos constatar o tratamento dispensado pelas diferentes esferas governamentais na manutenção de um ensino de qualidade dirigido às camadas populares. Diferentemente de ouvir os diversos sujeitos envolvidos com a escola, respeitando a autonomia construída coletivamente no seu cotidiano, para discuti-la e definir seus rumos, o que se tem visto por parte do bloco no poder¹ é uma política voltada para o atendimento de seus interesses e manutenção de sua hegemonia. Isso se retrata numa crescente política de focalização, voltada para a priorização de determinados níveis de ensino, na ingerência da iniciativa privada na formulação de projetos pedagógicos e na participação financeira em sua implementação, sob o apoio explícito dos governos.

A importância do estudo do financiamento da educação pública emerge da necessidade de avaliarmos o impacto que as diretrizes adotadas têm trazido para a gestão escolar e para a qualidade do ensino, quais as implicações que a implementação dessas ações traz para o trabalho docente e para a consistência política dos trabalhadores em educação. Noutro sentido, analisaremos a direção que as políticas de financiamento adotadas pelos últimos governos, particularmente os de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, apontam e a quem interessa.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar a dinâmica da política de financiamento processada nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva e quais são as implicações decorrentes para a gestão escolar. Neste aspecto, analisaremos o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)², procurando verificar as repercussões sobre a construção da autonomia da escola, a gestão escolar e sobre os trabalhadores em educação. Especificamente, procuraremos (a) identificar os avanços, as limitações e os impactos provenientes da política de financiamento para a gestão escolar; (b) analisar os mecanismos de distribuição, fiscalização e acompanhamento dos recursos para a escola pública, tendo em vista suas repercussões na gestão escolar.

¹ O bloco no poder, na sociedade capitalista, é composto de várias frações de classe burguesas, do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de diferentes modos de produção. O Estado o representa e organiza sua unidade a partir de uma aliança de poder em que, do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, uma das frações obtém hegemonia sobre as demais (Poulantzas, 2000:129). O Estado, ao se apresentar como representante do interesse geral das diferentes classes e segmentos sociais, procura desenvolver sua ação em prol das demandas do bloco burguês no poder.

² O PDDE foi criado, inicialmente, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) em 1995, tendo sua denominação alterada em 1998, através da Medida Provisória nº 1.784.

Buscaremos, dessa maneira, elucidar as relações entre os recursos públicos destinados à educação, particularmente os vinculados ao PDDE, os processos que se desenvolvem até chegarem à escola e as formas utilizadas para sua destinação. Nesse sentido, o que pretendemos tratar pode ser apreendido nas seguintes questões interligadas: como se delineia a política de financiamento e quais as formas adotadas pelo bloco no poder para financiar a educação pública? Quais as implicações das políticas de financiamento desenvolvidas para a gestão escolar? Quais os avanços, as limitações e os impasses na política desenvolvida através do PDDE para a gestão escolar? Quais as implicações do PDDE sobre a dinâmica da escola pública? Os mecanismos de distribuição, fiscalização e acompanhamento, e o montante de recursos são suficientes para garantir uma educação de qualidade? Em que medida o Programa consolida a autonomia da escola e fortalece seu caráter público? Que papéis são destinados aos sujeitos participantes da escola? Estes questionamentos são de suma importância para uma compreensão mais clara dos mecanismos que regulam a distribuição de recursos para a educação pública, bem como as implicações que decorrem das políticas desenvolvidas para a gestão escolar.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, teve sua continuidade no Governo Lula da Silva, incorporado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Sua constituição trouxe desdobramentos na gestão de recursos nas escolas e na autonomia financeira propiciada para as mesmas pelo Governo Central, inclusive no tocante à sua manutenção. Como o PDDE é um dos instrumentos de distribuição de recursos, faremos uma leitura e a análise de seu funcionamento e os conseqüentes resultados e impactos sobre a gestão escolar.

O referencial teórico que baliza este trabalho é pautado numa abordagem de cunho qualitativo, orientada pelo método materialista histórico dialético. Na perspectiva dialética, a realidade não é um todo pronto e acabado, nem é compreendida num mundo de objetos “reais” fixados e imutáveis, nem, tampouco, independe da atividade humana. Ao contrário, segundo Kosik (1976), o mundo real é um mundo em que as coisas, as relações e os significados são considerados como produto do homem social, que se revela como sujeito real deste mundo.

A dialética trata da “coisa em si”, da essência do fenômeno. A “coisa em si”, de acordo com Kosik (1976), não se manifesta de forma absoluta e imediata. A compreensão de forma imediata se manifesta como fenômeno. Para tornar o todo claro e explicá-lo, o homem tem de fazer um *détour*, isto é, um contorno, onde o todo se torna compreensível a partir da mediação da parte.

Esse processo se dá, na visão de Kosik (1976), num movimento da parte para o todo e do todo para a parte, constituindo-se na dialética da totalidade concreta, na qual se reproduz a realidade em todos os seus planos e dimensões. A totalidade concreta significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida que é examinado como momento de um todo, o que o faz ter uma dupla função: a de ser determinado pelo todo e a de se tornar determinante para o mesmo.

O desenvolvimento de nossa pesquisa tem como ponto de partida uma análise sobre a crise mundial de superacumulação do capital iniciada na década de 1970, seus desdobramentos para o mundo do trabalho e suas repercussões nos países periféricos, particularmente o Brasil. Discutimos, nesse contexto, o Estado brasileiro, sua configuração após a transição democrática e a adoção do neoliberalismo, com suas respectivas conseqüências. Para isso, fizemos uma leitura detalhada das publicações que tratam do tema.

Num segundo momento, buscamos destacar a educação e o processo formativo brasileiro dentro desse quadro; analisamos as diretrizes e políticas educacionais adotadas nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, em especial as relativas ao financiamento. A partir desses dados, fizemos uma análise crítica da política de financiamento adotada, buscando identificar os mecanismos de distribuição dos recursos, como se processa o seu acompanhamento e sua destinação, bem como procurando verificar se o montante repassado é suficiente para a garantia de uma educação escolar de qualidade. Realizamos, assim, uma leitura que permite uma visão sobre o financiamento da educação no Brasil contemporâneo. Para tanto, fizemos uma análise das políticas de financiamento e uma revisão das publicações que tratam do tema. Em seguida, levantamos a bibliografia sobre gestão escolar, buscando relacioná-la às questões de financiamento. Para realizar este procedimento, analisamos livros, artigos e textos publicados em anais de eventos da Educação que abordam o tema.

Num próximo passo, fizemos um acompanhamento dos mecanismos de financiamento que se apresentam diretamente na escola, procurando identificar seus impactos na qualidade do ensino e as repercussões para o fortalecimento da Escola Pública. Tomamos, como objeto de estudo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), procurando acompanhar o seu mecanismo de funcionamento, os impactos que traz para a gestão escolar e as implicações na participação coletiva e democrática dos atores envolvidos e para o fortalecimento da escola pública. Para efetivar esse momento, fizemos o acompanhamento em duas escolas da rede municipal de ensino

do município de Juiz de Fora. A justificativa para isso fundamenta-se na possibilidade de analisar o universo de duas realidades distintas, as formas de se definir as prioridades na aplicação dos recursos oriundos do PDDE, a participação dos agentes envolvidos no cotidiano escolar e os instrumentos utilizados no acompanhamento e controle do processo.

Neste quadro, procuramos, primeiramente, fazer uma análise documental a partir do levantamento de dados disponibilizados nas unidades escolares pesquisadas, dentre os quais os referentes à entrada de recursos provenientes do PDDE, as formas de definição referentes à sua aplicação e sua contabilidade. Num passo seguinte, realizamos entrevistas com os sujeitos que participam da vida escolar, particularmente os envolvidos diretamente com o conselho escolar e a Unidade Executora³. O instrumento utilizado nesta etapa foi a entrevista semi-estruturada que, por ser menos rígida, possibilita um contato mais próximo entre o entrevistador e o entrevistado. Isto permite explorar seus saberes e obter informações mais ricas. Neste tipo de entrevista, as questões colocadas pelo entrevistador podem ser aprofundadas e até reformuladas no decorrer do processo.

Das Uex foram entrevistados os representantes dos diferentes segmentos envolvidos na escola, dentre os quais um representante do corpo docente, um representante dos funcionários, um representante da comunidade, o tesoureiro(a) e o(a) presidente da Unidade. A partir destas entrevistas, pudemos levantar as impressões dos diversos sujeitos sobre os procedimentos adotados na obtenção, aplicação, acompanhamento e controle dos recursos.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, apresentados da seguinte forma: no primeiro capítulo, tratamos da crise mundial do capital, a partir da década de 1970, que se manifestou no esgotamento do padrão fordista/taylorista e que trouxe, como desdobramento, a reconfiguração do modelo de produção com a introdução do padrão flexível, no sentido de reorganizar o capital e garantir a hegemonia de sua representação nas relações sociais e produtivas. Situamos o Estado brasileiro nesse contexto mundial, procurando visualizar a disputa de projetos na sociedade e a consolidação do neoliberalismo, via reforma do Estado.

³ As Unidades Executoras são entidades de direito privado que podem ser qualquer instância representativa da escola, como a APM, a Caixa Escolar ou o Colegiado, desde que representem, enquanto pessoa jurídica, o estabelecimento beneficiário do Programa. A sua constituição é pré-requisito para que a escola possa receber e administrar os recursos provenientes do PDDE. Conforme a Resolução n. 03/2010, por unidade executora própria “[...] entende-se o órgão ou instituição responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos [...]” (parágrafo único do artigo 3º). No intuito de facilitar a leitura, a partir desse momento, utilizaremos, no texto, a sigla Uex quando nos reportarmos à Unidade Executora.

No segundo capítulo, discutimos o quadro educacional brasileiro, procurando destacar as demandas apresentadas e a mudança de paradigmas em relação às políticas educacionais, particularmente no tocante ao financiamento e aos mecanismos adotados pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva para viabilizá-lo. Dentro desse quadro, fizemos uma análise sobre a atuação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, na formulação e implementação de políticas educacionais e de diretrizes sobre o financiamento da educação pública nos países periféricos. Discutimos como essa intervenção se materializa nas ações do Estado brasileiro e suas implicações.

No capítulo seguinte, focalizamos nossa atenção no PDDE, um dos programas implementados pelo Governo Federal na esteira das reformas do Estado, que desconcentra a administração de recursos para as escolas, procurando analisar o discurso oficial que o justifica e confrontando sua aplicação com as consequências que traz para a escola. Para isso, nos concentramos no estudo de algumas categorias, a fim de compreendermos, a partir de dados coletados em pesquisa, o impacto que o Programa acarreta para a educação pública.

CAPÍTULO I - O ESGOTAMENTO DO MODELO FORDISTA, A CRISE MUNDIAL DO CAPITAL E A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DESDOBRAMENTOS E IMPLICAÇÕES PARA O ESTADO CAPITALISTA

Neste primeiro capítulo, trataremos da reestruturação produtiva ocorrida, primeiramente, nos países centrais, a partir dos anos de 1970, com a crise de acumulação do capital instalada a nível mundial. Essa mudança do modelo produtivo trouxe profundos desdobramentos para o mundo do trabalho e para a vida dos trabalhadores.

A superexploração advinda desse processo se aprofundou com a introdução da tese neoliberal, propugnada pelo Consenso de Washington, um receituário de orientações e medidas que apontavam para a redução do papel do Estado e para a regulação sócio-econômica a cargo do mercado. As conseqüências de tal política se materializaram no agravamento da desigualdade e da miséria. Essas transformações, que deram novo significado às relações entre capital e trabalho, com a intensificação da exploração na busca de novos padrões de acumulação, chegaram aos países periféricos, particularmente ao Brasil.

A partir desse quadro, nos propomos analisar como essas alterações se manifestaram no Brasil, partindo da década de 1980, destacando a transição do regime civil-militar para o democrático, a reorganização do bloco no poder e sua adequação à nova ordem mundial estabelecida, em consonância com as diretrizes e orientações dos organismos internacionais. Para isso, tomamos como referência o processo constituinte e as eleições diretas presidenciais, explicitando, nesse processo, os confrontos protagonizados pelas forças e projetos antagônicos presentes na sociedade.

Ao fazermos uma leitura da década de 1990, procuraremos situar a introdução do neoliberalismo no país, com o Governo Collor e, de forma mais pormenorizada, os dois Governos de Fernando Henrique Cardoso, onde a reforma do Estado se fez presente de forma mais contundente, redefinindo seu papel e seus limites de intervenção, além de dar nova significação para o processo de socialização da política.

Em seguida, daremos atenção à sucessão presidencial, com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, que se realiza com o afloramento de expectativas populares e de esperanças de um redirecionamento das diretrizes para uma política sob novos fundamentos. O que veremos é um processo de reorganização das frações da classe dominante no interior do aparelho estatal e de

uma política de tratamento social focalizado, buscando atender especificidades de segmentos sociais, sem entrar na discussão estrutural, ou seja, na discussão de classe.

1.1. A crise do capital e as transformações no padrão de acumulação

O padrão fordista/taylorista de produção, vigente em quase todas as décadas do século XX, consistia num regime verticalizado e homogeneizado, fundamentado num trabalho fragmentado, com nítida separação entre a elaboração e a execução: a primeira, de caráter intelectual, ficando a cargo da gerência científica; a segunda, reduzida a uma ação mecânica e repetitiva, a cargo dos operários.

[...] Esse quadro consiste na organização de um espaço-tempo simultaneamente contínuo, homogêneo e parcelarizado, que é a base do Taylorismo. Um espaço esquadrinhado, segmentarizado e celular onde cada parcela (indivíduo) tem seu lugar, onde cada localização corresponde a uma parcela (indivíduo), mas que deve apresentar-se como homogêneo e uniforme. Um tempo linear, serial, repetitivo e cumulativo, em que os diversos momentos integram-se uns aos outros, orientando-se para um produto acabado – espaço-tempo materializado por excelência na cadeia de produção. (POULANTZAS, 2000:62)

Com base nesse padrão de acumulação, edificou-se um sistema de regulação sobre o trabalho, mediado pelas entidades sindicais e instâncias da aparelhagem de Estado, restrito aos países centrais. O objetivo principal era acompanhar a luta de classes nos marcos da institucionalidade do capitalismo, erigindo um compromisso no qual, em troca dos benefícios advindos pelo Welfare State, os trabalhadores adequariam sua ação sindical a uma co-gestão do processo produtivo. O padrão de acumulação fordista/taylorista manteve sua sustentação até os anos 1970, por conta, em grande parte, da adesão do movimento sindical que deixou, em segundo plano, o projeto histórico da classe trabalhadora, focando sua atenção no plano mais imediato, quer seja, a garantia dos direitos sociais conquistados.

Ainda em 1970, a crise instalada se manifestou pela incapacidade do capital de manter as taxas de superacumulação trazendo, como conseqüência, o esgotamento do padrão fordista e do Estado de Bem Estar Social. A mudança do modelo fordista/taylorista de produção aponta

não para a humanização do trabalho mas para a reafirmação da intensificação da exploração e da acumulação, estabelecendo nas relações de produção uma nova configuração. Frigotto (2003) explicita a necessidade dessas mudanças na ótica do capital, afirmando que

A súbita redescoberta e valorização da dimensão humana do trabalhador está muito mais afeta a sinais de limites, problemas e contradições do capital na busca de redefinir um novo padrão de acumulação com a crise de organização e regulação fordista, do que a autonegação da forma capitalista de relação humana. Ou seja, as inovações tecnológicas [...], longe de serem 'variáveis independentes', um valor fetichizado autônomo, estão associadas às relações de poder político-econômico e, portanto, respondem a demandas dessas relações. (FRIGOTTO, 2003:144)

O novo padrão que se desenhava apontava para o desmantelamento de um conjunto de direitos consolidados no Pós-Guerra no âmbito das políticas sociais, de modo a desonerar o fundo público e o capital privado de suas obrigações, compreendidas como restritivas à taxa de lucro.

Nesse ambiente de confronto, para fazer frente à resistência dos trabalhadores, traduzida por lutas e mobilizações sociais, a classe burguesa buscou se reorganizar, reformulando o processo produtivo e criando novas formas de sociabilidade que lhe permitisse solidificar sua dominação e estabelecer sua hegemonia nas mais variadas esferas da vida social.

Uma das respostas do capital foi a introdução de novas formas de organização da produção, possibilitada pela inovação tecnológica e pelo estabelecimento de processos cooperativos entre as várias fases da produção. Ao perceberem que os trabalhadores poderiam produzir mais ao disponibilizarem também sua força criativa, cooperativa e intelectual no processo produtivo, os capitalistas reformularam os sistemas de administração e gestão nas indústrias, procurando estender essas referências para o Estado e as políticas sociais.

A nova fase produtiva, que substituiu ou mesclou o padrão fordista/taylorista com a especialização flexível, trouxe desdobramentos que transformaram, profundamente, o mercado e a inserção dos países na estrutura internacional capitalista, trazendo efeitos no mundo do trabalho e na subjetividade daqueles que dele participam.

O toyotismo, modelo japonês cuja experiência iniciou-se na indústria automobilística, teve sua introdução no Ocidente como uma tentativa de dar respostas à crise e oferecer alternativas ao modelo fordista, sinalizando com novas formas organizacionais do trabalho e de novas bases para um pacto entre capital e trabalho, concretizado na ossatura material do Estado.

De acordo com Fontes (2005), com essas intensas transformações, diferentemente de uma expansão contínua da produção, os novos meios tecnológicos mantêm a acumulação direcionada, porém, para grupos específicos de consumidores, reduzindo os riscos de crises de superprodução e condenando parcela da população à exclusão do mercado.

O padrão toyotista de produção se baseia num número reduzido de trabalhadores, acarretando uma intensificação do ritmo de produção, utilizando-se um mesmo tempo de trabalho ou até sua redução, o que leva ao enxugamento da empresa, com menor custo e maior produtividade.

Nesse novo padrão de acumulação e com a intensificação da concorrência intercapitalista, a empresa deve buscar a eficiência na confecção dos produtos, fazendo com que os mesmos tenham uma durabilidade que não limite o consumo mas, ao contrário, o estimule. A importância se concentra na existência do supérfluo, ou seja, na necessidade de consumi-lo, e na capacidade de uma rápida reposição no mercado. Como afirma Fontes (2005), a produção capitalista desqualifica o valor de uso da mercadoria, já que a produção se orienta pelo lucro e não pela satisfação das necessidades.

A substituição do padrão fordista por um padrão flexível, materializado no toyotismo, levou à formação de trabalhadores polivalentes e especializados, que passam a se ocupar do comando de máquinas e se co-responsabilizam na gerência do processo produtivo. A gênese desse novo trabalhador deverá apontar para a modernização de sua qualificação exigindo, por exemplo, capacidade de abstração, a fim de atender às novas demandas de acumulação do capital.

As novas técnicas de gestão englobam alguns princípios norteadores como o trabalho participativo e em equipe, a incorporação dos conhecimentos e das experiências dos trabalhadores no processo produtivo; a multifuncionalidade e a polivalência dos trabalhadores na execução das tarefas; a comunicação direta e horizontalizada entre os trabalhadores e a administração, dispensando, com isso, a mediação de terceiros; a transferência de responsabilidade das etapas produtivas para o trabalhador; a implantação de um ambiente de competição entre as equipes, em função dos resultados obtidos; o envolvimento dos trabalhadores com o projeto da empresa, a ponto de fazê-los controlar a qualidade de seu desempenho, bem como a de seus companheiros. Como o trabalhador atua num coletivo, qualquer falha ou ação encarada como insuficiente será motivo de reprovação por parte do grupo; assim, nesse ambiente, qualquer ato de rebeldia ou contestação será visto como empecilho ao bom andamento do trabalho. A demanda que as empresas apresentam no mercado na busca por trabalhadores qualificados se traduz na necessidade de cooptar a confiabilidade dos trabalhadores em favor do capital.

O padrão de acumulação flexível recorreu à desconcentração produtiva, à utilização de empresas terceirizadas, subcontratadas e fornecedoras de suprimentos. Como nos mostra Antunes (1999), a redução do número de trabalhadores estáveis nas matrizes das empresas e o recurso às horas-extras, ao trabalho temporário e terceirizado levaram à fragmentação e precarização da força de trabalho, ao aumento do desemprego estrutural e à formação de um imenso exército de reserva. Junte-se a isso o fato de, nessas empresas supridoras, haver uma intensa exploração da força de trabalho, principalmente na utilização de imigrantes, mulheres e crianças. A intensificação da exploração e do ritmo de trabalho podem ser constatados, também, com a introdução do trabalho em domicílio, viabilizado pelo advento da telemática.

Com a reestruturação produtiva, houve uma redução do proletariado tradicional oriundo do padrão fordista, ao mesmo tempo em que cresceu o trabalho precarizado e de serviços, mesmo este último se tornando alvo de redução dos postos de trabalho, em função do desenvolvimento de novas tecnologias, levando o capital a racionalizar a produção e seus custos.

A intensificação da exploração decorreu da revolução tecnológica e a introdução da informática no processo produtivo, e as novas formas de organização da produção advindas desse quadro geraram um ambiente de trabalho desregulamentado, deterioraram as condições de vida dos trabalhadores e impuseram a intensificação do ritmo produtivo.

A organização industrial passou a, gradativamente, reduzir o trabalho humano, ou seja, deu início à substituição de trabalho vivo por trabalho morto, elevando a população excedente e, conseqüentemente, a reserva de trabalho. Os altos índices de desemprego, combinados com o contexto recessivo, induziram os trabalhadores a se envolverem com o projeto da empresa, xxx muito em razão do receio de perderem os postos de trabalho:

A microeletrônica, associada à informatização, a microbiologia e engenharia genética que permitem a criação de novos materiais e as novas fontes de energia são a base da substituição de uma tecnologia rígida por uma tecnologia flexível. Esta mudança qualitativa da base técnica do processo produtivo [...] permite, de forma sem precedentes, acelerar o aumento da incorporação de capital morto e a diminuição crucial, em termos absolutos, do capital vivo no processo produtivo. (FRIGOTTO, 2003:77)

O sistema toyotista de produção se inseriu no Ocidente de acordo com as particularidades de cada país e seus estágios de desenvolvimento, adaptando-se às diferentes realidades social, econômica, cultural e ideológica. Pode-se afirmar, então, que as mudanças ocorridas no mundo do trabalho levaram a uma fragmentação da classe trabalhadora, uma vez que, de um lado, há o

quadro daqueles que ocupam postos permanentes e jornadas integrais e, de outro, uma massa crescente de trabalhadores precários, temporários, terceirizados, informais e desempregados. Desses últimos, uma parte oriunda do fordismo que, dispensada de seus postos de trabalho, não conseguiu se requalificar para novo ingresso no mercado, numa concorrência com os trabalhadores que se formaram na polivalência requerida pelo padrão flexível de produção. Houve também sua heterogeneização, já que há um contingente cada vez maior de força de trabalho feminina inserida no mercado, geralmente ocupando funções rotineiras, de trabalho manual e de menor qualificação, com jornadas mais intensas e remunerações menores. E, finalmente, ocorreu a complexificação da classe trabalhadora, materializada no incremento de novas formas organizacionais da produção.

1.2. A hegemonia do capital e os mecanismos de apropriação do Estado: o neoliberalismo

Até o presente momento, a discussão se pautou pela relação entre burguesia e trabalhadores travada nesse processo de transição dos padrões produtivos. Nesse contexto, buscaremos analisar como a burguesia se utiliza do Estado e quais estratégias lança mão para fazer valer o atendimento dos seus interesses.

Como afirma Poulantzas (2000), as relações de produção traduzem-se através dos poderes de classe – materializados na luta de classes –, que desembocam na relação de exploração. O processo de produção e exploração é, segundo o autor, processo de reprodução das relações de dominação política e ideológica, que se estende a práticas relativas aos hábitos, costumes e ao modo de vida. Nesse aspecto, o Estado, resultado das relações sociais e da correlação de forças, lança mão de uma ideologia com o intuito de organizar o consenso das parcelas dominadas em relação às políticas que implementa.

Desse modo, a burguesia necessita do Estado para garantir as condições favoráveis à acumulação e à sua reprodução, através dos inúmeros mecanismos inseridos no contexto de hegemonia do neoliberalismo: desregulamentação do mercado e do trabalho, ataque aos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, oferta de garantias fiscais à burguesia, privatização do patrimônio público e da prestação de serviços essenciais à população.

Assim, ao capital interessa um Estado que se alinhe aos seus interesses, aceitando sua intervenção quando lhe for conveniente, ou seja, quando suas ações estiverem condizentes com a defesa da acumulação

privada da riqueza. Segundo Behring (2008:64), “este é o caráter do ajuste estrutural proposto pelos organismos internacionais, como forma por meio da qual as economias nacionais devem ajustar-se às novas condições da economia mundial”.

Em fins de 1989, Washington abrigou a reunião de diversos representantes do governo estadunidense e de organismos internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), com o intuito de avaliar o andamento das reformas econômicas implementadas nos diversos países latino-americanos, baseadas nas diretrizes insistentemente impostas pelos Estados Unidos. O conjunto de conclusões tirado desse encontro, bem como as ações necessárias para consolidar essa política, ficou conhecido como Consenso de Washington.

A avaliação elaborada nesse encontro, de acordo com Behring (2008), abarcava as seguintes áreas: disciplina fiscal, direcionamento dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, privatização e desregulação do mercado, além da vinculação das moedas nacionais ao dólar, com a finalidade de combater os altos índices de inflação, apontando para a defesa de uma significativa redução do Estado e para a abertura indiscriminada à importação de bens e serviços e à entrada de capitais especulativos. Isso se justificaria em função dos chamados excessos de regulamentação, que impediriam e restringiriam as ações das forças produtivas, da incompetência no gerenciamento empresarial e da irresponsabilidade fiscal, fruto dos altos e crônicos índices inflacionários.

Segundo Antunes (1999), concomitante à crise instalada, com o conseqüente desmantelamento dos mecanismos de regulação que se desenvolveu desde o pós-guerra, particularmente nos países avançados, e ao processo de reestruturação iniciado pelo capital, buscou-se uma agenda que pudesse dar respostas às demandas da burguesia no sentido de restabelecer as taxas de acumulação do lucro vivenciadas anteriormente. Esse conjunto de ações se materializou na privatização de empresas estatais; na desregulamentação do trabalho e dos direitos sociais; na desregulamentação e liberalização do capital financeiro; na elaboração e execução de políticas fiscal e monetária em sintonia com as orientações ditas pelos organismos internacionais, como o FMI e Banco Mundial; e no desmonte do setor produtivo estatal.

O receituário proposto, que passou a ser denominado de neoliberal, apontava, dentre outras coisas, para a expansão do setor de serviços, para a ênfase no setor financeiro e para a defesa do livre mercado, com legislação flexível na relação entre capital e trabalho. Aos países de desenvolvimento industrial intermediário coube um papel de dependência e subordinação nesse processo.

O projeto neoliberal teve como laboratório o Chile, em plena ditadura Pinochet, na década de 1970. A sua implementação entre os países centrais se mostrou marcante na Inglaterra, após a vitória eleitoral do Partido Conservador inglês que viabilizou Margaret Thatcher como Primeira Ministra, em 1979. Mudanças significativas trouxeram impacto, não só sob o ponto de vista social, político e econômico, mas também no aspecto ideológico e cultural.

No que diz respeito à legislação trabalhista, coube ao governo Thatcher impor, além da restrição dos direitos sociais até então vigentes, oriundos do Welfare State, a introdução de formas flexíveis na relação capital e trabalho. Simultaneamente, foi posta em prática uma forte ação anti-sindical, restringindo e dificultando a atuação das entidades representativas dos trabalhadores, ao passo que as relações econômicas foram, progressivamente, desregulamentadas. Com a consolidação do receituário neoliberal na Inglaterra, com o Governo Thatcher, e nos Estados Unidos, a partir dos anos 1980, com o Governo Ronald Reagan, o projeto se estendeu, nos anos seguintes, pelos países de capitalismo periférico e dependente, como no caso da América Latina, com reflexos e conseqüências drásticas em todas as partes do mundo, atingindo, em cheio, a classe trabalhadora. Ainda que o projeto neoliberal e suas diretrizes não tenham conseguido se desenvolver de forma plena nos países centrais, o alvo principal para sua aplicação convergiu para os países dependentes.

Os mecanismos de ajustes impostos pelos países centrais do capitalismo, através dos organismos internacionais, levaram os países dependentes à total subordinação em relação aos primeiros. Segundo Behring (2008), a economia latino-americana sofreu verdadeiros reveses na primeira metade da década de 1980, com uma busca incessante por saldos comerciais a partir do estímulo às exportações, com o intuito de cobrir o volume da dívida externa e o pagamento de seus serviços. Isso gerou um verdadeiro estrangulamento na economia da região, contendo o mercado interno e impossibilitando investimentos na infra-estrutura, bem como no desenvolvimento e prestação de serviços essenciais à população.

Em relação à dívida externa brasileira, boa parte de seu montante foi contraída pelo setor privado, mas, em grande medida e por pressão do Fundo Monetário Internacional, assumida pelo fundo público. Essa situação mergulhou o país na ciranda financeira responsável pelo descontrole inflacionário. O resultado da estatização da dívida, conforme Behring (2003), foi uma baixa taxa de crescimento e redução na taxa de investimento e recrudescimento da inflação, já que o Brasil optou pela emissão de títulos, elevando os juros e alimentando o processo inflacionário.

As conseqüências para a região se explicitaram num empobrecimento profundo e generalizado, na crise na prestação de serviços sociais públicos, no desemprego e na informalização das relações de trabalho, na priorização das exportações em detrimento do atendimento interno. Essa situação se agrava com a mudança dos critérios utilizados para o pagamento da dívida: a adoção de uma política de juros flutuantes ao invés dos fixos, levando os países a assumirem compromissos que variavam de acordo com a conjuntura econômica. Com isso, além do pagamento elevado de juros, os países assistiram as suas dívidas se avolumarem substancialmente.

Um dos pontos de veemente defesa dos neoliberais, a privatização de empresas estatais, incluídos os monopólios e as áreas estratégicas, visava a redefinição do papel do Estado no que diz respeito ao provimento de serviços básicos e essenciais e no incremento de ações diretas na economia.

A incorporação do receituário neoliberal pelos governos da região se colocava como condição para a concessão de financiamentos e cooperação externa.

Com um verniz de modernidade, esse projeto foi incorporado pela grande maioria dos países da América Latina e reproduzido na grande mídia e no meio acadêmico, através de debates e publicações financiadas por fundações e organismos estrangeiros.

A implementação da política neoliberal e das reformas propugnadas pelo Consenso de Washington alastrou a miséria pela América Latina, o que levou o FMI e o Banco Mundial a destacarem novos elementos que atenuassem a perversidade da política desenvolvida: passavam a condicionar a concessão de ajuda financeira a compromissos dos países de adoção de medidas de alívio à pobreza.

No neoliberalismo, o Estado redefine seu status de agente regulador da economia, ressaltando a liberalização do mercado e o individualismo como condições necessárias ao desenvolvimento.

A classe burguesa, em nível mundial, na sua busca desenfreada por ganhos crescentes, pressiona os países dependentes, através da reestruturação produtiva e da mundialização das finanças, a assumirem a nova inserção na divisão internacional do trabalho.

Dessa forma, em diferentes formações sociais concretas de países dependentes, o Estado capitalista passa a desempenhar um papel de subordinação internacional:

Os Estados locais convertem-se em ponto de apoio das empresas. [...] Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infra-estruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos

de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade.
(BEHRING, 2003:59)

Essa dinâmica, em que a burguesia se coloca submissa aos ditames internacionais, demonstra o seu papel na ótica liberal, que é o de gerenciar as atividades do mercado, organizando a sociedade capitalista, assegurando a propriedade privada e os interesses do bloco no poder.

No contexto do Welfare State, a rede de proteção social, ampliada na “era de ouro” do capital, sofreu ataques por parte da burguesia, com o declínio nos índices de crescimento econômico e a tendência de queda na taxa de lucros. Na verdade, o que levou à crise fiscal não foi a pressão pela abrangência dos direitos sociais por parte dos trabalhadores – utilizados como justificativa para a crise –, mas o direcionamento do fundo público para as demandas empresariais, o déficit público, a diminuição da taxa sobre o capital.

A crise instalada se materializou na saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, na concorrência intercapitalista e na crise fiscal e inflacionária, provocando a retração dos investimentos e trazendo conseqüências drásticas para os trabalhadores. A defesa neoliberal de volta às leis do livre mercado, feita como solução para a crise que se instalava, apregoava a redução do Estado e a liberdade da iniciativa privada, o fim da estabilidade no emprego, o corte de despesas previdenciárias e de gastos nas políticas sociais. Como afirma Frigotto,

A crise não é, portanto, como a explica a ideologia neoliberal, resultado da demasiada interferência do Estado, da garantia de ganhos de produtividade e da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais. Ao contrário, a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço. (FRIGOTTO, 2003:62)

Nesse sentido, as políticas sociais são vistas como xxx aquelas que geram desequilíbrio das contas públicas; devem, portanto, ser redimensionadas, a fim de se conter o déficit, com vistas à estabilidade nas contas públicas.

As políticas sociais entram neste cenário caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico. Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente, nessa perspectiva, deixam de ser direito social. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado [...]. (BEHRING, 2003:64)

A redução dessa rede de proteção aponta em duas direções: de um lado, para a desresponsabilização do Estado na oferta de serviços essenciais, como educação, saúde, habitação e segurança; de outro lado, para a privatização desses serviços. Os efeitos são desastrosos, com aprofundamento da exclusão social, levando multidões à miséria, desemprego e violência.

Com a restrição de direitos sociais, passam a ter destaque ações focalizadas, via implementação de políticas compensatórias, que dificultam a criação de uma consciência de classe, fragmentando os trabalhadores em segmentos e submetendo-os a uma perversa disputa por poucos recursos previamente direcionados.

No período de aplicação do receituário neoliberal, a participação da sociedade é monitorada de perto, a fim de não se colocar em risco o funcionamento do sistema. Para isso, é fundamental o estímulo a organizações que não questionem a estrutura vigente, que estejam prontas a se integrar e a colaborar com ações solidárias, que visem amenizar os efeitos da política desenvolvida.

Dessa maneira, a aplicação da coerção ou do convencimento como estratégias de disciplinamento conta, em determinados órgãos e funções, com uma intelectualidade capaz de formular e difundir uma nova forma de pensar e viver o Estado, utilizando a cultura como instrumento para o aprendizado de um novo modo de ser, com a internalização de valores e comportamentos.

Este Estado, que representa o poder da burguesia, remete às particularidades da constituição desta classe como classe dominante. Baseada num campo que implica a especialização característica das funções e do trabalho intelectual, a burguesia é a primeira classe da história que tem necessidade, para se firmar como classe dominante, de um corpo de intelectuais orgânicos. Estes, formalmente distintos dela, embora arregimentados pelo Estado, não têm um papel simplesmente instrumental [...] mas um papel de organização de sua hegemonia. (POULANTZAS, 2000:59)

As conseqüências advindas dessas transformações foram a desregulamentação do trabalho, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas, precarização e terceirização da força de trabalho e o enfraquecimento do sindicalismo de classe, tomando forma um sindicalismo de resultados.

Nesse sentido, houve um significativo refluxo do movimento operário combativo – iniciado nos países centrais a partir da década de 1980 – levando-o ao arrefecimento nas lutas contra a exploração. Esse quadro se instalou a partir das mudanças ocorridas no setor produtivo,

com a reconfiguração da divisão internacional do trabalho, com os efeitos da implementação da política neoliberal e das ações anti-sindicais.

Enquanto na maioria dos países ocidentais industrializados ocorria uma retração do movimento sindical nesse período, o que se via nos países periféricos era um movimento inverso, com a efervescência das lutas populares e avanços significativos nos direitos sociais, muito em função do fim do período arbitrário porque muitos países passaram, particularmente na América Latina, trazendo à tona demandas reprimidas dos setores populares.

No final da década de 1980, com a derrocada do regime soviético e o desmoronamento do Leste Europeu, o movimento operário progressista sentiu forte abalo, reforçado pela tese de que o socialismo chegara ao fim. O capital, diante das dificuldades enfrentadas pela classe trabalhadora, aproveitou para rebaixar os seus direitos e conquistas acumulados em anos de luta.

Nesse contexto, o quadro que se apresentou nos países periféricos dependentes, em particular no Brasil, se mostrou singular, com o movimento operário e popular experimentando um período propício para avanços e conquistas no campo social, político e econômico.

1.3. A configuração do Estado brasileiro e a disputa pela hegemonia

O processo histórico brasileiro, particularmente a partir dos anos 1980, tem sido marcado pela apropriação burguesa do aparelho estatal, com o intuito de dar forma e direção ao projeto de desenvolvimento e modernização capitalista. Por outro lado, a atuação da burguesia não se resume ao Estado em seu sentido estrito. Ela também investe, através de vasto leque de organismos, na sociedade civil, com vistas a garantir a legitimação necessária para atingir os objetivos propostos, através da ação política:

A ação política pode ser realizada por meio de mecanismos repressivos, recursos de comunicação, meios de pressão política, recursos de coação econômica e canais de mobilização participante, espelhando e constituindo o poder de uma classe, organização, estrutura de ação ou grupo ativista. (DREIFUSS, 1989:20)

Concomitantemente às ações das elites e de suas frações, as tentativas da classe trabalhadora de se organizar foram, progressivamente, se materializando, através da criação de entidades classistas operárias, sindicatos, partidos e movimentos sociais e populares. Isto não se deu de forma tranqüila; pelo contrário, enfrentou obstáculos de toda ordem por parte da burguesia, seja através de mecanismos coercitivos, seja de cooptação de setores dos trabalhadores, seja através do atendimento de parte de suas reivindicações, a fim de atenuar a pressão exercida por sua organização, bem como buscar o consentimento social para a solidificação das políticas burguesas e, conseqüentemente, de seu projeto.

Na década de 1980, em função da crescente complexificação da estrutura social propiciada pelo desenvolvimento capitalista, constata-se um aumento do volume de organizações sociais diversificadas, sinalizando uma ocidentalização da sociedade⁴, conceito que Gramsci utiliza para explicar o equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil⁵.

A disputa pela hegemonia, além de se concretizar entre classes antagônicas, se trava, também, no interior da classe dominante, entre suas frações. Entende-se hegemonia como a implementação de uma formulação cultural de uma determinada visão de mundo, através do convencimento, envolvendo valores e comportamentos, e sua respectiva reprodução. Esta disputa não se restringe à sociedade civil, mas se desdobra no aparelho estatal.

Durante o período ditatorial brasileiro iniciado nos anos 1964, os movimentos oposicionistas e as organizações populares foram duramente reprimidos, ao passo que as organizações empresariais saíram do processo em rota de crescimento, diversificando suas formas associativas, contando, para isso, com grande disponibilidade de recursos e uma forte penetração no aparelho estatal.

⁴ Coutinho(2008), ao se referenciar em Gramsci, explica que sociedades chamadas de “ocidentais” são aquelas em que a sociedade civil se coloca num estágio avançado de organização, portadora de uma autonomia em relação ao Estado no seu sentido estrito. Neste quadro, a luta de classes se dá de forma mais ampla, no sentido de se conquistar, gradativamente, posições e ocupar espaços, a partir dos aparelhos privados de hegemonia. Já as sociedades “orientais” são assim denominadas para se referir ao seu baixo estágio de organização e autonomia frente ao aparelho estatal, mantendo-se dependente deste. O aparelho estatal se coloca, a partir de sua ação coercitiva, como sujeito legitimador principal da hegemonia burguesa.

⁵ Sobre sociedade civil e sociedade política, Coutinho (2008) explicita a conceituação utilizada por Gramsci, ao denominar a primeira o conjunto de instituições que representam os diferentes interesses dos segmentos sociais, responsáveis pela formulação e disseminação dos valores e ideologias. Compreende, dentre outras, organizações partidárias, igrejas, meios de comunicação e sistema escolar. A sociedade política, encarnada no aparelho estatal, compreende o conjunto de aparelhos que a classe dominante detém e lança mão para exercer sua dominação.

A partir do processo de abertura, os movimentos sociais se reorganizaram, se multiplicaram e se fortaleceram, numa direção oposta à que era vista na Europa, onde ocorria um movimento de refluxo das organizações sindicais. No Brasil, essa fase possibilitou a esses movimentos vivenciarem o retorno às liberdades, propiciado pelo novo período que se instaurava: se debruçavam na mobilização popular da sociedade civil e dos organismos ligados à classe trabalhadora no sentido de construir um projeto alternativo àquele vigente. Ao mesmo tempo, o setor empresarial, tendo o aparato estatal a seu favor, utilizava de todos os instrumentos disponíveis para garantir uma transição segura, impedindo o avanço das forças progressistas e cimentando o terreno para a continuidade de seu bloco no poder.

Coutinho (2008), ao se reportar a Gramsci, nos ajuda a compreender esse movimento, utilizando, para isso, o conceito de revolução passiva, que resulta numa transformação da ordem sócio-política estabelecida, sem a participação efetiva das classes subalternas. Essa restauração se efetiva como uma reação do bloco conservador frente aos riscos de avanços progressistas. Nesse sentido, a transição do regime ditatorial para o de liberdade de direitos civis e políticos não representou uma efetiva transformação nas relações sociais de classe, mas se materializou como uma “solução pelo alto”, onde as velhas classes dirigentes continuaram a ocupar o poder, conservando os fundamentos da ordem vigente, ainda que algumas concessões pudessem ser feitas às classes populares no sentido de frear sua organização.

No início da década de 1980, a crise mundial se estabeleceu e resultou em reflexos de grandes proporções no país. Com a inflexão do crescimento econômico, proveniente da desaceleração e de profundas mudanças na estrutura produtiva, houve um crescimento significativo da inflação, agravado pelas altas taxas internacionais de juros e pelas transferências sistemáticas de recursos ao FMI, devido à dívida externa. Os planos econômicos editados até meados dos anos 1980 tentaram ajustes da economia sem, contudo, evitar a aceleração da inflação.

O clima progressivo de efervescência, decorrente da dificuldade do regime civil-militar em solucionar as enormes dificuldades políticas e econômicas colocadas, levou-o ao enfraquecimento, possibilitando um aumento da participação popular e uma conseqüente organização dos setores sociais em diversos movimentos dos trabalhadores. As condições colocadas propiciavam a criação de uma vontade coletiva que pudesse, a partir de ações cotidianas de mobilização, de contestação e formulação, levar as massas populares a vislumbrarem mudanças.

Com a ditadura dando mostras de esgotamento, medidas foram tomadas para uma abertura gradual, que permitiu o fim do bipartidarismo e o surgimento de novos partidos políticos no país. Em 1982, o desejo de se reconquistar o direito de eleições diretas para presidente ganha força no Congresso e, em 1983, se materializa com o projeto de lei de autoria do deputado Dante de Oliveira.

A PEC nº 5, conhecida como Emenda Dante de Oliveira, foi tomando forma e ocupou as ruas com as massas populares se fazendo presente em inúmeros comícios nas capitais e grandes cidades do país, num movimento pelas “Diretas Já”. A participação de entidades de classe, partidos progressistas e movimentos populares organizados, além de lideranças nacionais deram representatividade ao Movimento.

A crise dos anos 1980 gerou a ruptura do bloco no poder. Frações do capital começaram a exigir mudanças, pois viam que os problemas crônicos pelos quais passava o país, em função do endividamento, criavam um estrangulamento do capital e limitações para sua expansão, trazendo, ainda, grande insatisfação popular.

No dia 25 de abril de 1984, sob a expectativa de milhões de brasileiros, a emenda foi votada, precedida de vários “contratempos” artificialmente criados na tentativa de dificultar o processo, como blecaute na hora da votação e ocupação da Esplanada dos Ministérios e do Congresso Nacional. Com alto índice de ausência à votação por parte de políticos governistas, a emenda foi rejeitada por pequena margem de votos. A escolha do sucessor do presidente João Baptista Figueiredo ocorreria por via indireta através do Congresso Nacional, tendo o registro de dois candidatos: Tancredo Neves (PMDB), pela oposição, e Paulo Maluf (PDS, sigla que substituiu a antiga ARENA), pela situação. Desse pleito, o Partido dos Trabalhadores – fundado em 1980 – se negou a participar. Tancredo Neves, vitorioso nesse processo, não chegou a assumir em decorrência de problemas de saúde, vindo a falecer antes de assumir.

Com o fim do período autoritário, a transição democrática ocorre sem uma ruptura com a ordem anterior, visto que a Nova República tinha, como protagonistas, personagens do passado recente, colaboradores do antigo regime e representantes das elites, da velha e da nova direita (heterogeneidade composta por forças conservadoras, representando interesses do capital nacional e internacional, e por forças capitalistas modernizantes, representantes do capital monopolista e internacional, além de parte da burocracia civil e militar). Essas frações de classe disputavam, internamente, a condução do processo que, de forma alguma, significava alteração da estrutura estabelecida, mas apenas mudança na direção.

A Nova República, tendo à frente José Sarney, se instalou num ambiente extremamente complexo: de um lado, um quadro recessivo e de arrocho econômico; de outro, a mobilização crescente dos trabalhadores, com a construção de uma nova organização sindical, representada pela CUT⁶, que tinha como objetivo dar respostas às demandas apresentadas; um sindicalismo de massa, independente e classista, que ultrapassava os limites corporativos e apontava para lutas pela emancipação da classe trabalhadora. Paralelamente à criação da CUT, em contraposição à estrutura sindical arcaica existente até então, surge também o PT, com um perfil inovador, bandeiras classistas e compromissos com as lutas dos movimentos sociais organizados.

Ao mesmo tempo, a ação coletiva empresarial também sentia necessidade de se articular após os anos de arbítrio, formando organismos que convergissem os seus interesses de classe, de forma a intervir nos centros de decisão política e garantir, assim, a implementação de seus projetos. Uma organização que abrangesse ações políticas coordenadas que visavam objetivos imediatos mas que, também, permitissem a consolidação de sua posição.

Segundo Dreifuss (1989), tornava-se urgente novas formas de participação do empresariado no cenário que se avizinhava. Não bastava agora defender a vigência do sistema e do novo regime; tornava-se imprescindível uma reordenação política e ideológica para fazer frente às novas demandas colocadas, em função da globalização econômica e tecnológica mundial, da redivisão geopolítica internacional, da reestruturação industrial e financeira mundial e da dependência externa do Estado brasileiro, decretada pela sangria provocada pelo seu endividamento. Era necessário um conjunto de ações que possibilitasse ultrapassar a consciência econômico-corporativa da classe, apontando para uma unidade de propósitos econômico-políticos, intelectuais e culturais, estabelecendo e solidificando sua hegemonia.

Um dos alvos do empresariado que se faziam prementes era a Assembléia Constituinte, a ser instalada em 1986, e a estratégia delineada seria a formação de um bloco parlamentar que atuasse de modo a anular as forças progressistas presentes no Congresso, bem como garantir um arcabouço jurídico-legal que estabelecesse terreno fértil para suas investidas.

Outro alvo que se colocava à vista do empresariado eram as eleições municipais de 1988 e, especialmente, a eleição presidencial de 1989. Para efetivar suas estratégias, lançaram mão de grandes estruturas organizativas e operacionais.

⁶ A partir das transformações protagonizadas pelos movimentos sociais, em defesa de um “novo sindicalismo” em oposição ao sindicalismo oficial corporativo, surge a CUT, fundada em agosto de 1983, durante o 1º CONCLAT (Congresso Nacional da Classe Trabalhadora), em São Bernardo do Campo, São Paulo.

Entre os organismos empresariais que se ocuparam de debater a conjuntura colocada e articular e planejar suas estratégias estavam, de acordo com Dreifuss (1989), a CEDES, o Instituto Liberal e a União Brasileira de Empresários. Esses e outros organismos presentes abrigavam nomes de peso no meio empresarial e o patrocínio de grandes corporações, entre elas o Grupo Votorantim, Grupo Ultra, Agrocere, Anfavea, Duratex, Odebrecht, Grupo Gerdau, Sharp, Gradiente, Nestlé, Dow Química, Metal Leve, IBM, Grupo Pão de Açúcar. Além deles, várias federações e confederações rurais, empresariais e financeiras (CNA, UDR, CNI, FIESP, FEBRABAN). Seguindo a estratégia delineada, o empresariado nacional produziu e multiplicou organizações de estudos, planejamento, análise e consultoria.

Na pauta das discussões estavam listados assuntos como a abertura da economia ao exterior, com incremento das exportações e atração do capital estrangeiro; fim do protecionismo contra as importações, redução do tamanho do Estado e desregulamentação da economia. Com a implementação dessas políticas, garantiria-se o desenvolvimento e a colaboração norte-americana em forma de empréstimos e taxas favoráveis de juros.

Esse conjunto de medidas coadunava-se com o receituário neoliberal do FMI e do Banco Mundial, através do Consenso de Washington. Esse instrumento, experimentado primeiro no Chile, em plena ditadura Pinochet e seguido pelo Governo Thatcher, na Inglaterra, e Governo Reagan, nos Estados Unidos, foi recomendado a vários países dependentes e periféricos, como necessário para o desenvolvimento econômico sustentável. Adquire materialidade o projeto burguês desenvolvido pelas potências econômicas mundiais que, ainda que com particularidades locais, se difunde por inúmeros desses países situados na América do Sul e em outros continentes numa sistemática ação imperialista.

Em relação à Constituinte, alguns setores empresariais específicos mobilizaram recursos logísticos e financeiros, no sentido de viabilizarem candidaturas cuja plataforma estivesse afinada com a defesa da livre iniciativa, portanto, prontas para respaldar seus interesses no Parlamento. Nem por isso se descuidaram do processo de uma forma mais abrangente.

A Assembléia Nacional Constituinte era vista pelos setores sociais como uma oportunidade de se definir os rumos que o país tomaria a partir da abertura política, possibilitando que as diferentes concepções ocupassem a arena da disputa pelos projetos colocados. A elaboração do texto constitucional contou com a participação de diferentes segmentos da sociedade, dos

movimentos populares organizados aos organismos patronais, tornando-se palco de uma acirrada disputa de interesses, onde capital e trabalho eram os principais sujeitos.

No período de redemocratização, o conflito entre o novo e o velho emergiu de forma contundente, numa expectativa de conservação por parte daqueles que sempre se locupletaram do Estado e de superação por parte das amplas camadas que, historicamente, ficaram alijadas dos processos de participação e decisão.

Após o represamento da liberdade imposto pelo regime civil-militar, inúmeras organizações vieram à tona, reivindicando participação decisória nos rumos do país, como a OAB, a ABI, setores progressistas da Igreja Católica, instituições científicas, sindicatos de trabalhadores e partidos políticos, em particular o PT e a CUT, além de movimentos que se organizaram com o intuito de influir no destino da nova Constituição que se desenhava.

A configuração da Assembléia Nacional Constituinte apresentava um perfil conservador, com número significativo de deputados representando o capital urbano e rural, distribuídos em inúmeras siglas partidárias (entre elas o PMDB, PFL, PTB, PDS e PL). Após as eleições, a tarefa das elites se concentrava na organização das ações no cotidiano da Constituinte, na busca da formação de um bloco parlamentar que pudesse viabilizar a confecção de uma constituição que fosse desejável ao empresariado.

A ala progressista, em significativa inferioridade numérica, encontrava obstáculos para avançar nos seus propósitos, o que não era diferente no outro lado: a direita, com dificuldades de vencer suas demandas específicas e setoriais, se conformou enquanto bloco no decorrer do processo, com a formação do chamado “Centrão”⁷, montado para os embates de maior escala com as esquerdas. Seu papel, porém, não se resumiu à luta parlamentar, estendendo sua função à de sustentação política do Governo. Mesmo assim, a mobilização da sociedade, através dos movimentos sociais organizados – entidades de classe e partidos de esquerda, associações diversas urbanas e rurais – foi de fundamental importância na correlação de forças estabelecida no processo constituinte, a partir do embate ideológico protagonizado pelas forças progressistas e conservadoras, essas últimas representadas pelo “Centrão”.

Ainda que o bloco conservador tivesse composição majoritária na Constituinte, o que foi determinante para emperrar avanços importantes como, por exemplo, na questão agrária,

⁷ O Centrão era um agrupamento de direita, formado dentro do Congresso, no processo constituinte, com a participação de parlamentares do PMDB, PFL, PDS, PTB, PDC e PL. A formação desse grupo se deu em reação à forma articulada com que as forças de esquerda agiam.

com as ações do setor ruralista orquestradas pela UDR, conquistas significativas ocorreram no campo democrático-popular. Na legislação trabalhista, avançou-se na redução da jornada para 44 horas semanais, na criação do seguro-desemprego, no adicional de um terço das férias, no direito de greve, na estabilidade para dirigentes sindicais, na ampliação da licença-maternidade para 120 dias e na criação da licença-paternidade. No tocante à participação da sociedade nos processos decisórios, incluiu-se o mecanismo do referendo e do plebiscito, além de garantir eleição direta em todos os níveis, com extensão do direito de voto aos analfabetos. Houve, também, a inclusão de inúmeros direitos sociais, como a garantia da educação pública e gratuita com destinação de recursos e a implantação do SUS.

Com o confronto ideológico explícito manifestado no processo constituinte entre as forças sociais antagônicas, avanços significativos puderam ser concretizados, com a força da mobilização popular protagonizada pelas organizações progressistas e de esquerda. Contudo, as ações dirigidas pelo bloco no poder tiveram êxito no sentido de frear o ímpeto transformador das classes subalternas.

Na outra frente de batalha – a sucessão presidencial –, as elites necessitavam se articular de tal forma que pudessem compor uma frente de luta consensual, que passaria pela organização de uma estrutura político-partidária e pela definição de uma candidatura. Tal empreendimento exigiu inúmeros esforços, visto que era significativo o leque de nomes disponíveis para análise e definição de qual, dentre eles, se encaixaria no perfil ideal para se contrapor ao projeto de reforma das esquerdas; um nome que gerasse repercussão social e que se pautasse em bandeiras capazes de aglutinar politicamente a sociedade.

Segundo Dreifuss (1989), empunhadas como bandeiras do empresariado, a defesa de temas como o moralismo, a luta contra a corrupção, a caça aos marajás, a modernização do país e a austeridade administrativa alavancavam a simpatia da população, dando-lhes ressonância, sem ter que entrar em debates sobre assuntos polêmicos ou controversos.

Nesse sentido, a definição do nome estava se afinando. Inúmeros encontros de segmentos empresariais se concretizaram nesse período, destacando-se o Movimento de Convergência Democrática (muito semelhante ao IPES, entidade estratégica nos preparativos do golpe empresarial-militar de 1964), que reunia diversos setores e personalidades de peso e que se ampliou significativamente. Ocupou-se, dentre outras ações, da elaboração de um programa e a identificação de uma candidatura palatável.

Dessa maneira, o empresariado procurava uma convergência que superasse o caminho da ‘pequena política’ que, segundo Gramsci (2007: 21), se resume a conflitos de frações dentro de um mesmo projeto societário, tentando superar questões parciais e focando sobre questões maiores, de manutenção e cristalização da “nova estrutura”; enfim, buscando uma solução para o quadro acirrado em que estava colocada a disputa pela hegemonia. Os objetivos se resumiam a dois:

[...] O imediato, que envolvia a campanha presidencial, e o mediato, qualquer que fosse o resultado da sucessão, referente às eleições de 90. E isto porque se cogitava do preparo de uma ação cuidadosa de acompanhamento do novo presidente e seu ministério, fosse ele mais ou menos simpático ao empresariado. O objetivo era mudar a mentalidade do empresário e da população, numa perspectiva programático-política, e não somente da ação. Em outras palavras, ‘fazer 1964’ nos moldes civis, em termos de liderança intelectual e política. Ou seja, em termos de ação hegemônica. (DREIFUSS, 1989:285)

Dos nomes ainda em estudo pelo grupo (Ulysses Guimarães, Jarbas Passarinho, Orestes Quércia, Afif Domingos e Fernando Collor), o nome que suscitava maior interesse era o de Fernando Collor de Mello, um nome novo, com histórico conservador, que preenchia o perfil desenhado: ser ‘moço’, ‘ter experiência administrativa’, ‘ter saúde’ e ‘conhecer a vida’ (Dreifuss, 1989: 264).

Com o Governo da “Nova República” desgastado pelos sucessivos fracassos econômicos – o que aprofundou o descontentamento popular, agravado pelo risco de uma candidatura nacional-popular em crescimento –, frações da classe dominante não hesitaram da necessidade de modificar a direção do bloco no poder.

Mesmo com todo o aparato conservador em ação, as classes populares ainda traziam a força da organização advinda do processo de transição e das lutas decorrentes da Constituinte. As esperanças estavam colocadas na candidatura do bloco democrático-popular representada por Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – operário metalúrgico que acumulou apoio popular, fruto das lutas e intensas mobilizações ocorridas nos anos anteriores.

O discurso da candidatura das esquerdas conclamava as camadas populares a construir um projeto alternativo ao hegemônico, com duras críticas ao capital, às desigualdades sociais e à concentração de terra e renda, ao pagamento da dívida externa e à especulação financeira. A campanha tomou, progressivamente, grandes proporções, levando o candidato Lula ao segundo turno das eleições, contra o candidato conservador Fernando Collor de Mello, colocando em risco a hegemonia burguesa.

Passado o primeiro turno das eleições, calçado com a pecha do “novo” e com a enorme ajuda das Organizações Globo na propagação do nome, vários grupos e figuras proeminentes do empresariado aderiram a Collor e a seu insignificante PRN. As frações empresariais, majoritariamente, revoaram para um projeto que alimentava expectativas de renovação, baseada em dois pilares: o combate à corrupção e o fim das mordomias, que seriam alcançados com a diminuição da máquina estatal e sua conseqüente modernização.

Para o poder não escapar-lhe das mãos, as várias frações dominantes se unificaram em um bloco, em defesa do projeto capitalista em gestação. A Globo, a mais poderosa organização empresarial midiática do país, desempenhou papel determinante nesse processo, modelando a opinião pública, criando uma vontade coletiva e usando de todos artifícios para isolar as posições divergentes e antagônicas.

Com as eleições vencidas pelo candidato do bloco conservador, coube ao movimento popular organizado preparar a resistência ao projeto neoliberal que estava prestes a ser colocado em prática. Cientes do projeto representado por Collor de Mello, as organizações populares e progressistas vislumbravam dificuldades pela frente, seja em função do quadro econômico recessivo, seja pelo uso da força e intimidação já manifestados pelo futuro presidente, seja pelo contexto mundial com o avanço das políticas neoliberais.

1.4. A consolidação das políticas neoliberais e a reforma do Estado

De acordo com Neves (2005), diferentemente dos anos 1980, quando o avanço das forças progressistas protagonizou conquistas significativas para a classe trabalhadora – a partir de lutas e mobilizações travadas contra a burguesia e particularmente aqueles frutos dos embates realizados na Assembléia Constituinte –, nos anos 1990 ocorreu um refluxo dessas forças, com ampliação da hegemonia burguesa.

De modo geral, pode-se afirmar que a história política do Brasil a partir dos anos 1990 tem sido a história de recomposição, consolidação e aprofundamento da hegemonia da burguesia brasileira nesse momento de mudanças qualitativas na organização do trabalho e da produção e da reestruturação do Estado no capitalismo monopolista internacional e nacional. (NEVES, 2005:89)

Em 1990, o então candidato eleito Fernando Collor de Mello toma posse e lança o Plano Brasil Novo (Plano Collor). Com isso, dá início ao processo de dismantelamento do Estado nacional, adotando políticas neoliberais que consistiam em congelamento de 80% dos bens privados, por 18 meses; taxação de transações financeiras; indexação de taxas; congelamento de preços e salários; privatização de empresas estatais, através do Plano Nacional de Desestatização (PND); e abertura da economia para competição do mercado exterior, com a Política Industrial de Comércio Exterior (PICE).

Com seu impeachment, em 1992, em função de inúmeras irregularidades, desde denúncias de improbidade administrativa até corrupção ativa, assume o poder seu vice, Itamar Franco, tendo como objetivo concluir o mandato e possibilitar a sucessão pela via eleitoral, dentro dos preceitos constitucionais. É nessa reorganização do bloco no poder que foi escolhido como ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que ficou responsável pela condução do Plano Real com o intuito de, entre outras coisas, reduzir a inflação e estabilizar a moeda. Para viabilizar o Plano, adotou medidas de contenção de gastos públicos, privatização de empresas estatais, diminuição do consumo via aumento na taxa de juros, redução dos preços de produtos com a continuidade da política de abertura da economia para o mercado internacional.

Em face do discurso dominante que atribuía ao Estado a responsabilidade pelo fracasso do crescimento econômico, visto que sua estrutura era incompatível com as novas exigências do mercado e sua atuação era extremamente ineficaz, ganha corpo o projeto do bloco no poder que, com seu viés “modernizante”, sinaliza para a reforma do Estado e a conseqüente entrada do país no mundo globalizado.

Para viabilizar e fortalecer seu projeto político, o bloco dominante lança o nome de Fernando Henrique Cardoso como candidato a presidente, um nome que era confiável aos olhos da burguesia, capaz de levar adiante a implementação e a consolidação do projeto hegemônico.

Com sua eleição em 1994, deu prosseguimento ao ideário neoliberal, aprofundando as medidas de redução do tamanho do Estado. O que se viu, com isso, foi a acentuação da concentração de renda, o aumento do desemprego e conseqüente intensificação da pobreza, agravando um cenário de extrema desigualdade social.

O Plano Real, ancorado na estabilização da moeda e da inflação, se sustentou no déficit público, nas altas taxas de juros, no represamento do consumo e na especulação financeira em

detrimento de investimentos na esfera produtiva, além do progressivo endividamento do país, ficando cada vez mais refém dos humores dos credores internacionais.

Foi nesse ambiente de superficial segurança – a inflação sob controle – que Fernando Henrique Cardoso se apoiou para definir diretrizes no sentido de buscar a inserção do país no processo de globalização mundial em curso, dando início a uma reestruturação no papel do Estado.

Com o rótulo de “reformas”, o desmonte do Estado brasileiro se propagou nos discursos da intelectualidade responsável pela formulação e disseminação do ideário neoliberal. Bresser Pereira, um dos artífices dessa reforma, defendia um Estado social-liberal, pequeno e forte, que se faria através da modernização da administração pública – a reforma gerencial do Estado, a ser implementada através do Plano Diretor da Reforma do Estado, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE/MARE).

A justificativa que fundamentava a necessidade dessa reforma era a crise do Estado que, de acordo com seus defensores, se desviou de suas funções básicas, levando a um processo de deterioração dos serviços públicos e ao agravamento da crise fiscal. Como remédio, era premente que se redirecionasse suas ações, reduzindo sua intervenção no mercado e redimensionando sua política administrativa, visando qualidade e produtividade no serviço público.

Em função do discurso de alto custo da máquina e de sua ineficiência, um dos pontos principais da reforma era o repasse para o setor privado de atividades econômicas e de serviços que estavam nas mãos do Estado, que poderiam ser geridas e controladas pelo mercado.

Um dos instrumentos utilizados para isso foi a entrega do patrimônio público ao capital internacional e ao capital nacional-associado, por meio do processo de privatização. Essa transferência se pautou pela obscuridade, com a venda realizada com valores subestimados; com a aceitação, por parte do Governo, de “moedas podres”⁸; com financiamento público por parte do BNDES e subsídios fiscais, com dívidas incorporadas pelo Tesouro Nacional e redução de pessoal. Enfim, como afirma Behring (2003), uma desnacionalização do parque industrial de base do país.

Outra maneira encontrada de reduzir o tamanho do Estado foi o Programa de Publicização, que consistia na criação de Agências Executivas (AE) e das Organizações Sociais (OS), além da regulamentação das Organizações Não-Governamentais (ONG’s). A execução de políticas públicas ficaria a cargo desses organismos, que receberiam repasses de recursos do Governo para

⁸ Títulos da dívida pública que não têm liquidez, ou seja, não são fáceis de serem negociados por não terem sido pagos no vencimento. Sofrem, por isso, grande deságio no mercado, obtendo valores bem inferiores ao nominal. Nos processos de privatização, porém, são aceitos com seu valor nominal.

isso. Engrossou essas ações a atuação de entidades de serviço voluntário, baseado na colaboração solidária.

Assim, ao lado da necessidade de incrementar a economia, dando novo impulso ao desenvolvimento, era de fundamental importância levar à frente uma nova conformação social, que possibilitasse o surgimento de sujeitos coletivos capazes de atuarem na amenização dos efeitos desastrosos das políticas mínimas de Estado. Conforme Gramsci,

Tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a 'civilização' e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. (GRAMSCI, 2007:23)

Para isso, se faz fundamental tornar esses sujeitos co-responsáveis, através de parcerias, por ações que antes eram da tutela do Estado, no seu sentido estrito. Esse projeto de sociabilidade burguesa vem se consolidando, segundo Neves (2005), nas várias fases do neoliberalismo, em busca do consentimento ativo ou passivo da sociedade brasileira.

As mudanças na sociedade civil, patrocinadas por uma nova sociabilidade tiveram como ações norteadoras a obtenção do consentimento da população às políticas implementadas pelos governos neoliberais da década de 1990: o plano de estabilização, com o aval do FMI e Banco Mundial; o desmonte do Estado via privatizações e enxugamento das políticas de seguridade social; o remodelamento das relações entre aparelho estatal e sociedade civil, com a participação responsável e ativa dessa última. Assim,

[...] Foram esses fundamentos norteadores de todas as políticas governamentais que efetivaram a desresponsabilização direta e universal do Estado pela proteção ao trabalho e estimularam o desenvolvimento de um associativismo prestador de serviços sociais de 'interesse público', em oposição ao associativismo majoritariamente reivindicativo de direitos dos anos 1980. (NEVES, 2005:95)

Como afirma Fontes (2005), a partir dos segmentos empresariais organizados, produziu-se um Estado nacional forte na defesa de seus interesses; forte, também, no uso indiscriminado da coerção aberta contra a associatividade popular, assegurando a ampliação do Estado unilateral.

Esses traços remetem à origem patrimonialista e clientelista da cultura de nossas elites, que sempre se apropriaram do Estado, enquanto aparelho, para a defesa de seus interesses. Dessa forma, a modernização conservadora – fruto da aliança dos setores agrários com a burguesia, reproduzindo a cultura de se locupletar do Estado para se manter no poder – foi uma característica marcante do desenvolvimento econômico protagonizado pelo bloco no poder em boa parte das décadas do século passado e que ainda mantém alguns traços. Coutinho (2008) nos ajuda a apreender essa relação do Estado com os interesses privados:

A primeira manifestação deste 'privatismo' reside no fato de que tal Estado sempre apresentou fortes características patrimonialistas, sendo tratado na prática, pelos seus ocupantes, como propriedade pessoal, o que levou aos muitos fenômenos de nepotismo, clientelismo, corrupção, etc., que todos conhecemos e que prosseguem de certo modo até hoje. (COUTINHO, 2008:124)

A política neoliberal representou duro golpe sobre as organizações classistas: de um lado buscava, através da intimidação e do arcabouço legal disponível, sua criminalização; de outro, o alto índice de desemprego e a crescente precarização do trabalho inibiam iniciativas de resistência dos trabalhadores que, acuados pela ameaça de desocupação e pela disputa por vagas, ficavam numa posição fragilizada. A política neoliberal preconizava, além da venda das estatais e da dilapidação do patrimônio público, a redução dos investimentos sociais, já que contrapunha-se às políticas universalizantes do Estado.

A nova sociabilidade que a política neoliberal buscava construir necessitava da incorporação subalternizada dos setores populares, que se materializava na proliferação de redes de solidariedade e de organizações sociais, como as ONG's, que tinham, como estratégia de ação, não a intervenção social via partidos políticos ou entidades classistas, mas a atuação direcionada a ações pontuais, através de parcerias com instituições públicas e privadas. Assim, contaram, de maneira progressiva e sistemática, com repasses financeiros de organismos internacionais e empresariais. Cumpriam, dessa maneira, um papel alienante no tocante à organização das classes populares.

Nesse sentido, a sociedade civil teria um papel de coadjuvante ativa na parceria a ser selada com o Estado, assumindo responsabilidades que possibilitassem a resolução de problemas, a partir de sua organização e iniciativa. Os valores a serem almejados seriam a cooperação e a harmonia entre as classes, estabelecendo novo patamar nas relações sociais. Tudo isso para confluir num princípio: não há direitos sem responsabilidades. Partindo desse pressuposto,

Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. (PUTNAM, 1996:102)

Na implementação da ideologia neoliberal, a palavra de ordem era desregulamentar, flexibilizar e privatizar, uma vez que as agências multilaterais condicionavam, em troca de créditos externos, o cumprimento do “dever de casa”: enxugamento do Estado, com crescente desvinculação deste com a oferta de serviços e benefícios públicos. Esse conjunto de ações apontava, conforme Martins (2005: 146), para a “destruição do potencial produtivo do país, consolidado ao longo de décadas, em nome da integração (dependente) na nova divisão internacional do trabalho”. Isso permitiu, ainda segundo o autor, a entrada do país, de forma mais orgânica, no ideário neoliberal.

Dentre as ações implementadas no início do governo, segundo Singer (1999), a liberação da importação, com abertura gradual do mercado interno, deu continuidade à política executada por Collor. A volumosa entrada de capitais externos possibilitou a sobrevalorização da moeda, com conseqüente deflação dos preços, colocando em dificuldades os produtores nacionais, frente ao aumento das importações. Com o desequilíbrio entre importação e exportação, o déficit da balança comercial teve trajetória crescente, solidificando a hegemonia do capital financeiro nacional e internacional.

O período do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por uma instável movimentação de capitais voláteis no país, devido à desregulamentação de sua entrada e saída, deixando-o vulnerável a ataques especulativos.

De acordo com Boito Júnior (2006), com o desequilíbrio das contas externas, a insatisfação de setores do empresariado com o ritmo acelerado da abertura comercial e a “lentidão” no processo de privatização, Cardoso cede à pressão e redireciona os rumos do Governo, desvalorizando o real, abandonando a política de déficit na balança comercial e adotando a política de balança superavitária.

Os ataques especulativos protagonizados pelo capital se manifestaram ao redor do mundo: em 1994, com a crise no México; em 1997, com a crise asiática; em 1998, com a crise na Rússia. Em todas elas, com a fuga de capitais internacionais, o remédio adotado se resumiu em arrocho no crédito, elevação das taxas de juros e redução drástica do crescimento econômico, trazendo, como resultado, recessão.

As privatizações ensejadas pela política neoliberal do bloco no poder foram uma verdadeira dilapidação do patrimônio público. Nessa esfera, diferentemente do discurso de redirecionar os recursos obtidos com a venda das estatais, o que se viu foi o aumento das dívidas externa e interna. No campo das privatizações, ainda podemos destacar a sistemática desresponsabilização do Estado com as políticas de assistência, repassadas, conforme Netto (1999), para a sociedade civil, que se incumbiria de formar “redes de proteção social”, através de parcerias com a iniciativa privada, e para grupos empresariais, através da “cidadania empresarial”. A burguesia difundia, dessa maneira, o discurso da conciliação de classes, onde elementos de diversos segmentos sociais deveriam atuar como parceiros, sob a pretensa justificativa da busca da harmonia em prol de interesses sociais comuns. Nesse sentido, é clara a tentativa da burguesia, já detentora do aparelho estatal, de buscar hegemonia no interior da sociedade civil, por meio da construção do consenso, mediante a utilização de vários aparelhos privados.

[...] As associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos ‘internos’ sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos ‘externos’ sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. [...] A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para os empreendimentos coletivos. No âmbito externo, a ‘articulação de interesses’ e a ‘agregação de interesses’ [...] são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias. (PUTNAM, 1996:103-104)

Também o sucateamento dos serviços públicos prestados à grande massa da população fez parte de um conjunto maior de ações, com a finalidade de diminuir os custos com os direitos sociais, tanto no campo da educação, saúde, trabalho e previdência, quanto no campo das políticas agrárias, assistenciais, de segurança e habitação.

De acordo com Behring (2008), na ótica capitalista, a universalização dos direitos sociais se vê ameaçada por uma visão fundamentada na busca incessante por superlucros, na flexibilização e precarização das condições de trabalho e na privatização dos serviços públicos essenciais. Todas essas condições marcadamente adversas para a classe trabalhadora, num momento de fragilidade da organização e mobilização das massas.

Tudo isso num contexto no qual as forças de resistência encontram-se fragmentadas, particularmente o movimento operário. Assim, a tendência geral

é a de redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais [...] em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise [...]. (BEHRING, 2008:248)

A mercadorização desses direitos atende, também, à burguesia de serviços, que se beneficia da retirada do Estado nessas áreas, ocupando o espaço. Desse modo, fica estabelecido um verdadeiro abismo no atendimento dos direitos sociais, especialmente aqueles que interferem mais diretamente no cotidiano das pessoas, como a saúde e a educação: para aqueles possuidores de algum poder aquisitivo, fica a opção pelos serviços privados; para a grande massa da população, desprovida de recursos, resta a oferta precária dos serviços públicos extremamente sucateados.

Ao mesmo tempo em que se acentua a marginalização, esse processo permite a redução de despesas do Estado com gastos sociais, redirecionando esses recursos para a manutenção do superávit primário, atendendo aos anseios do grande capital.

A execução dessa política teve seu aprofundamento no segundo governo Fernando Henrique, no qual o Estado passava a desempenhar um papel regulador do mercado, se desresponsabilizando da realização de suas políticas, e repassando essa função, conforme Neves (2005: 93), para a iniciativa privada e, no caso das políticas sociais, para o chamado “terceiro setor”, ONG’s e associações civis não-estatais.

A incorporação subalternizada dos setores populares se materializava na proliferação das ONG’s, que buscavam alternativas de intervenção social que não passasse pelo partido político, reduzindo seu leque de ações a parcerias com instituições públicas e privadas. Desse modo, diferente de uma ação classista, de combate à ordem capitalista, sua atuação se reduzia a questões específicas, num contexto despolitizado, contando, para isso, com sistemáticos repasses de recursos de organismos internacionais e empresariais.

A busca, construção e solidificação da hegemonia burguesa se materializou também a partir da convocação da sociedade civil, por parte do Governo, à participação, à solidariedade e à responsabilidade social, o que levou ao envolvimento espontâneo de pessoas dos mais diversificados segmentos. O Programa “Comunidade Solidária”, criado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e contando com forte empreendimento e apoio empresarial, teve papel fundamental na elaboração, implementação e acompanhamento dessas ações, que visavam, dentre outros objetivos, estabelecer uma nova relação entre o Estado, no seu sentido estrito, e a sociedade civil, a fim de reeducar o trabalhador, dando-lhe nova conformação social e rebaixando sua consciência política a fim de adaptá-lo à nova ordem estabelecida.

Se é verdade que, de um lado, a legislação teve papel preponderante como arcabouço jurídico na regulamentação e viabilização desses organismos, por outro lado, é necessário lembrar que a Justiça teve atuação determinante, durante os oito anos de governo Fernando Henrique, na criminalização dos movimentos sociais que contestavam a política adotada por seu governo.

É esse o papel das estruturas judiciárias no sistema capitalista: partindo de um modo de vida determinado pelo Estado, construído pela classe hegemônica, todos aqueles que colocam em risco sua estrutura ou transgridem suas regras são punidos pelos instrumentos legais construídos para preservá-lo, numa função explicitamente educativa.

[...]É um problema de educação das massas, de sua ‘conformação’ segundo as exigências do fim a alcançar. Esta é precisamente a função do direito no Estado e na sociedade; através do ‘direito’, o Estado torna ‘homogêneo’ o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente. (GRAMSCI, 2007:240, grifos do autor)

Segundo Gramsci, o direito não é expressão de toda a estrutura social mas é tradução da vontade da classe dirigente, “que ‘impõe’ a toda a sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento” (2007:249, grifos do autor).

Como pudemos constatar, os efeitos do neoliberalismo trouxeram transformações de fundo na concepção de Estado, com conseqüências nefastas para a vida da classe trabalhadora. O aprofundamento da exploração do capital, combinado com a retirada de direitos sociais, levou as massas populares a um movimento de resistência crescente, representando riscos à coesão social, fator necessário para a manutenção do sistema.

Essa situação suscitou debates no interior do bloco dominante, com vistas a apresentar alternativas que pudessem dar novo verniz aos princípios liberais estabelecidos. Nesse contexto, algumas lideranças mundiais, tendo à frente Tony Blair, da Inglaterra, e Bill Clinton, dos Estados Unidos, iniciam o movimento que se materializou como Terceira Via, cujo objetivo principal é o de reformar o capitalismo, tanto na economia como na política, procurando lhe dar uma face humanizada, numa tentativa de aliviar o sofrimento causado por seus efeitos. Esse projeto recebeu a adesão de representantes de inúmeros países – Brasil inclusive –, que passaram a se reunir em diversos fóruns, denominados Cúpula da Governança Progressiva.

É no ambiente de crise mundial vivenciado pelo capitalismo, onde o Brasil experimentava lugar privilegiado, que se estabelece a necessidade de revisão das estratégias e dos fundamentos

desse novo neoliberalismo. E é nesse período que o Brasil se prepara para as eleições presidenciais, onde a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva novamente se coloca, agora sobre bases políticas diferenciadas, mas ainda carregada de expectativas por parte das massas populares.

1.5. Conservação: readequação política e consentimento social

Os votos que elegeram a candidatura Lula da Silva foram a manifestação confessa do desejo da população por mudanças em relação ao período de estagnação econômica e de redução de direitos sociais protagonizado pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Esses votos também carregavam outro significado: eram votos num operário, sindicalista, um homem de identidades com as lutas do povo. Conforme Oliveira (2003), essa soma de votos não se constitui em hegemonia mas em vitória eleitoral, o que nem sinaliza, necessariamente, um caminho para a mesma.

A vitória de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, em 2002, significou – como já sinalizado com a política de alianças partidárias que deram consistência à sua candidatura, bem como com a “Carta ao Povo Brasileiro”, compromisso de respeito a todos os contratos – a continuidade da política desenvolvida nos oito últimos anos, particularmente nos postulados econômicos e nas diretrizes políticas encaminhadas, já que a aliança para governar foi selada com a classe detentora da hegemonia na sociedade, o que corrobora Maar:

Quando a política está à mercê de sua estrita dimensão de conquista e manutenção do poder, a estratégia de alianças se subordinará à construção de forças aptas a sustentar a continuidade ou a mudança. (MAAR, 2003:61)

Mesmo com a inserção do Partido dos Trabalhadores nos movimentos sociais e nas suas lutas, o Governo não apostou nesses segmentos como base de sustentação, nem foi dado crédito à sua capacidade de construir a hegemonia. Para que Lula pudesse apontar para uma mudança, necessariamente deveria iniciar a desconstrução do modelo instaurado pelas classes conservadoras. Ao contrário, ao que parece, Lula se propôs a costurar e estabelecer, sobre novos fundamentos, a direção a ser tomada pelo bloco no poder.

A composição do Governo contemplou as mais variadas matizes ideológicas, com representantes de peso do empresariado e do mercado financeiro preenchendo cargos-chave da Administração. Essas ações tornam possível confirmar, de acordo com Gorender (2003), um deslocamento do Governo para o centro e mesmo para a direita.

O Governo Lula manteve os fundamentos da política herdada de seu antecessor, Fernando Henrique, e herdou, além do modelo econômico implementado anteriormente, a base de sustentação política, inclusive ampliando-a, num eclético leque de forças políticas.

Contraditoriamente às ações protagonizadas pelo Partido dos Trabalhadores, que se criou como alternativa de construção de um novo projeto societário e se colocou como um dos maiores focos de resistência ao Governo Fernando Henrique Cardoso, o Governo Lula, tão logo assumiu a Presidência, se ocupou de encaminhar ao Congresso Nacional projeto de Reforma da Previdência, com o mesmo teor daquele combatido por seu partido no Governo anterior, se comprometendo, inclusive, com novos projetos de reformas, como a trabalhista, a política e a tributária. Essas iniciativas tomadas pelo novo Governo tiveram o sólido apoio e participação dos setores hegemônicos do Partido que já sustentavam, desde meados da década de 1990, um redirecionamento nas diretrizes partidárias e na reorganização de suas bandeiras, ainda que encontrassem resistências nas bases da sigla e de setores minoritários agrupados em seu interior.

Nesse sentido, o Governo Lula levou adiante contra-reformas que, no governo anterior, combateu com mobilizações populares, sindicais e resistência no parlamento.

Ainda que o discurso se fundamentasse em um Governo “em disputa”, na verdade a burguesia se colocava de forma predominante no interior do aparelho estatal, com seus intelectuais orgânicos se ocupando da elaboração, organização e materialização das diretrizes a serem desenvolvidas.

Com o redirecionamento dado pelo governo Fernando Henrique no segundo mandato, abdicando da política de déficits na balança comercial, desvalorizando o real e restabelecendo a confiança do capital internacional, o Governo Lula deu continuidade à essa correção de rumo, implementando uma agressiva política de exportação, centrada no agronegócio, nos recursos naturais e nos produtos industriais de baixa densidade tecnológica, mantendo medidas cambiais que garantissem a continuidade da política.

O incremento na produção voltada para a exportação atendia a uma demanda do capital financeiro, que necessitava de uma redução do desequilíbrio nas contas externas que possibili-

tasse seu livre trânsito. Os ganhos obtidos com as exportações, porém, deveriam ser direcionados para o pagamento dos serviços da dívida, mantendo, portanto, o superávit primário elevado.

Segundo Boito Júnior (2006), a política externa do Governo Lula da Silva caminha em duas direções: numa, em um âmbito de manter a subordinação ao imperialismo, acatando às demandas impostas pelos países hegemônicos, como é o caso do envio de tropas brasileiras ao Haiti; na outra posicionando-se de maneira subalterna na divisão internacional do trabalho. Em outra frente, se coloca numa relação de conquista e dominação diante de países da periferia.

No tocante à área social, com os contornos realizados a partir de políticas compensatórias, traduzidas em ações assistencialistas e emergenciais, o Governo aponta para a busca da pactuação entre os diferentes sujeitos sociais como caminho para superação dos efeitos perversos da globalização. Dessa forma, o Estado desempenha seu papel educador, no sentido de formar o novo homem coletivo, necessário à consolidação do projeto capitalista modernizante.

A interlocução almejada pelo Governo com a sociedade civil, com o intuito de buscar legitimação para sua política e conseqüente coesão social, se concretiza – e é facilitada muito em função da estreita relação histórica do partido com os movimentos sociais – através de parcerias com inúmeras organizações como sindicatos, associações, igrejas, fundações e ONG's. Uma das justificativas utilizadas para isso é que a atuação desses organismos fortalece a sociedade civil, já que são voltados para o interesse público, se caracterizam pela ausência de conflitos e divergências políticas e se convergem na busca do bem comum.

Essas estratégias de legitimação da burguesia visam diminuir o nível de contestação da classe trabalhadora, tentando encobrir as contradições provenientes de uma sociedade de classes e buscando o consentimento para o seu projeto.

O Governo Lula é marcado por incongruências e contradições, em relação aos discursos proclamados. Ao mesmo tempo em que desenvolve políticas referentes àquelas implementadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso, investe em outras que focalizam segmentos sociais, atendendo reivindicações localizadas e atenuando, com isso, um potencial tensionamento. Considerando que o Estado é, no sistema capitalista, um Estado de classes, as estratégias implementadas pelo bloco no poder apontam para a busca do consenso das massas: se ele elabora e coloca em prática ações condizentes com o projeto dominante, também implementa ações que procuram demonstrar “sensibilidade” e “esforço” para “humanizar” o sistema, como se isso fosse possível.

No que tange à política econômica, no seu primeiro mandato, o Governo se fundamentou numa elevada taxa de juros, privilegiando o setor financeiro em detrimento do produtivo, acarretando, com isso, sérias conseqüências para o nível de emprego, gerando, conseqüentemente, perdas salariais. Também priorizou o aumento do superávit primário, realocando recursos para o serviço das dívidas externa e interna, anulando qualquer possibilidade de direcioná-los para o atendimento de demandas de infra-estrutura e outros investimentos sociais.

Em relação aos serviços públicos, ainda que tenha paralisado o processo de privatização como havia sido desencadeado nos governos anteriores, de forma localizada houve continuidade em alguns setores, com a concretização de parcerias com a iniciativa privada e terceirizações, como é o caso das PPP's e o incentivo à criação de Fundações Públicas de Direito Privado.

O Governo Lula, dessa forma, vem desempenhando um papel reformista, com traços de remodelação, a um processo de reprodução social, onde se procura amenizar os efeitos perversos da sociedade capitalista, sem, contudo, apontar para a transformação estrutural da sociedade.

Nesse sentido, cabe analisarmos como a educação e seu financiamento se desenvolvem nesse quadro, qual papel que lhe é reservado e em que proporção ela se insere na reconfiguração sócio-política do Estado brasileiro, na lógica do capital.

CAPÍTULO II - A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

Neste capítulo, retomaremos os eventos que marcaram as lutas educacionais na década de 1990, inseridas no contexto das mudanças legislativas, discutindo as correlações de forças existentes e os desdobramentos derivados do confronto entre os diferentes projetos colocados. Analisaremos, também, os impactos das políticas educacionais consubstanciadas nas diretrizes e orientações dos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, assimiladas pelo Governo e colocadas em prática a partir de diversos instrumentos.

2.1. A educação, a mudança de paradigmas e a questão do financiamento

Como vimos no capítulo anterior, as transformações no padrão de produção ocorridas a nível mundial, com vistas a restabelecer o patamar de acumulação decrescido em função do esgotamento do modelo fordista/taylorista, trouxeram inúmeros desdobramentos, tanto no que diz respeito à sociabilidade quanto às relações capital/trabalho e intensificação da exploração da classe trabalhadora. Ainda que no Brasil esse processo tenha se iniciado de forma retardatária e num ritmo mais lento comparado aos países centrais, a década de 1990 se coloca como marco para o estabelecimento desse novo momento experimentado pelo sistema capitalista nacional.

O bloco conservador no poder busca instaurar uma nova forma de exercê-lo, apontando para duas direções: numa procurando impedir a elaboração e execução de políticas que venham a contestar a ordem capitalista estabelecida, ao que Neves (2005) chama de ‘despolitização da política’; em outra, recorrendo a artifícios que neguem, ou pelo menos desconsiderem, a luta de classes, buscando levá-las à conciliação e à co-existência harmônica, numa estratégia calcada no estabelecimento de um consenso, ao que denominou ‘repolitização da sociedade civil’. Esse movimento restringe o nível de consciência política coletiva das pessoas, fazendo-as pensar e agir de forma individualizada, num universo limitado e restrito, sem colocá-las em confronto com o pensamento do bloco no poder. As ações educadoras do Estado levam as pessoas a concentrarem sua

atenção para especificidades de grupos sociais, acabando por desviar o foco de temas mais gerais. Com isso, impedem que segmentos sociais historicamente vítimas do capital percebam os mecanismos perversos da estrutura vigente e mobilizem esforços para sua superação.

Essa nova sociabilidade necessária para a solidificação da hegemonia burguesa passa, necessariamente, pela educação. Nesse sentido, vários eventos ocorridos desde meados da década de 1980 merecem destaque, o que nos vai permitir uma análise do processo de hegemonização do bloco conservador a partir das políticas educacionais, seus desdobramentos e conseqüências para a afirmação dos projetos em disputa na sociedade.

A ênfase dada pela indústria até o final da década de 1980 se concentrava nos níveis superiores de formação, com especial atenção para funções de gerência e execução de tarefas especializadas e complexas, inseridas numa produção cientificamente organizada.

A ação da CNI enquanto representante dos interesses das indústrias se expressou junto aos poderes executivo e legislativo, com atuação conjunta com outras entidades empresariais, no sentido de influir no processo de transição democrática, garantindo, não só no âmbito parlamentar mas também nas políticas governamentais, seus interesses. A partir de sua presença junto ao aparelho estatal e na sociedade civil, suas estratégias visavam manter hegemônica sua visão de mundo, garantindo poder de intervenção na elaboração e execução de políticas públicas.

Para viabilizar o aumento da produtividade e, conseqüentemente, maior competitividade econômica no mercado nacional e internacional, a entidade vislumbrava maior desenvolvimento tecnológico, com incentivo às pesquisas no ensino superior e maior proximidade das universidades com as empresas. É certo que o desejo dos empresários era ter assento para definir as linhas de pesquisas a serem desenvolvidas.

Com isso, segundo Neves (2005), as diretrizes defendidas pelos empresários tiveram seu foco na preparação e readaptação de parte mais escolarizada do conjunto dos trabalhadores, que pudesse, de forma eficaz, responder às novas demandas do mercado. Ao mesmo tempo, pleiteavam incentivo à Educação Básica, concentrado em programas de alfabetização para adultos, direcionados para a força de trabalho já empregada. Conforme afirma a autora,

[...] Do ponto de vista do capital, o sistema educacional deveria ter como finalidade essencial a formação de técnico-especialistas, capazes de acompanhar as mudanças qualitativas do processo de racionalização da produção pela introdução de novas tecnologias. A sua política econômica

competitiva (...) impunha à produção do conhecimento, bem como à sua sistematização por intermédio da escola, o papel de instrumento auxiliar da modernização conservadora, de linha complementar de sustentação do seu modelo de crescimento industrial. (NEVES, 2005:85)

Devido às transformações mundiais aceleradas nos modelos de organização da produção e à abertura da economia, essa estratégia na formação passou a ser revista, a partir dos anos 1990, muito em função da baixa capacitação da força de trabalho e do conseqüente entrave no aumento da produtividade e na qualidade dos produtos: o setor industrial colocava na baixa escolaridade dos trabalhadores a responsabilidade pelo atraso e ineficiência para fazer frente à competitividade externa. A elevação dos patamares de escolarização – principalmente a Educação Básica – deveria ser uma das metas eleitas pela indústria para superar o baixo grau de competitividade em relação ao mercado internacional. Caberia às universidades, de acordo com Neves (2008), a função de formar quadros especializados que pudessem estar aptos a operar a maquinaria e a tecnologia transferida do capital internacional, a fim de atender a produção nacional dependente.

Nessa perspectiva, educação e formação humana se orientam nas necessidades e demandas do processo de acumulação do capital. Essa concepção se fundamenta na Teoria do Capital Humano (TCH)⁹, na qual o grau de formação ou qualificação se relaciona, de forma direta, na capacidade de trabalho e produção. Isso nos leva a concluir que o investimento na educação representa possibilidade de ocupação e ascensão, o que permite desenvolvimento e mobilidade social. Dessa maneira, o mercado passa a regular a organização educacional, de tal forma a instrumentalizá-la de acordo com seus interesses.

Como veremos à frente, a partir da tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, alguns princípios da TCH voltam à tona, ganhando contorno com as orientações dos organismos internacionais no atendimento à demanda de ampliação da educação básica. Isso para adequar a qualificação requerida pela nova base técnica produtiva.

Essa retomada da TCH se manifesta com nova feição sem, contudo, mudar a natureza das relações capitalistas. Frigotto mostra como as competências a serem trabalhadas na formação humana e educacional tomam forma na nova ordem mundial estabelecida:

No plano da ordem econômica, os conceitos ou categorias pontes são: flexibilidade, participação, trabalho em equipe, competência, competitividade e qualidade total. No plano da formação humana são: pedagogia da qualidade, multi-habilitação, policognição, polivalência e formação abstrata. Nesta perspectiva configura-se

⁹ A Teoria do Capital Humano teve sua origem a partir de estudos coordenados por Theodoro Schultz nos Estados Unidos dos anos 1950, e afirma que o acréscimo de instrução e educação se torna potencializador de capacidade produtiva (In: Frigotto, 2003:41).

uma crescente unanimidade do discurso da 'modernidade' em defesa da escola básica de qualidade. (FRIGOTTO, 2003:55)

Ao mesmo tempo em que o setor industrial redireciona suas ações nas estratégias formativas da força de trabalho, há, segundo Andrade (2008), uma preocupação de se buscar um novo padrão comportamental, baseado na tolerância e no respeito às regras. Uma nova cultura em que a relação capital e trabalho se fundamente na colaboração e na parceria, quebrando, por parte do trabalhador, qualquer tipo de resistência, fazendo-o internalizar os códigos da nova sociabilidade, uma nova visão de mundo e de sociedade totalmente integrada ao mundo capitalista globalizado.

A Constituinte de 1987/1988 emergiu como uma arena em que projetos antagônicos se manifestaram e se confrontaram em dois campos: um em defesa do capital, representado pelo bloco conservador no poder; outro em defesa dos interesses da classe trabalhadora, representado pelo bloco democrático-popular. Em que pese a nítida desproporção na correlação de forças, com o primeiro bloco desfrutando de ampla maioria e da máquina estatal a seu favor, o segundo tinha como aliada a ampla mobilização dos setores organizados da sociedade civil. Como já afirmamos, o processo de elaboração da nova Carta Constitucional se pautou por inúmeros embates, com o bloco hegemônico se articulando no impedimento de avanços reivindicados pelas forças progressistas.

Nesse ambiente de grande mobilização social, com as atenções voltadas para a Constituinte, as demandas por mudanças no campo educacional ganharam força, materializadas nas reivindicações por uma educação pública, gratuita e de qualidade, como direito subjetivo e dever do Estado; na valorização dos profissionais da educação; na implementação da gestão democrática; na universalização da escola pública; no financiamento da educação por parte do Poder público, com aumento de recursos para a área e destinação exclusiva para a escola pública; na erradicação do analfabetismo.

A necessidade de se desvencilhar das políticas educacionais que tinham na dicotomia trabalho simples/trabalho complexo¹⁰ e na educação para as elites/educação para as massas base para o seu

¹⁰ Conceitos formulados por Karl Marx referentes à divisão social do trabalho. O trabalho, segundo a teoria marxista, pode ser considerado como o dispêndio de energia corporal comum a todos os indivíduos. O trabalho simples é aquele executado de forma não especializada. A formação para o trabalho simples é destinada à preparação técnica da força de trabalho. Nos anos iniciais do capitalismo industrial, o trabalho simples tinha o caráter eminentemente prático, onde o local de sua formação se dava no próprio local de trabalho. Com o desenvolvimento do capitalismo e o aumento do grau de racionalidade no processo produtivo, a organização científica do trabalho exigiu a introdução gradativa de elementos teóricos necessários à sua execução. O trabalho complexo, por sua vez, tem natureza especializada e requer maior duração de tempo de formação, com exigência crescente do saber sistematizado. A formação para o trabalho complexo tem sua tônica direcionada à preparação de especialistas que possibilite maior produtividade do trabalho sob sua supervisão (LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W.; PRONKO, Marcela A. Disponível em http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho_Simples_ts.pdf; <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/tracom.html>).

desenvolvimento, levou inúmeras entidades da sociedade civil a se aliarem na elaboração de uma proposta alternativa, fundamentando-se na construção democrática de uma escola pública, onde os serviços prestados pudessem ter conotação de verdadeiro direito social. Essa articulação levou à formação do Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, que contou com a participação de inúmeras entidades nacionais de educação e sindicais.

Também o empresariado, e particularmente o empresariado da educação, procurou se articular através de suas entidades de classe, juntamente com a Igreja Católica, com o intuito de influenciar nos debates da Constituinte, contrapondo-se às propostas e emendas populares, ao mesmo tempo em que investia na visão empresarial de educação e na possibilidade de garantir financiamento público aos seus empreendimentos.

A comunidade educacional, que se mobilizou principalmente a partir da instalação da Constituinte de 1987 para interferir nos destinos da educação no país, já se preparava para os embates que viriam nas discussões em torno da elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional.

Concluído o processo constituinte, pôde-se verificar o avanço de várias conquistas do bloco que defendia uma educação democrática e popular, dentre as quais podemos citar: o acesso ao ensino público e gratuito como direito subjetivo e dever do Estado de ofertá-lo, sendo o Ensino Fundamental obrigatório; a valorização dos profissionais do ensino através de planos de carreira, com piso salarial e ingresso ao serviço público exclusivamente por concurso; a garantia de autonomia didático-científica, administrativa e financeira das universidades públicas, com indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. No tocante ao financiamento, garantiu-se a vinculação de recursos, com a União se responsabilizando pela aplicação de, no mínimo, 18% das receitas provenientes de impostos; em relação aos Estados, municípios e Distrito Federal a aplicação de não menos que 25% dessas receitas, direcionadas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Ao EF, será acrescido às receitas o salário-educação, arrecadado das empresas. A nova Constituição estabeleceu que o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias.

Mesmo com essa vitória parcial, a Carta Constitucional absorveu as demandas da iniciativa privada, dando-lhe liberdade de atuação, permitindo, inclusive, o direcionamento de recursos públicos às escolas privadas¹¹ (comunitárias, confessionais ou filantrópicas) que comprovassem a finalidade não-lucrativa. Essa abertura garantia recursos ainda para o ensino superior privado.

A intervenção da Igreja Católica, através de forte pressão junto aos congressistas e ao Executivo, trouxe-lhe como frutos, além da facilidade de captar recursos públicos para suas atividades, a garantia da manutenção do ensino religioso, de matrícula facultativa, como disciplina da grade do Ensino Fundamental.

Dentre os organismos empresariais, a CNI tinha especial interesse no debate sobre educação na Constituinte, apresentando propostas cuja visão se pautava na necessidade de uma indústria competitiva frente aos desafios impostos pelo mundo globalizado. De acordo como seu discurso, os obstáculos para isso estavam na fragilidade e deficiência do sistema educacional e na quase inexistente integração entre a universidade e as empresas. Neves (2000) constata:

Sob a hegemonia da burguesia nacional e associada, e subserviente ao capital internacional, o Estado neoliberal no Brasil [...] começa a implementar políticas educacionais que, ao invés de se direcionarem ao aumento da nossa capacidade produtora de ciência e de tecnologia, encaminham-se à capacitação da força de trabalho em seu conjunto, no sentido de operar produtivamente a ciência e a tecnologia transferidas do capitalismo central. [...] A privatização da escola, além de se configurar em faceta da estratégia governamental de intervenção seletiva do estado na produção, tem como finalidade, também, acelerar o processo de conformação da força de trabalho à concepção de mundo burguesa e aos requisitos técnicos de aumento da competitividade empresarial. (NEVES, 2000:29)

Logo após a finalização dos trabalhos constituintes e a promulgação da nova Carta, outra batalha estava por vir, com a discussão das novas diretrizes educacionais. O primeiro projeto, apresentado pelo deputado Otávio Elísio em 1988, teve sua tramitação marcada por debates, seminários e audiências públicas, tendo resultado no Substitutivo Jorge Hage, aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto em 1990. No final daquele ano,

¹¹Davies (2004:99) entende por escola privada toda aquela que não é propriedade estatal, incluindo as que, de forma explícita, objetivam o lucro e as confessionais, comunitárias e filantrópicas que declaram não ter esse fim, contabilizando-o de outras formas.

com o pedido de vistas do deputado José Lourenço, membro do bloco conservador, o texto correu riscos de ser arquivado, o que não ocorreu graças aos esforços de Jorge Hage, Otávio Elísio, Hermes Zanetti e do Fórum em Defesa da Escola Pública (FNDEP) no sentido de garantir quórum na Comissão de Finanças da Câmara.

A nova legislatura que se inicia tem um perfil bem mais conservador, não contando, inclusive, com a presença de deputados importantes durante a tramitação do projeto, com os partidos progressistas perdendo terreno. Depois de sofrer inúmeras emendas, o projeto retorna para as comissões técnicas, passando o ano de 1991 sem acordo na sua preparação para votação em plenário.

No início de 1992, após diversas manobras de obstrução feitas pelo bloco conservador, o FNDEP tentou, sem sucesso, encaminhar requerimento ao presidente da Câmara de urgência urgentíssima para aprovação do projeto em agosto; a conjuntura estava complexa: eleições; a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito que objetivava investigar a participação de Paulo César Faria, ex-tesoureiro da campanha eleitoral de Fernando Collor, no esquema de corrupção no Governo Federal; o movimento pelo afastamento do presidente Collor, dentre outros fatos. Somente em 1993, o substitutivo obteve aprovação final na Câmara, sendo enviado ao Senado.

Tendo como relator o senador Cid Sabóia, o projeto – ouvidos partidos, entidades educacionais, o FNDEP e o governo, através de consultas e audiências públicas – transformado em novo substitutivo mas guardada a estrutura anterior, foi aprovado na Comissão de Educação do Senado em fins de 1994 e encaminhado para votação em plenário.

Com o novo período legislativo marcado pela forte aliança de direita e a posição do Governo explicitamente contrária ao substitutivo de Cid Sabóia, o senador Beni Veras solicita o retorno do projeto de Jorge Hage à Comissão de Constituição e Justiça, cuja relatoria estava nas mãos do senador Darcy Ribeiro. Através de manobra regimental, este apresentou substitutivo próprio, sendo sua última versão aprovada em plenário do Senado em início de 1996, retornando à Câmara dos Deputados, onde foi confirmado em 17 de dezembro, sancionado, sem vetos, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e promulgado em dezembro daquele ano.

Todo esse processo, que durou quase dez anos, foi marcado por duros embates entre as forças antagônicas representantes do capital e trabalho. Como já destacado, a educação

tinha importância estratégica na nova configuração da sociedade capitalista e na imprescindível necessidade de conformação do cidadão-trabalhador nela inserido.

De um projeto inicial, onde eram contemplados os frutos do debate protagonizado por setores da sociedade civil, chegou-se ao resultado de uma lei ambígua, caracterizada pelos conservadores como adequada aos tempos atuais.

Apresentada como uma lei moderna, a LDBEN, Lei 9.394, de dezembro de 1996, teria como norte o século XXI. Afirmando que o projeto Jorge Hage era arcaico, seu proponente tecia comentários laudatórios à lei, realçando sua flexibilidade, seu minimalismo, sua adequação às exigências do mundo moderno. O vezo desregulamentador e privatista nela presente foi interpretado como qualidade. (SHIROMA, 2007:43)

Segundo Saviani (1998), a nova LDBEN, ao colocar o Estado numa posição subsidiária na oferta da educação, precedido pela família nesta tarefa, privilegia o setor privado e desresponsabiliza o Estado dessa obrigação. No que tange à organização da educação e fixação de suas diretrizes, a Lei simplesmente omite a existência do Sistema Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação, assim como dá papel secundário a instâncias como o Conselho Nacional de Educação, que passa a configurar como mero órgão administrativo e de caráter consultivo. Em relação aos recursos financeiros a serem destinados à educação, ratifica-se o determinado pela Constituição de 1988: o Estado mantém sua obrigatoriedade com a aplicação do percentual mínimo ao ensino público e com sua manutenção, desenvolvimento e ampliação. Mesmo assim, os repasses têm sua atenção dirigida para o setor público e privado, com o Estado dividindo com a filantropia e outros setores particulares uma função que é eminentemente sua.

Davies (2004) ressalta como ponto positivo na LDBEN a obrigação de aplicação do percentual mínimo anual da receita resultante de impostos na MDE. Destaca o avanço em relação à Constituição de 1988 no tocante à obrigatoriedade desse percentual ser destinado ao ensino público. Enfatiza, porém, no rol de contradições encontradas, a cessão de bolsas de estudo em escolas privadas considerada como despesa em MDE.

Segundo Davies (2004), além do percentual sobre os impostos, a educação estatal conta com recursos adicionais como os do salário-educação e convênios – merenda, transporte escolar, material didático. Os valores de tais convênios, bem como do salário-educ-

ção, por não serem oriundos de impostos transferíveis obrigatoriamente pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos Estados a Municípios, constituem acréscimos ao percentual mínimo.

Ainda que se constate o avanço na ratificação da vinculação de recursos públicos para a educação, Davies (2004) observa a presença da iniciativa privada na incessante busca por financiamento público. O incentivo do Poder Público ao empresariado de ensino, e que remonta a algumas décadas, vem se realizando sob várias formas. As isenções tributárias, que compreendem isenções fiscais e previdenciárias, são direcionadas, no caso das primeiras, para entidades que se declaram “sem fins lucrativos”, o que, na prática, não se justifica, pois, de acordo com o autor, usam de vários artifícios para burlar a legislação: os repasses efetuados para a mantenedora são utilizados para pagamentos de seus proprietários, para a ampliação da rede física e aquisição de bens móveis e imóveis. Em contrapartida, Davies afirma que se tornaram rotina os casos de sonegação fiscal, maquiagem na contabilidade e distribuição de lucros.

Em relação às isenções previdenciárias, as instituições que obtêm o certificado de filantropia junto ao CNAS ficam isentas do recolhimento da cota patronal (20%) sobre a folha de pagamento devida ao INSS. Mesmo com a limitação imposta, em 1999, às condições necessárias para a concessão da isenção, houve conciliação entre o Governo e o empresariado do ensino: manteve-se a isenção com os novos critérios, ao mesmo tempo em que o Governo criou o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado (FIES), com emissão de títulos públicos para as instituições privadas a serem utilizados no débito de pendências junto ao INSS. Ou seja, as benesses ao empresariado de ensino continuaram, às custas da retirada de recursos que deveriam ser direcionados à educação pública.

Também o salário-educação, criado pela Lei n. 4.440/1964 e cujo montante corresponde a 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, não incidia sobre as receitas das escolas privadas. Essa isenção continuou a ser aplicada, a partir de 1996, através da MP n. 1.518, somente para as escolas consideradas comunitárias, confessionais e filantrópicas.

As instituições privadas de ensino vêm, ainda, se beneficiando do dinheiro público, através de sua sistemática pressão junto a Executivos e Legislativos das diversas esferas de governo, sob a forma de subvenções, subsídios e empréstimos em condições extremamente favoráveis e não encontradas no mercado.

As diretrizes definidas no texto da nova Lei estavam em consonância com os princípios estabelecidos pela Conferência Mundial de Educação para Todos, patrocinada por organismos internacionais, entre os quais a UNESCO e o Banco Mundial, realizada em Jontiem, Tailândia, em 1990. As diretrizes definidas nesse encontro – que contou com a participação de inúmeros governos, entre eles o Brasil – apontavam para a co-participação dos diferentes sujeitos sociais no provimento da educação, para o corte de verbas para o setor público e para a privatização do ensino.

Conforme afirma Shiroma (2007:44), devido à desregulamentação protagonizada pela Lei, “a educação constituiu-se em campo de negociações e trocas para a legitimação do consenso que, para além do atendimento a reivindicações educacionais, tornou-se aríete dos entendimentos entre capital e trabalho”. Com o Estado tendo suas responsabilidades determinadas de forma tão subjetiva, o Governo Cardoso usufruiu de liberdade para implementar sua política educacional, utilizando de instrumentos de convencimento e do arcabouço jurídico disponível, como medidas provisórias e decretos.

No final da década de 1990, duas propostas de PNE, expressando concepções antagônicas de sociedade e de educação, se enfrentam: uma representando a proposta liberal e outra a proposta do campo democrático-popular. O PNE elaborado pelo Governo seguia diretrizes definidas pelo Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado no Governo Itamar Franco com a participação de entidades do empresariado, dos trabalhadores e do Governo, e que se materializou como um instrumento de consenso acerca das diretrizes educacionais:

[...] O Plano Decenal de Educação para Todos, apesar de sua natureza neoliberal, constituiu-se em um verdadeiro pacto social, ao melhor estilo da social-democracia, já que contou com o aval de importantes instituições da sociedade civil, ligadas ao empresariado, aos trabalhadores, aos profissionais em educação, além de importantes entidades envolvidas nos anos de 1980 com o processo de redemocratização brasileira. (NEVES, 2008:155)

Esse Plano destinava-se à Educação Básica, não por coincidência a prioridade do mercado, atendendo, também, às ações propostas pelos organismos multilaterais. A proposta de PNE elaborada pelo Governo mantinha estreita ligação com esse Plano Decenal que, por sua vez, estava em consonância com as diretrizes definidas na Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Essa proposta refletia um projeto de sociedade, no qual

[...] A educação escolar tem por objetivo capacitar o conjunto da força de trabalho para operar produtivamente a ciência e a tecnologia transferidas do capitalismo central, nesse patamar superior de racionalidade do trabalho e da produção, ao mesmo tempo em que se propõe a contribuir para a efetivação de um novo conformismo às novas dimensões da sociabilidade instrumental capitalista. (NEVES, 2008: 177)

O Governo, ao elaborar o seu projeto de PNE, procurou fazê-lo sem a participação efetiva da sociedade civil e dos segmentos envolvidos diretamente com a educação, restringindo o debate a órgãos da burocracia estatal. Ao mesmo tempo, buscou consultar algumas entidades para dar tons democráticos ao processo de formulação gestado no interior da Administração.

Num quadro em que as orientações dos organismos internacionais pautavam a agenda da implementação de políticas públicas dos países periféricos, retratadas na necessidade de ajustes estruturais e de reforma do Estado, a educação situava-se no bojo das transformações relacionadas à adequação das demandas do capital.

Na resistência ao movimento conservador, diferentes segmentos da sociedade se aglutinavam no sentido de barrar as investidas do modelo neoliberal. Conforme Bollmann (2010), os setores progressistas da educação se organizavam a fim de dar continuidade à luta contra-hegemônica protagonizada pelo FNDEP, desde a mobilização em torno do projeto de lei da LDBEN.

O I CONED¹², que reuniu mais de cinco mil participantes na capital Belo Horizonte em 1996, tinha como antecedente a tentativa de se dar continuidade à Conferência Brasileira de Educação, interrompida após sua sexta edição em 1991. Um dos principais objetivos traçados para o CONED era o de organizar a intervenção dos educadores nos processos de elaboração do

¹² O setor organizado vinculado à educação era representado por diversos sindicatos de professores, entidades acadêmicas e científicas, movimento estudantil e movimentos populares, dentre os quais podemos destacar, segundo Bollmann: Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Brasileiras (FASUBRA Sindical), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação de Educadores LatinoAmericanos e do Caribe (AELAC); Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores (CAED/PT), Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais (CONDISEF) e alguns representantes de Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública (BOLMANN, 2010:662-663).

PNE, na ótica da sociedade organizada, tendo como tema central “Construindo um Plano Nacional de Educação”.

Com base nas resoluções e diretrizes do I CONED, as diversas entidades mantiveram a mobilização a nível nacional e realizaram, no ano seguinte, o II CONED, que consolidou o PNE - Proposta da Sociedade Brasileira, calcado em princípios e concepções de ser humano e de mundo antagônicos ao modelo defendido pelo bloco no poder.

No campo do financiamento, enquanto o Ministério da Educação encaminhava um aumento dos recursos destinados à educação para 6,5% do PIB, a proposta do PNE da Sociedade Civil se contrapunha com 10% ao final de dez anos. O projeto aprovado pelo Congresso, a partir do texto do Substitutivo Marchesan, representava boa parte da proposta do Governo, acrescido de algumas medidas aprovadas como, por exemplo, o estabelecimento de uma meta de gasto com educação em 7% do PIB até o final da década. A Lei aprovada pelo Congresso sofreu vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, todos eles referentes ao financiamento e previsão de recursos para a educação, após o que foi sancionada¹³. Essas diretrizes vetadas no tocante ao financiamento se concentraram nos itens que demandavam aporte de recursos. No seu governo havia o entendimento que os recursos para a educação eram suficientes; o que deveria haver era a sua otimização e a racionalização no seu uso. Qualquer aporte novo de recurso deveria advir do setor privado, via parcerias com empresas e trabalho voluntário.

Assim, Davies afirma que

A exemplo de qualquer outro plano, o PNE precisa ser visto no contexto maior das políticas governamentais, que, sob o pretexto da existência de uma crise fiscal e gerencial do Estado, propõem a redução dos gastos sociais e/ou seu redirecionamento para setores supostamente mais carentes, a privatização, e o incentivo à participação da sociedade na manutenção de serviços públicos. (...) Cabe enfatizar a fragilidade da idéia de plano numa sociedade e Estado cuja lógica é regida pela racionalidade do capital em sua ânsia de reprodução, e não pela racionalidade do atendimento das necessidades humanas. (DAVIES, 2004:131)

¹³ Foram vetados, dentre outros, o dispositivo que determinava como meta de gasto público com educação 7% do PIB, o que subvinculava 75% das verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, o que indicava o aumento das verbas a serem destinadas por estados e União à pesquisa científica e tecnológica, o que previa aumento do gasto em crédito educativo, o que apontava para aprovação de plano de carreira e valorização do magistério (“FHC faz do PNE uma carta de intenções”. Informativo Adusp nº 89, 02/02/2001. Disponível em www.adusp.org.br/noticias/Informativo/89/inf8907.html).

Com isso, Davies (2004) chama a atenção para a necessidade de concatenar o PNE ao conjunto de diretrizes do Governo Cardoso, sendo possível adquirir um potencial emancipador na medida em que as políticas públicas forem conduzidas numa outra direção, no sentido de superar as contradições inerentes ao sistema capitalista.

2.2. Financiamento da educação: perspectivas de avanços ou aprofundamento da exclusão? As políticas e diretrizes do Governo Fernando Henrique Cardoso

No rol do processo que se iniciou com a Constituinte de 1987/1988 e que culminou com a promulgação do PNE, o Governo procurou arregimentar para seu projeto segmentos da intelectualidade ligados à educação, numa tentativa de buscar legitimidade para suas ações, ao mesmo tempo em que redesenhava, com nova significação, os conceitos sobre educação. A desresponsabilização do Estado caminhava, concomitantemente, com a autonomia dada às unidades do sistema para captar recursos, num processo crescente de privatização.

Conforme Shiroma (2007), essas ações visando a reforma do sistema educacional coadunavam-se com as diretrizes do Banco Mundial, particularmente no que diz respeito ao financiamento e à gestão. Nesse novo modelo, não cabia mais ao Estado arcar com a manutenção do sistema público de ensino como um todo, visto pelos formuladores da doutrina neoliberal como ineficiente e atrasado. Se coloca como necessária a parceria com a iniciativa privada, a busca de novas e alternativas fontes de recursos e a co-responsabilidade e participação da sociedade civil nesse processo. É recomendada pelo Banco Mundial prioridade nas questões relativas à avaliação da aprendizagem, com monitoramento do desempenho e mensuração quantitativa dos resultados, utilizando-os, inclusive, como um dos critérios para repasse de recursos voluntários; maior eficiência e racionalização das despesas e maior articulação com o setor privado.

Para justificar o discurso sistemático de inoperância do sistema educacional público, a prática adotada pelos responsáveis pela reforma foi a de divulgar dados comparativos com estatísticas internacionais, desconsiderando as particularidades existentes, como condições de trabalho, instalações físicas, remunerações e, principalmente, recursos públicos investidos. A partir dessa estratégia de desqualificação do ensino público, os formuladores da reforma ressaltam

ram que o problema não passa pela falta de recursos mas pela sua utilização racional e eficiente. A solução para a educação pública, então, passaria pela necessidade de mudanças significativas – científicas e tecnológicas inclusive – que permitissem a inserção do país na nova divisão internacional do trabalho.

Shiroma (2007) constata que, com a política de racionalização e controle dos gastos expressa na otimização dos recursos físicos, humanos, técnicos e financeiros, o Governo deslocou para organizações da sociedade civil o que seriam suas responsabilidades, enaltecendo a importância da participação voluntária, contando com o apoio da iniciativa privada e dos meios de comunicação para disseminar esse apelo ideológico.

Não foi sem razão que, no início dos anos 1990, uma vasta campanha de divulgação de estatísticas escolares tentava convencer a opinião pública de que o analfabetismo e o alto grau de repetência e evasão escolar no país deviam-se à falta de eficiência no sistema público. Ao mesmo tempo, apresentava a qualidade total como estratégia para melhorar resultados e promover excelência tanto nas empresas quanto na educação. A iniciativa privada [...] tornou-se assessora da reforma educacional que se implantaria no país. Várias empresas inauguraram parcerias com escolas públicas e privadas, algumas assegurando educação do berço à universidade para famílias de funcionários e da região”. (SHIROMA, 2007:97)

O financiamento na reforma educacional implementada nos anos 1990, particularmente a partir da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, se materializou na instituição de várias mudanças legislativas. Uma, em especial, causou um impacto significativo para a educação: a criação do Fundo Social de Emergência (FSE).

Instaurado por Emenda Constitucional em 1994, o FSE se transformou, mais tarde, em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, em Desvinculação de Receitas Orçamentárias (DRU). Sua lógica consistia em permitir que 20% da receita vinculada de alguns impostos federais pudessem ser utilizados pelo Governo para investimentos em áreas diversas. Isso gerou uma drástica redução dos recursos para a educação. Também ocorreu nesse período a implantação de inúmeros programas, procurando dar às unidades escolares uma pretensa autonomia, já que o Governo propugnava a descentralização nas ações localizadas da escola, ao mesmo tempo em que se colocava extremamente centralizador na formulação e definição das políticas. Esses programas foram criados pelo Governo Federal como suporte para a reconfiguração da política de financiamento. Dentre eles podemos destacar o Programa Dinhei-

ro Direto na Escola (PDDE), o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O FUNDEF, criado no Governo de Fernando Henrique Cardoso pela EC nº 14 e regulamentado pela Lei nº 9424 de 1996, respondeu às orientações dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, de priorizar o Ensino Fundamental para atender às demandas do capital no novo contexto mundial de reestruturação produtiva e globalização.

Essas diretrizes tiveram destaque, como visto anteriormente, na Conferência Mundial de Educação para Todos, na Tailândia. De acordo com Oliveira (2003), a Conferência defendia para os países periféricos uma educação mínima, que atendesse aos novos modelos de organização e gestão do trabalho, os quais necessitam de formação vinculada ao desenvolvimento de competências e habilidades necessários aos processos produtivos. A educação, além disso, deve desempenhar papel na oferta de condições que permitam certa mobilidade social, com redução da pobreza e vulnerabilidade social, a fim de permitir que os indivíduos possam buscar formas de sobrevivência. Nesse sentido, a Conferência de Jontiem direciona a educação para duas direções:

A educação dirigida à formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão ou disciplina da pobreza. A fórmula para se expandirem os sistemas de ensino de países populosos e com grandes níveis de desigualdade social será buscada por meio de estratégias de gestão e financiamento, que vão desde a focalização das políticas públicas e sociais ao apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo. (OLIVEIRA, D., 2003:23)

Com os objetivos centrados na ampliação do atendimento com consequente controle na implementação das políticas e na redução dos custos, o que se apresenta é um modelo fundamentado na padronização dos processos e numa pretensa descentralização administrativa, que possibilitará flexibilidade às unidades escolares no sentido de buscarem formas de complementação orçamentária. Tudo isso acarretará profundas transformações na organização da estrutura administrativa e pedagógica, como veremos no terceiro capítulo.

Dentre as definições tiradas na Conferência, uma era a de que os países emergentes elaborassem planos decenais, a fim de dar prosseguimento a esses objetivos. Foi o que ocorreu no Brasil, sob o Governo Itamar Franco, com a confecção do Plano Decenal de Educação para Todos.

A partir de 1996, particularmente em função da criação do FUNDEF, o número de matrículas no Ensino Fundamental regular cresceu significativamente, segundo Pinto (2007), devido à vinculação de repasse de recursos a esse nível de ensino, levando a educação a um processo de municipalização forçada.

O FUNDEF, um mecanismo de redistribuição de receitas de impostos de estados e municípios, composto por cotas do ICMS, FPE, FPM, IPI-exp e LC 87/96¹⁴, não correspondeu a dinheiro novo para a educação, como propalado pela mídia oficial, muito menos à melhoria da qualidade do ensino e de sua eficiência. Ao contrário, ao direcionar os recursos a um determinado nível de ensino, induziu estados e municípios a priorizarem a oferta de matrículas ao Ensino Fundamental regular, relegando a segundo plano o atendimento à Educação Infantil, ao Ensino Médio e à EJA, num verdadeiro desestímulo ao investimento nessas áreas. Isso ocorreu com frequência, já que o financiamento por meio do Fundo era feito com base no número de matrículas, ou seja, quanto maior o número de matrículas, maior o volume de recursos a ser recebido.

Dessa maneira, os estados e municípios buscavam aumentar sua receita utilizando artifícios que passavam pela superlotação de salas de aula, gerando menor contratação de professores; fechamento de classes de Educação Infantil, com conseqüente abertura de outras de Ensino Fundamental e fraudes no registro de alunos matriculados.

Como constata Pinto (2002), apesar do FUNDEF ter gerado efeitos nas realidades vivenciadas pelas diferentes redes de ensino espalhadas pelo país, com gastos declarados per capita extremamente variáveis,

O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria, tornando precárias aquelas redes que, em função de gastos mais elevados, apresentavam melhores indicadores de qualidade e salários. Por sua vez, os recursos transferidos para as redes mais pobres foram insuficientes para que estas apresentassem indicadores mínimos de qualidade como determina a Constituição Federal. (PINTO, 2002:128)

Na visão do Governo Fernando Henrique Cardoso, a disponibilidade de recursos para a educação era condizente com suas demandas; era necessário reavaliar a forma de sua aplicação, abrindo as portas para que a sociedade pudesse assumir sua responsabilidade

¹⁴ A LC 87/96 é uma forma de compensar os Estados e municípios pela desoneração do ICMS provocada pela isenção aplicada às exportações de alguns produtos.

nesse processo, através de parcerias e convênios com a iniciativa privada e organizações não governamentais.

Conforme demonstra Dourado (2007), a política de focalização materializada principalmente nos dois governos de Fernando Henrique, concentrou recursos e ações na tentativa de cumprir metas exigidas pelo sistema produtivo em reestruturação. A implementação dessa política manifestou-se em várias ações expressas na elaboração dos PCN's, na implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e na execução de uma política de avaliação do sistema fortemente centralizada.

Dourado (2007) aponta, ainda, que a adesão dos entes federados a programas governamentais, além de desconstruir ações definidas pelos projetos político-pedagógicos e experiências em andamento, se mostrou como alternativa na busca de fontes complementares de recursos, já que esses repasses voluntários eram condicionados à pactuação dos entes federados com a política educacional do Poder Central. Isso resultou em adequação forçada de projetos e redirecionamento de objetivos traçados originalmente, ou seja, o Executivo Central viabilizou, através de contrapartidas financeiras, suas diretrizes educacionais em detrimento de projetos, muitas vezes construídos coletivamente.

Programas de desconcentração¹⁵ tiveram sua inserção de modo mais contundente em meados dos anos 1990, quando o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o PDDE, por meio do qual o FNDE repassa recursos às escolas de Ensino Fundamental, anualmente, de acordo com o seu número de alunos. Com essa receita pode-se custear gastos com aquisição de material permanente/consumo necessário ao funcionamento; manutenção e conservação; capacitação e aperfeiçoamento profissional; avaliação de aprendizagem; implementação do projeto político-pedagógico e de atividades educacionais.

A justificativa do Programa se pauta na agilidade do repasse do recurso, que chega à unidade escolar sem intermediação de outras esferas, tendo como objetivo

¹⁵ A diferença entre desconcentração e descentralização é descrita por Souza, ao abordar os efeitos das reformas educacionais implementadas no bojo das mudanças acarretadas pelo neoliberalismo: “[...] a desconcentração – que apenas transfere responsabilidades e constitui novas funções para a escola, mas mantém o poder de decisão concentrado no sistema – não estende suas ações no campo político da necessidade de tomada de decisões pela escola. Isto é, mais incentiva o contraponto da autonomia, incentiva a heteronomia, que no plano coletivo pode ser entendido por alienação social. [...] A descentralização, se de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola as possibilidades de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da própria instituição” (2003:19).

[...] 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. (BRASIL, s/d a)

O programa tem ainda por finalidade, segundo os documentos oficiais, a “melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica” (Ibid).

Ao mesmo tempo em que essa autonomia financeira permitia às escolas realizarem despesas de pequeno porte, exigia delas iniciativa para buscar fontes alternativas de recursos, com incentivo às entidades não governamentais, às empresas privadas e ao trabalho voluntário das comunidades.

A efetivação do PDDE exigiu a existência da chamada Unidade Executora, um ente de direito privado que terá como atribuição o recebimento de recursos públicos por parte do Governo, a sua administração e aplicação, com sua conseqüente prestação de contas.

Os recursos recebidos do Poder Público, os quais Gouveia et al (2004) denomina recursos transferidos, são aqueles definidos pela legislação e que englobam os repasses obrigatórios e convênios; os demais recursos arrecadados pela escola, denominados pelos autores como próprios, se constituem a partir de fontes diversas, captados seja através de taxas cobradas de professores, alunos e membros da comunidade, seja através de rendas de festas, bazares, venda de espaços para publicidade, parcerias com a iniciativa privada, doações.

Várias escolas não fazem essa distinção, ainda que o montante de repasses públicos represente a maior parte em comparação com os repasses próprios, entendendo o total da receita como recursos necessários à sua manutenção. Essa situação contraditória vivenciada pelas escolas, em que necessitam de complementação oriunda de fontes diversas do Poder Público, dificulta uma discussão mais crítica sobre o financiamento e sobre as necessárias ações dirigidas ao Governo no sentido de garantir total provimento da educação pública.

Segundo Dourado (2007), a implementação de Unidades Executoras nas escolas permite a instituição de entes privados na gestão de recursos públicos, secundarizando a participação de instâncias existentes, como Conselhos Escolares¹⁶. Uma das justificativas da existência dessas Unidades usada pelo Governo se baseia na possibilidade de dar maior flexibilidade e agilidade na utilização dos repasses.

A transformação dos Conselhos Escolares em Unidades Executoras burocratiza, de acordo com o autor, a gestão dos recursos reduzindo-a a ações técnico-operacionais, de tal forma que impõe um distanciamento do controle a ser exercido pelo colegiado do Conselho Escolar. O PDDE enfatiza a lógica gerencial dos processos de gestão, deixando num nível secundário a participação coletiva. Um dos seus objetivos é agilizar a assistência financeira do FNDE, através de ligação direta com as unidades escolares.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, os programas financiados pelo Banco Mundial, apesar de, no discurso, enaltecerem a gestão democrática calcada na participação do coletivo escolar, buscam na concepção gerencial a base para a eficiência e o alcance de resultados, através da racionalização administrativa.

Nesse sentido, ao destacar como atribuição da Unidade Executora a possibilidade e autonomia de captar recursos privados, sinaliza com a transferência da responsabilidade do Estado de prover o ensino público para setores da comunidade e da iniciativa privada. Isso traz como desdobramento a co-gestão e a possibilidade de interferência nas diretrizes e objetivos traçados pelo projeto político-pedagógico das escolas.

Além disso, o PDDE, ao permitir a desconcentração dos recursos para a escola, o faz de forma direta, sem a interlocução e a devida mediação das demais esferas de governo na discussão e definição das prioridades e das formas de executar as despesas.

Todo esse conjunto de fatores será determinante na consecução de uma política de financiamento voltada para uma concepção gerencial de educação centrada na racionalização no uso dos recursos e nos resultados, condizente com as diretrizes do Banco Mundial, que poderão ser consolidadas e aprofundadas no governo seguinte.

¹⁶ Os Conselhos escolares, segundo Dourado (2007), constituem-se como espaços de participação dos alunos, professores, funcionários e comunidade na escola, materializando-se em instância de deliberação coletiva, exercitando um papel de co-gestão administrativa e pedagógica.

2.3. A educação como foco multiplicador do consenso: o financiamento no Governo Lula

Como visto anteriormente, o Governo Lula, ao assumir a Administração Federal, deu continuidade às diretrizes políticas herdadas de seu antecessor, contrariando expectativas de setores progressistas, que viam em seu mandato a possibilidade de uma sinalização em direção à mudança, ainda que gradual, de paradigmas econômicos, políticos e sociais.

Dentro desse contexto, pretendemos fazer uma análise de como se desenvolveu a política educacional, em que medida as diretrizes de financiamento foram mantidas ou aprofundadas, e quais instrumentos foram utilizados para atingir suas metas.

Já verificamos que a política de financiamento implementada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso se pautou no atendimento prioritário ao Ensino Fundamental, conforme orientação dos organismos multilaterais e na lógica da racionalização e otimização no uso dos recursos, com a conseqüente desresponsabilização do Estado para com o ensino público, ao invocar a participação da sociedade civil .

Dentro desse quadro, o Governo Lula não só deu prosseguimento a esses princípios, como aprofundou algumas estratégias: ratificou o discurso da necessidade de parceria com organizações não-governamentais e o empresariado, bem como sua co-responsabilidade com a educação; radicalizou na utilização dos fundos de redistribuição de recursos para a educação, ampliando o FUNDEF ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); estreitou a interlocução com os organismos internacionais na elaboração e implementação das políticas educacionais; intensificou o uso de instrumentos avaliativos como forma de injetar recursos na educação, através de classificação de instituições, por intermédio de seu desempenho e apresentação de resultados; avançou na privatização da educação ao dar continuidade à política de isenções tributárias – fiscais e previdenciárias, além de subsídios, subvenções e empréstimos – ao empresariado do ensino.

Ainda que possa ser constatado o aumento no número de alunos atendidos na educação formal, nos diferentes níveis de ensino, é importante que se desvele em que bases isto ocorreu e atendendo a que interesses.

Procuraremos destacar alguns aspectos desse conjunto de ações, no intuito de acompanharmos os seus impactos no financiamento da educação pública e seus efeitos na qualidade da educação. Destacaremos o FUNDEB e o Plano de Desenvolvimento da Educação, conhecido como o “PAC da educação”¹⁷.

A proposta do FUNDEB foi encaminhada ao Congresso como PEC nº 415 pelo governo federal em 2005. Sofreu modificações na Câmara e no Senado, com o substitutivo retornando à Câmara para nova votação, sendo aprovada e sancionada pelo Presidente como EC nº 53, em dezembro de 2006.

A Emenda foi regulamentada inicialmente pela MP nº 339, convertendo-se na Lei nº 11.494, sancionada pelo Presidente Lula em junho de 2007.

De acordo com Pinto (2007), o novo Fundo teve como ponto positivo o resgate do Ensino Básico como um todo, deixando de atender apenas um determinado nível de ensino e esvaziando, em função disso, a justificativa para que estados e municípios relegassem outros segmentos por falta de financiamento.

Em relação ao repasse de recursos, o FUNDEB segue, segundo Davies (2008), a lógica da racionalização de gastos, já que se baseia, como no FUNDEF, na redistribuição de parte de recursos já vinculados à educação entre estado e prefeituras, utilizando como critérios o número e tipo de matrícula na Educação Básica, com acréscimo insignificante de recursos novos, oriundos de complementação da União para aqueles estados que não alcançarem o valor mínimo por aluno. Essa lógica segue a máxima que os recursos são suficientes, porém mal distribuídos.

A implantação do FUNDEB ocorreu de forma gradual e sua composição abarca os seguintes impostos: FPE, FPM, ICMS, IPI-exp, LC 87/96 (com incidência de 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo, até alcançar 20% a partir do terceiro ano), ITCMD, IPVA e ITR (com incidência de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo, até alcançar 20% a partir do terceiro

¹⁷ O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) é um conjunto de ações lançado pelo Governo Federal que engloba, basicamente, três áreas ligadas à infraestrutura e que se relacionam à construção de vias de transporte, matriz energética e questões sociais (habitação e saneamento, por exemplo). Segundo o Governo, “O PAC vai estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo” (Disponível em www.brasil.org.br/pac/o-pac/investimentos-em-infraestrutura-para-o-desenvolvimento-economico-e-social). Para isso, conta com a parceria entre o setor público e iniciativa privada. O PDE, plano do Governo Federal que contou com a efetiva participação empresarial, se colocou como um conjunto de ações que, conforme o MEC, visava atingir qualidade no ensino, particularmente a educação básica. Apesar da Educação não constar como item do Programa de Aceleração do Crescimento, apelidou-se o PDE de “PAC da educação”, procurando dar a conotação de uma nova estratégia para solução de seus crônicos problemas.

ano). O FUNDEB conta, ainda, com a complementação federal para os Estados que não alcançarem o valor mínimo nacional (2 bilhões no primeiro ano – menos de 5% da receita total do FUNDEB, de 48 bilhões; 3 no segundo; 4,5 no terceiro e 10% do montante resultante da contribuição de estados e municípios a partir do quarto ano). Essa complementação, como afirma Davies (2008), não se fundamenta em critérios claros, ou seja, o Governo Federal estipula os valores baseando-se mais em um critério contábil, relegando fatores pedagógicos e definidores de um padrão mínimo de qualidade.

Um outro ponto a ser considerado é o fato do custo-aluno possuir pesos diferenciados, de acordo com a modalidade e nível de ensino. Pinto (2007) destaca que, também neste caso, os critérios passam por um crivo eminentemente fiscal, indiferentes ao real custo que uma educação de qualidade deve ter. Os critérios deveriam ser estabelecidos a partir da definição de que tipo de educação se quer oferecer, levando em conta instalações, professores, jornadas de trabalho, permanência do aluno na escola, número de alunos por sala de aula, instrumental didático-pedagógico.

Não bastasse a limitação financeira no atendimento à educação pública, os recursos ficaram ainda mais restritos com a inclusão de matrículas da Educação Infantil e de educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos na distribuição dos recursos do FUNDEB, decisão inconstitucional, como afirma Davies (2008), pelo fato de tais instituições não serem públicas e não fazerem parte das redes estaduais e municipais de educação. Esse fato golpeia o princípio de que recursos públicos devam ser destinados à educação pública, além de mostrar a força do lobby privatista nas instâncias de poder.

Além dos problemas mencionados, Davies (2008) ressalta, ainda, a dificuldade de se acompanhar o montante dos recursos repassados e sua aplicação. Apesar da legislação prever a existência de Conselhos de Acompanhamento e Controle, têm proliferado estratégias para miná-los, enfraquecendo seu funcionamento, seja através da limitação de seu poder de ação, seja através da ausência de condições de funcionamento. O perfil desses conselhos também se coloca como problema, já que parte de sua composição é majoritariamente formada por representantes oficiais (salvo no caso dos conselhos municipais), em detrimento dos representantes da sociedade. Agrava a situação o fato dos representantes sociais dos Conselhos fazerem seu trabalho de forma voluntária, nada percebendo por isso, ao contrário dos representantes oficiais, que participam de reuniões ou realizam as atividades inerentes ao Conselho no seu horário de trabalho. Com isso, uma outra vantagem dos representantes oficiais é a disponibilidade de tempo,

com flexibilidade maior de horário para se dedicarem às atividades do Conselho; esse fator leva os demais representantes, com dificuldades de se encaixarem nos horários, a deixarem por conta dos representantes oficiais o controle do trabalho do Conselho.

Um ponto que obstaculariza ainda mais a participação dos representantes da sociedade é a pouca/nenhuma familiaridade com os números e conceitos: a necessária capacitação técnica para lidar com a análise contábil (balanços, balancetes, fluxos) relativa à receita do Fundo e aplicação de seus recursos acaba ficando restrita aos representantes oficiais, atribuindo-se aos mesmos a palavra final.

No tocante à valorização do Magistério – ítem que compõe o nome do Fundo – o que muito provavelmente acontece, como ocorreu no FUNDEF, é a utilização do mínimo a ser gasto com pessoal (60%) no pagamento da folha salarial, não repercutindo, necessariamente, em nenhuma melhoria salarial. Além disso, Davies (2008) esclarece que os recursos para a educação não se restringem ao FUNDEB e que, portanto, ele não pode ser tomado como referência; a ele somam-se o salário-educação e os 25% (ou o que estipula a Lei Orgânica) dos impostos municipais próprios – como IPTU, ISSQN, ITBI e IR dos servidores municipais/estaduais. É bem provável que o mínimo se transforme em máximo.

O percentual mínimo de 60% para valorização do Magistério deveria se referenciar na possibilidade de se realizar salários melhores e não se restringir a valores pagos antes do FUNDEF. Esses Fundos contribuíram para reduzir a precariedade de recursos educacionais de alguns municípios e estados mais pobres. O nivelamento de recursos por matrícula num mesmo estado permitiu que governos com poucos recursos e muitas matrículas ganhassem de governos com muitos recursos e poucas matrículas. Ao mesmo tempo em que esses Fundos trouxeram ganhos para muitos municípios, provocaram também perdas para outros com menor número de habitantes e com receitas próprias insignificantes.

Numa outra vertente, em consonância com as diretrizes traçadas pelos organismos internacionais e com a participação determinante do grande empresariado (Fundação Itaú Social, Bradesco, Instituto Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, Banco Santander, Instituto Ethos, e outros) na elaboração e execução, é lançado pelo Governo Federal, em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE incorporou plenamente a agenda do Compromisso Todos pela Educação, Movimento lançado em São Paulo em 2006, desdobramento da Conferência Mundial sobre

Educação para Todos. Apesar de ser propalado como uma iniciativa da sociedade civil preocupada com a qualidade do ensino, na verdade o evento se mostrou uma reunião de representantes de grupos empresariais e organizações não-governamentais ligadas a este segmento. Saviani expressa sua opinião em relação ao Plano:

Em meu entendimento, cabe avaliar como positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino, expressa por setores influentes na mídia, como foi o caso da agenda do Compromisso Todos pela Educação, lançada por um grupo de empresários. Inegavelmente, é preciso aproveitar esse momento favorável, em que a sensibilidade em torno da importância e prioridade da educação se espalha pela sociedade e parece exigir que se ultrapasse o consenso das proclamações discursivas, e se traduza em ações efetivas". (SAVIANI, 2009:43)

Saviani avalia ainda que, se o MEC seguir as diretrizes alinhavadas pelo Compromisso Todos pela Educação, o PDE terá avanços irreversíveis, tomando como referência fala da empresária Milú Villela, acionista do Banco Itaú, embaixadora da União da Boa Vontade da UNESCO e presidente do Comitê Executivo do Compromisso, quando defende ampliação de recursos para a educação.

É fato que, conforme exaustivamente discutido anteriormente, a participação do setor empresarial e suas iniciativas nesse processo não são fruto de sensibilidade às causas educacionais, muito menos o despertar para a necessidade de melhorias na qualidade da educação pública. Ainda que Saviani alerte para a prudência em relação às boas intenções expressas pelas elites, faz uma avaliação positiva do Plano, mesmo tendo este origem nas orientações traçadas pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais.

Isso se mostra claro quando Saviani verifica no discurso empresarial uma visão de educação calcada na filantropia, em que a participação voluntária tem papel fundamental. Nesse quadro, “ficam subjacentes os interesses mais específicos que alimentam o desejo de ajustar os processos formativos às demandas de mão de obra e aos perfis de consumidores postos pelas próprias empresas” (Saviani, 2009:45).

O Plano, que iniciou com 17 ações, congrega, atualmente, 41 e estipula metas de planejamento e gestão, relacionadas ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

O PDE foi anunciado e divulgado pelo Governo Federal, através dos meios de comunicação, como um programa cuja principal finalidade era a de buscar qualidade na educação,

concentrando-se, prioritariamente, na Educação Básica. O PDE se constitui como um conjunto de ações e estratégias, um programa de ação, como afirma Saviani, formulado paralelamente ao PNE sem levar em conta o disposto nele.

A adesão ao PDE é, segundo o Governo, voluntária, mas só se qualificam para receber verbas voluntárias aqueles que se submeterem às suas diretrizes. Dentre elas, destacamos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o FUNDEB, a Provinha Brasil, o Piso do Magistério, o PDE-Escola e o PDDE, esses dois últimos oriundos do Governo Fernando Henrique Cardoso e incorporados ao Plano.

O IDEB se efetiva como instrumento de avaliação padronizada, que classifica as escolas de acordo com seu desempenho e, a partir do resultado, acena com repasse de recursos voluntários. Chegou-se ao índice médio de 3,8, tomado como referência a partir de exames padronizados de matemática e português, aplicados a alunos do 5º e 9º anos do EF, e de indicadores de fluxo – taxas de promoção, evasão e repetência – dentro de uma escala de 0 a 10. A meta do programa é que até 2022 o índice chegue a 6,0 – o mesmo que países da OCDE.

Saviani afirma que o PDE se sustenta sobre dois pilares, o técnico e o financeiro. O primeiro se sustenta sobre dados estatísticos e instrumentos avaliativos, que culminarão nos resultados que comporão o IDEB, o qual será utilizado como parâmetro para a definição e redefinição de metas. O segundo se compõe dos recursos do FUNDEB adicionados de um complemento da União, visando atender os municípios com os mais baixos índices aferidos pelo IDEB.

Segundo Saviani (2009), o PDE desenvolve mecanismos objetivos de avaliação que permitem assegurar a responsabilização e a mobilização social em torno da busca da qualidade da Educação Básica. Nesse sentido, trata a avaliação a partir de instrumentos como o IDEB, o que vai permitir o acompanhamento do processo através dos resultados obtidos. A partir daí, será possível responsabilizar os sujeitos pelo alcance ou não das metas estabelecidas. O IDEB, de acordo com Saviani, materializa a identidade do PDE, tendo como coadjuvantes a Provinha Brasil e o Piso do Magistério. O problema da qualidade do ensino, segundo Saviani, se manifesta através do fraco desempenho das escolas, a partir dos resultados apresentados e comparados com indicadores nacionais e internacionais.

Também o PDDE, programa criado no Governo Fernando Henrique Cardoso, teve sua continuidade garantida e foi incorporado ao PDE. Outras ações estão presentes no Plano, como o PROUNI, que amplia o acesso ao Ensino Superior, através de bolsas de estudo nas instituições particulares, trans-

ferindo, portanto, recursos públicos à iniciativa privada. É um Plano audacioso onde fica clara a intencionalidade de ajustar os processos formativos às demandas advindas do grande capital, seja através da adequação ao novo padrão acumulativo, seja através da ressignificação da sociabilidade.

Com base nestas ações, o PDDE se insere num contexto em que a responsabilização pelo processo formativo e educacional já não se coloca como um direito social a ser garantido pelo Estado, uma vez que a política de financiamento abre espaço para a atuação de outros sujeitos da sociedade civil.

Ao transferir para o empresariado e às organizações sociais a co-responsabilidade pela manutenção e gestão do ensino público, com interferência cada vez mais incisiva nos projetos educacionais, o Estado se retira, paulatinamente, do cenário e induz, como política, a privatização da escola pública.

2.4. Os organismos internacionais e o papel do Banco Mundial na implementação da reforma educacional

O Banco Mundial é o maior captador de recursos financeiros e principal financiador de projetos de desenvolvimento no âmbito internacional. Sofre grande influência dos Estados Unidos, que têm peso na definição e execução de suas políticas. Nos anos 1980, interveio na formulação de políticas dos países periféricos, principalmente na política econômica, com o intuito de enfrentar a crise do endividamento, impondo programas de estabilização que acentuaram a exclusão, a miséria e a desigualdade.

Com o papel de resguardar os interesses da grande burguesia, o Banco Mundial passou a administrar as relações de crédito internacional, elaborando e disseminando orientações que visavam a reestruturação das economias periféricas dependentes a partir de uma abertura comercial que viesse adequá-las ao novo quadro global. Nesse quadro, Silva (2003) esclarece que

[...] A sua presença diária permite uma constante avaliação do devedor, no que se refere a sua capacidade de pagamento da dívida, monitoramento e fiscalização quanto ao uso correto dos recursos, além de pressioná-lo para adotar comportamentos adequados aos princípios do Banco, mas lesivos para o país. Com estes procedimentos e com o discurso de colaboração, os técnicos passam a monitorar e fiscalizar os empréstimos. (SILVA, 2003:04)

O empréstimo oriundo do Banco Mundial passou a vir acompanhado da condição de adesão ao novo modelo de desenvolvimento baseado no princípio neoliberal, numa perspectiva de aprofundamento de políticas de ajuste. Ao mesmo tempo, o Banco incentivava, através de financiamento, a implementação de programas de amenização da pobreza, através de políticas compensatórias que visavam aliviar os perversos efeitos do programa neoliberal e as tensões que porventura pudessem surgir em virtude do descontentamento gerado. Na década de 1980 e início dos anos de 1990, o que se viu – em particular na América Latina – foi o aprofundamento das políticas de desregulamentação e abertura do mercado, com aumento na concentração de renda, na pobreza e na marginalização social.

Para adequar o sistema de educação dos países periféricos dependentes ao padrão de desenvolvimento neoliberal, o Banco Mundial estabeleceu uma série de indicações inspiradas na dinâmica de mercado, utilizando valores próprios da gestão empresarial na busca por eficiência e resultados. As diretrizes do Banco Mundial para a educação passam pela desconcentração de ações, levando à racionalização dos processos, ao mesmo tempo em que buscam a redução das interferências de interesses corporativos – reivindicações e ações de resistência por parte de categorias organizadas de trabalhadores.

No tocante ao financiamento, deve-se fazer, de acordo com seus preceitos, um remanejamento de recursos de outros níveis, como o Superior, para a Educação Básica, procurando priorizar os alunos que não podem custear sua educação. Propõe, assim, que o Estado focalize seus gastos apenas com aqueles que realmente necessitam. Com a retirada do Estado, caberá à iniciativa privada preencher o espaço deixado. A ênfase dada à Educação Básica – particularmente o Ensino Fundamental – foi ainda mais reforçada com a realização da Conferência Mundial de Educação Para Todos.

O Banco Mundial também faz orientações relativas aos resultados a serem obtidos. Para ele, os estabelecimentos educacionais devem se submeter a avaliações quanto ao seu desempenho e ao custo dispendido na formação do aluno. Para isso, deve se valer de instrumentos que incentivem a busca da eficiência e resultados: premiação por mérito, classificação das unidades escolares de acordo com o desempenho, reconhecimento através de divulgação pública, dentre outros.

Segundo Torres (2007), para melhorar a qualidade na educação, o Banco Mundial recomenda uma série de ações, dentre as quais o aumento do tempo de instrução com conseqüente aumento do tempo disponível dos docentes na escola; a flexibilização dos horários; a ofer-

ta de livros didáticos com o propósito de atenuar o baixo nível de formação docente; a oferta de cursos de capacitação aos professores, a serem oferecidos preferencialmente à distância.

Ainda que o discurso predominante da reforma educacional recomendada pelo Banco Mundial se pautasse na descentralização, a instituição indica que em determinados eixos os governos centralizem suas ações. Assim, cabe aos governos fixar padrões, definir metas, ofertar capacitação profissional, implementar sistemas de avaliações e monitorar resultados e desempenho escolar.

Quanto à autonomia, o Banco Mundial avalia que ações referentes ao financiamento devem abarcar a co-responsabilização dos pais e comunidades na manutenção e no funcionamento das unidades escolares. Nesse sentido, há um chamado para que o setor privado e as organizações não-governamentais atuem na complementação do papel do Estado. A participação desses segmentos aponta para a diversificação das fontes financiadoras da escola e para a intervenção na elaboração, definição e implementação das políticas educacionais. Além disso, ao destacar que o financiamento deve tomar como parâmetro os resultados e a qualidade alcançados pelas escolas, sinaliza com a introdução de mecanismos de concorrência e competição por recursos no campo educacional.

2.5. As diretrizes do Banco Mundial e a formulação de políticas educacionais no Brasil

Esse conjunto de diretrizes e recomendações defendidas pelo Banco Mundial, com a defesa de uma reforma educacional considerada inevitável e urgente, pôde ser colocada em prática em diversas partes do mundo, não se restringindo aos países periféricos. Exemplo disso é a reforma educacional implantada em Nova York, em 2002.

A partir de um modelo de gestão copiado de grandes corporações empresariais, a Reforma procurou dar maior responsabilidade às unidades escolares, sob o pretexto de amenizar a burocracia a partir de uma relação mais direta entre as secretarias regionais e as escolas.

Nesse modelo, as direções escolares, recrutadas pelo órgão central a partir de programas de formação e certificação, gozam de autonomia financeira, podendo contratar empresas de consultoria para suporte técnico na elaboração de programas eficientes que possibilitem a melhoria dos resultados escolares e autonomia administrativa, tendo poder de contratação e dispensa de

funcionários. Nas avaliações de desempenho, professores e diretores que se destacam pelos bons resultados são premiados com bônus, o mesmo ocorrendo com os alunos. Os profissionais que fracassam no cumprimento das metas são substituídos, podendo se chegar até ao fechamento da unidade, com conseqüente criação de outra, inclusive no mesmo local, com novos funcionários.

Mesmo usufruindo dessa autonomia, a escola tem suas ações delimitadas, cabendo ao órgão central estabelecer padrões e metas, medir e monitorar o desempenho das escolas, acompanhá-las no cumprimento da legislação e aplicar avaliações sistemáticas. A descentralização ocorre, desse modo, na execução das ações propugnadas pelo órgão central, que se responsabiliza pela formulação da política educacional e definição de diretrizes a serem implementadas.

A iniciativa privada teve papel fundamental na Reforma Educacional de Nova York, tanto na elaboração e implementação das políticas públicas – planejamento de estratégias, apoio financeiro e oferta de profissionais –, quanto na abertura e disseminação das escolas charter, que se caracterizam por uma gestão compartilhada entre o setor público e o privado, onde o professor se coloca disponível no atendimento de pais e alunos, independente do local e da hora. Fundações ligadas às escolas charter envidam esforços na captação de recursos e na formação de diretores e professores.

Essa Reforma vem sendo referenciada como modelo para a implementação de ações semelhantes no Brasil, através da Fundação Itaú Social que, a partir de 2009, iniciou o Programa Excelência em Gestão Educacional com o objetivo de divulgar experiências que “possam servir de inspiração para gestores, educadores, empresários e políticos brasileiros interessados em melhorar a qualidade de nossas escolas públicas” (Gall e Guedes, 2009:05)¹⁸. Na esteira das orientações do Banco Mundial, há intensa mobilização de organizações empresariais¹⁹ no Brasil cujo objetivo é interferir no processo educacional e na formulação de políticas públicas para o setor. Diversas experiências são desenvolvidas no país sob o novo modelo de gestão adaptado às demandas do capital.²⁰ O Estado de São Paulo tem sido palco de experiências relacionadas com a Reforma Educacional de Nova York, atestadas pelo jornal O Estado de São Paulo:

¹⁸ Para melhor análise da reforma de Nova York, recomenda-se a leitura da pesquisa realizada pela Fundação Itaú Social e Instituto Fernand Braudel intitulada “Reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil”.

¹⁹ Dentre as quais citamos Fundação Itaú Social, Fundação Joseph Safra, Instituto Unibanco, GE Foundation, Instituto Fernand Braudel, Instituto Votorantim, Fundação Bradesco, Fundação Vale.

²⁰ Dos projetos implantados no Brasil, destacamos a experiência da aplicação do modelo de gestão de Nova York no estado de São Paulo, a partir de 2009 (ver Instituto Fernand Braudel), a experiência do modelo de escolas charter no estado de Pernambuco (ver Fundação Itaú Social) e a reforma educacional em Minas Gerais, a partir de 1991 (ver o documento Reformas educacionais e autonomia das escolas: os casos da cidade de Nova Iorque, do Chile e do Estado de Minas Gerais, Banco Mundial, setembro de 1999).

As dez escolas paulistanas com os piores resultados nas avaliações oficiais serão submetidas a uma reestruturação inspirada na reforma educacional implementada em Nova York. Resultado de uma parceria entre a Secretaria de Estado da Educação, o Instituto Itaú Social e o Instituto Fernand Braudel, o modelo será uma adaptação das mudanças rígidas que tiveram bons resultados nos Estados Unidos. (...) ‘Com isso, espera-se mudar uma cultura em vigor, fazendo que a escola se responsabilize pelo aprendizado do aluno e preste contas de seus resultados. Assim que tomamos conhecimento das experiências de sucesso promovidas em Nova York, decidimos tentar implementar aqui um modelo semelhante, que tenha como foco a gestão’, afirma Antonio Matias, da Fundação Itaú Social. Essas escolas funcionarão como piloto nos próximos anos e vamos analisar depois se o modelo é viável e se pode ser reproduzido em redes educacionais inteiras. (SÃO PAULO, 2009)

Movimento que se constituiu em setembro de 2006, o Todos pela Educação é um exemplo do esforço empresarial de dinamizar, de acordo com os pressupostos delineados pelos organismos internacionais, uma nova concepção de gestão, onde os parâmetros se pautam na racionalização dos recursos e no alcance de resultados, com monitoramento de todas as etapas do processo. O Movimento, que conta com inúmeras personalidades de destaque no mundo empresarial²¹, se manifesta como um esforço que congrega diferentes segmentos sociais preocupados com a qualidade da educação brasileira:

O Todos Pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade. (MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO, s/d)

Apesar do esforço para se identificar como independente e espontâneo, a atuação do Movimento não deixa dúvidas em relação ao seu caráter de formulador de política pública na área educacional, que conta com a anuência e co-participação das esferas governamentais na sua implementação. E isso se retrata em inúmeros exemplos de ações desenhadas pelo bloco no poder.

²¹ Destacamos alguns que fazem parte do núcleo diretivo: Jorge Gerdau (proprietário de inúmeras siderúrgicas e coordenador da Ação Empresarial), Ana Maria dos Santos Diniz (membro do Comitê Financeiro do Grupo Pão de Açúcar), José Roberto Marinho (empresário e filho do presidente das Organizações Globo, Roberto Marinho), Maria Lúcia Meirelles Reis (fundadora do Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário), Judi Cavalcante (consultor de comunicação para o Terceiro Setor, tendo atuado em OS como o Instituto Unibanco e em grandes empresas multinacionais), Ricardo Young (ex-presidente do Instituto Ethos, conselheiro no Grupo Santander e na multinacional Kimberly-Clark), Viviane Sena (empresária e presidente do Instituto Ayrton Sena), Cláudia Costin (ex-ministra do MARE e ex-gerente de políticas públicas do Banco Mundial), além dos sócios fundadores Horácio Lafer Piva (um dos grandes acionistas da Klabin – empresa do setor de papel e celulose – e ex-presidente da FIESP) e Milu Vilela (uma das maiores acionistas do Banco Itaú).

Condizente com as diretrizes estabelecidas pelo Movimento, o MEC editou a ‘premiação’ para as escolas que atingirem os objetivos definidos pelas personalidades que representam o esforço que “congrega sociedade civil organizada, iniciativa privada, educadores e gestores públicos da Educação” (Movimento Todos pela Educação, 2009), expressos nas metas traçadas. Na Resolução n. 03, no seu artigo 6º, o MEC estipula um acréscimo nas verbas do PDDE para as unidades que atingiram as metas intermediárias:

§ 6º No exercício de 2010, as transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de parcela extra de 50%, a título de incentivo, destinada a todas as escolas públicas rurais da educação básica, e também, de acordo com o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), estipuladas para o ano de 2009, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (BRASIL, 2010:07)

Esse processo de vinculação do aumento no repasse de recursos ao cumprimento das determinações do Movimento Todos pela Educação manifesta o caráter indutor da política educacional desenhada pelo bloco no poder, já que condiciona mais recursos à adesão aos seus pressupostos.

Art. 8º Às escolas públicas de educação básica que, segundo avaliação das instâncias competentes do Ministério da Educação, não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mas desde que as EEx, às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e as escolas tenham elaborado planejamento para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), serão destinados recursos financeiros de custeio e capital, por intermédio de suas UEx, com vistas a favorecer a melhoria da gestão escolar. (Ibid:08)

Ao mesmo tempo em que formula as linhas da educação que os interessa, os setores dominantes procuram legitimação junto à sociedade civil, como se fosse dos setores populares a concepção que busca espaço para se proliferar:

As [...] metas são claras, realizáveis e monitoradas a partir da coleta sistemática de dados e da análise de séries históricas de indicadores educacionais oficiais. Elas servem como referência e incentivo para que a

sociedade acompanhe e cobre a oferta de Educação de qualidade para todos.
(MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO, s/d)

Na esteira das ações do Banco Mundial, o Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL)²² elaborou, juntamente com a Fundação Lemann, um boletim sobre a educação no Brasil, levantando as principais deficiências e apontando ações para solucioná-las, destacando o estabelecimento de padrões curriculares para o sistema educacional, com acompanhamento dos resultados e de seu progresso; maior autonomia das escolas e comunidades no controle do ensino e maior participação e responsabilidade sobre a educação; mudança nas carreiras docentes e nos processos seletivos de ingresso, revisão da isonomia salarial, com conseqüente implantação de políticas de bonificação por mérito e maior responsabilização dos professores pelo serviço prestado e seus resultados; aumento dos investimentos na Educação Básica.

Os objetivos do PREAL podem ser expressos nas seguintes palavras:

O PREAL visa melhorar a qualidade e a equidade da educação, ajudando organizações dos setores público e privado em todo o hemisfério; promover o debate informando sobre a política de educação, identificar e difundir as melhores práticas e monitorar os progressos em direção à melhoria. O PREAL incentiva as empresas e a sociedade civil a trabalhar com os governos nos esforços comuns para melhorar a educação, e reforça a sua capacidade de fazê-lo. O PREAL persegue esta meta através de três objetivos: envolver a sociedade civil na reforma da educação, monitorar o progresso em direção à melhoria da educação e enriquecer o pensamento dos líderes e formadores de opinião sobre a política educacional.(INTER-AMERICAN DIALOGUE, s/d)

Os princípios acima mencionados coadunam com o discurso alardeado pelo Banco Mundial em defesa da urgência de reformas educacionais e reforça as ações a serem implementadas nos países periféricos para a adequação dos processos formativos na economia globalizada.

Para sistematizar as políticas educacionais fundamentadas nas diretrizes dos organismos internacionais e seus braços executores, o bloco no poder do Governo Lula da Silva adotou o

²² O PREAL é um projeto desenvolvido conjuntamente entre o Diálogo Interamericano, sediado em Washington, e a Corporação de Pesquisas para o Desenvolvimento, com sede no Chile. Conta com o apoio do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da United Agency for International Development (USAID), da GE Foundation, dentre outros. O Diálogo Interamericano tem a adesão de vários líderes da esfera pública e privada dos Estados Unidos, Canadá e mais vinte e dois países da América Latina e Caribe, dentre os quais políticos e empresários do ramo industrial e financeiro. O Brasil é representado, dentre outros, por Fernando Henrique Cardoso, Luiz Fernando Furlan e Henrique Meirelles.

PDE, composto de diferentes ações direcionadas aos mais diversos segmentos da educação. Dentre os programas, alguns relacionados ao financiamento, onde se destaca o PDDE, instrumento que segue a linha da autonomia e descentralização defendidos pelo Banco Mundial.

CAPÍTULO III - OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NA ÓTICA HEGEMÔNICA DO CAPITAL

Neste capítulo, realizaremos uma leitura dos instrumentos utilizados pelo núcleo dominante no sentido de consolidar seu projeto societário, materializado em programas educacionais, particularmente o PDDE. Para isso, faremos uma análise crítica das categorias que permeiam a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola e os desdobramentos que acarretam no cotidiano da unidade de ensino. Utilizaremos os dados colhidos na pesquisa realizada em duas escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora para verificar os impactos produzidos pela implementação do Programa.

3.1. O Programa Dinheiro Direto na Escola: autonomia na gestão financeira ou autonomia financeira?

O PDDE foi criado com a justificativa de resolver o problema da burocratização no repasse dos recursos às unidades escolares, procurando dar mais agilidade e racionalização na transferência e utilização dos mesmos.

Sua implementação se deu na esteira das reformas neoliberais do Estado, que visavam, dentre outras medidas, a redução do campo de atuação do Estado e a contenção de gastos públicos na área social. Com o discurso calcado na necessidade de descentralização, o Governo de Fernando Henrique Cardoso buscou formas de imputar aos entes federados novos modelos de gestão da educação, referenciados na gestão empresarial, enfatizando que os problemas vivenciados tinham como principal causa a falta de competência na administração.

No início do Programa, os recursos eram repassados às secretarias de educação ou às Unidades Executoras das escolas. A partir de 1997, a existência dessas unidades passou a ser pré-requisito para o recebimento da verba ²³.

²³A Resolução FNDE/CD nº 17/2005 estabelece que as escolas com até 50 alunos que não criaram Uex receberão os recursos através da secretaria municipal ou estadual de educação; escolas com mais de 50 alunos receberão através de Uex, sendo facultado àquelas com até 99 alunos a formação de consórcio para criação de uma Uex.

A Unidade Executora, entidade jurídica de direito privado, têm como atribuições o recebimento e execução dos recursos, advindos das instâncias públicas, de entidades privadas e de campanhas realizadas pela escola, bem como sua prestação de contas. Os valores repassados pela União, através do FNDE, são provenientes do Salário-Educação e calculados com base no número de alunos matriculados. O Programa abrange escolas públicas municipais e estaduais de Ensino Fundamental e escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos.

Até 2007, os recursos do PDDE eram repassados apenas às escolas públicas de Ensino Fundamental e as escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos. A partir de 2009, através da MP nº 455 e, posteriormente, pela Lei nº 11.947, passaram a ser contempladas também as de Ensino Médio e a Educação Infantil.

O PDDE estabelece as formas de utilização dos recursos: manutenção e conservação das escolas, aquisição de materiais para seu funcionamento, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto político-pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Com isso, define o leque de opções para o uso dos recursos, não garantindo às escolas, a partir de suas necessidades e prioridades, a liberdade de decidir sobre os gastos.

De acordo com Peroni (2007), as reivindicações de autonomia e descentralização na educação reclamadas nas décadas de 1970 e 1980 se baseavam na ampliação da participação nos processos decisórios, na autonomia das unidades escolares e na descentralização da gestão e financiamento. Essas categorias passaram a ser incorporadas, de forma pontual, no contexto das reformas do Estado implementadas na década de 1990, com nova significação. Peroni aponta que a descentralização se caracterizou como transferência de responsabilidade sobre a gestão dos sistemas de ensino para os entes federados, com concomitante monitoramento e controle da União.

Ao permitir o exercício da autonomia da escola e não garantir os recursos suficientes para seu funcionamento, o Estado impõe, como solução para os problemas decorrentes da falta de verbas, alternativas que passam pela captação de recursos a partir de parcerias com a iniciativa privada.

Isso se torna possível através do PDDE e, conseqüentemente, por meio das Uex. Atende, desse modo, às recomendações dos organismos internacionais de co-gestão e financiamento, reproduzidas pelo MEC, que entende que todos são co-responsáveis pela oferta da educação.

Não é coincidência a convocação, feita pelo Governo Lula da Silva no lançamento do PDE, de todos os cidadãos para participar e contribuir na manutenção da escola pública e de sua oferta: utiliza o argumento da importância do trabalho voluntário como ferramenta eficaz na construção de uma escola pública de qualidade, onde o compromisso de todos vai além da questão administrativa dos recursos.

A partir do momento em que o Estado possibilita às escolas definirem, dentro dos critérios pré-estabelecidos, a forma como executarão ações com os recursos, permite às Uex o poder de definir estratégias variadas na busca de recursos, com base na liberdade dada pelo PDDE.

Conforme atesta Peroni (2007), a prática de captação de recursos privados e de outros provenientes da promoção de eventos não é nova. E alerta:

O que compromete essa manutenção é, a nosso ver, a tendência à substituição do aporte público pelo privado na medida em que as fontes para a manutenção das unidades de ensino se tornam, concorrentemente, públicas e privadas e também porque tais iniciativas acabam se transformando em cobranças indiretas permanentes dos pais e alunos. (PERONI, 2007:59)

Muito diferente de uma autonomia da gestão financeira, onde a escola teria liberdade na administração dos recursos advindos do Estado, recursos esses que deveriam ser suficientes para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o que a política neoliberal implantada na educação brasileira desde o bloco no poder no Governo Fernando Henrique Cardoso propugna é a autonomia financeira, repassando um determinado montante de recursos e permitindo à escola, através de mecanismos como o PDDE, captar os recursos complementares necessários ao atendimento de suas demandas. A lógica aponta para uma co-gestão com a iniciativa privada, com a retirada gradual e progressiva do Estado da tarefa de ofertar, garantir e manter educação pública de qualidade para a população.

Com a impossibilidade de se garantir educação de qualidade com os recursos repassados pelo Estado, a escola não vislumbra outra saída para dar conta de suas necessidades senão a captação de receitas com outras fontes, desenhando um caminho que aponta para o autofinanciamento. Além disso, conjuga a desresponsabilização do estado com o incentivo ao trabalho voluntário, estimulando as pessoas a colaborarem e se responsabilizarem com a manutenção do estabelecimento.

Na trilha construída pelos organismos internacionais e seguida pela política educacional brasileira na primeira década do século XXI, a constituição de um fundo financeiro é colocada

como solução para que as unidades escolares possam contar com recursos para ações não previstas com os repassados pelo Governo. A composição desse fundo seria feita com recursos oriundos de fontes diversas do Poder Público, como parcerias com a iniciativa privada, contribuições financeiras e promoções de eventos. A diretriz é dada na Minuta de Estatuto das Uex, no seu artigo 44: “A Unidade Executora constituirá um fundo de reserva para situações emergenciais, cujo percentual deverá ser decidido pela Diretoria, em assembléia” (BRASIL, 2009b:15).

E determina, como uma das atribuições dos sócios, a participação efetiva na constituição desse fundo de reserva:

Art. 26 – Constituem deveres dos associados: I – conhecer o estatuto da Unidade Executora; II – participar das reuniões e assembléias para as quais forem convocados; III – cooperar de acordo com suas possibilidades, para a constituição do fundo financeiro da Unidade Executora; IV – colaborar na realização das atividades da Unidade Executora. (Ibid:13, grifos nossos)

A composição das Uex é contemplada com a participação de dois tipos de ‘sócios’: os efetivos, representados pelos pais, alunos, professores, diretor e vice-diretor; os colaboradores, dentre os quais se encontram o pessoal técnico-administrativo, ex-alunos e seus pais, ex-professores, ex-diretores e demais membros da comunidade que queiram, voluntariamente, prestar serviços à escola.

3.2. A aplicação do PDDE nas escolas da rede municipal de Juiz de Fora

A rede municipal de ensino de Juiz de Fora conta com cento e duas unidades, todas vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola. Este número é acrescido de mais quatro unidades localizadas na zona rural, sendo três agrupadas em consórcio, pelo qual a Secretaria de Educação recebe os recursos. O montante de recursos chegou ao valor de R\$823.169,90 no ano de 2010. De acordo com dados da Secretaria de Educação, não houve caso de contas recusadas.

Foram escolhidas duas escolas para a pesquisa sobre o impacto do PDDE no seu cotidiano, frente às suas demandas e sua realidade: a escola que denominaremos A e a escola B. A decisão por estas duas unidades de ensino levou em consideração o tempo de existência, o

tamanho, o número de alunos atendidos e os níveis de ensino oferecidos, considerando que esses elementos repercutem no impacto do Programa analisado nesta pesquisa.

O fato dessas escolas absorverem um volume significativo de alunos foi um elemento levado em consideração, já que o repasse de recursos realizado no PDDE tem como base de cálculo o número de matrículas efetivas nas unidades. Ao mesmo tempo, a localização das escolas e a referência que desfrutam na comunidade também influenciaram na escolha, uma vez que esse componente tem importância determinante no grau de participação da população na vida da escola. Também o fato de envolverem uma infra-estrutura maior e, por conseguinte, demandas crescentes, as escolas mereceram destaque na definição das unidades a serem pesquisadas.

3.2.1. A realidade da escola A

No início da década de 1980, a Escola A funcionava x no espaço interno de uma universidade, fruto de um acordo entre esta e a Prefeitura de Juiz de Fora, atendendo aos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental.

Em 1984, essa escola, já ampliada em função da demanda de alunos, foi transferida para o prédio de uma outra instituição escolar, situada nos arredores da universidade e que fora encampada pela Prefeitura. A partir daí, a escola teve o número inicial de seis salas de aula aumentado progressivamente, até chegar no estágio atual.

A escola A oferece o Ensino Fundamental regular e a Educação de Jovens e Adultos, em três turnos. Atende a um total de 819 alunos, distribuídos da seguinte maneira: 382 nos anos iniciais e 323 nos anos finais do Ensino Fundamental; 19 alunos nos anos iniciais e 95 nos anos finais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos. A escola ainda conta com um corpo docente que totaliza setenta e cinco professores, quatro coordenadores pedagógicos e três secretários.

Situada num bairro da região oeste de Juiz de Fora, a escola atende a alunos de vários bairros vizinhos. A realidade em que está inserida se mostra combinada por condomínios, por habitações populares e por ocupações irregulares. Em geral, os alunos são oriundos de comunidades de baixa renda, sem acesso, ou com acesso limitado, a bens culturais e de lazer – cinema,

teatro, praças, atividades de lazer. A infra-estrutura de alguns bairros vizinhos atendidos pela escola é de precariedade: ausência de saneamento básico, restrição de serviços públicos como coleta de lixo, transporte e segurança. Ainda assim, o entorno da escola tem se desenvolvido, com crescimento do número de edificações e incremento do comércio local. O fato da escola localizar-se vizinha à universidade é um componente determinante para o aumento da concentração e movimentação de pessoas nos seus arredores.

O Colegiado funciona de forma distinta da UEx, esta última responsável pela administração dos recursos do PDDE. O Colegiado é composto pelos representantes dos pais, um por turno, com seus devidos suplentes; um representante da comunidade e seu suplente; um representante dos professores, um por turno, com seus suplentes; um representante dos coordenadores com seu suplente; um representante dos alunos e seu suplente. Já a UEx é composta pelo presidente, no caso a diretora da escola; o tesoureiro, sendo representado pela vice-diretora; um representante da comunidade com seu respectivo suplente; um representante dos professores e funcionários e seu suplente.

As despesas a serem realizadas são definidas pela Unidade Executora, a partir de prioridades discutidas em seu interior, obedecendo aos limites impostos pelos critérios de utilização estabelecidos pelo Programa. Os recursos do PDDE chegam em parcela única no mês de junho ou julho; isto faz com que a escola perca os ganhos financeiros advindos de uma possível aplicação caso o recurso chegasse no início do ano. Ao mesmo tempo, a União, ao protelar o repasse do montante, o aplica, ficando com os rendimentos referentes ao semestre que antecede o repasse às escolas. A execução dos gastos se concretiza a partir da tomada de, pelo menos, três orçamentos do quesito em questão.

Nas prestações de contas de 2008 e 2009, os recursos eram utilizados direcionando às despesas de custeio oitenta por cento do montante; o restante, vinte por cento, foi destinado às despesas com capital. Em 2008, foi constatada a entrada de recursos no total de R\$8.817,40 em 20 de agosto; aos 29 de outubro, foi registrada a entrada de mais R\$4.465,40 referente a uma gratificação pelo bom desempenho dos alunos do 6º ao 9º ano no IDEB. Esse último valor é precisamente 50% do valor inicial. Em 2009, o valor depositado em julho foi de R\$12.804,00, sendo R\$8.536,00 referente ao PDDE e R\$4.268,00 referente a um adicional de zona urbana, que representa cinquenta por cento do montante do PDDE. No ano de 2010 a escola registrou a entrada de R\$26.194,60, sendo R\$14.697,30 de custeio e R\$11.497,30 de capital, contando com 893 alunos no total.

A prestação de contas é feita até dezembro do ano corrente, levando em conta as despesas realizadas até 30 de novembro. Caso o recurso não seja totalmente utilizado, a escola pode reprogramá-lo para o próximo ano.

3.2.2. A realidade da escola B

No final da década de 1980, para atender a melhores condições na infra-estrutura da rede física das escolas de Ensino Fundamental, o Governo Fernando Collor de Mello, iniciou a implantação dos CIACs (Centros Integrados de Atenção à Criança) – também chamados de CAICs –, escolas de tempo integral inspiradas nos CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), unidades educacionais criadas por Darcy Ribeiro, no governo de Leonel Brizola, no Estado do Rio de Janeiro.

A escola deveria atender às crianças de baixo poder aquisitivo, oferecendo, além dos serviços educacionais tradicionais, refeições regulares, assistência médico-odontológica, atividades sócio-culturais e recreativas que apontassem para o desenvolvimento pleno do indivíduo.

Se, de um lado, o modelo se colocava como referência, por outro levantava polêmicas acerca dos altos custos que gerava. Enquanto as poucas unidades existentes atendiam a um número limitado de pessoas, a imensa rede pública, que atendia à grande maioria da população, carecia de condições mínimas de funcionamento.

A escola B, que tem o perfil das escolas definidas acima, localiza-se num bairro da região noroeste da cidade e divide seu atendimento entre a educação formal e oficinas. No primeiro segmento, cinquenta e três funcionários (entre professores, coordenadores pedagógicos, secretários e direção) atendem a 532 alunos, divididos em dois turnos, desde a Educação Infantil até o 9º ano do Ensino Fundamental. No segundo, 887 alunos freqüentam as aulas, divididas em três turnos, onde dezesseis funcionários são responsáveis pelo atendimento. A escola recebeu, em 2010, um total de R\$5.576,80, divididos em 4.453,44 de custeio e R\$1.113,36 de capital.

A escola é cercada por indústrias e convive, em seus arredores, com uma população pobre. O bairro possui várias ocupações. Os espaços regularizados são assistidos por serviços públicos como saneamento básico e coleta de lixo. A rotatividade de alunos é grande, muito em função da violência existente e do tráfico de drogas.

Os recursos que chegam à escola através de programas governamentais levam em conta o número de alunos da educação formal. O atendimento e a manutenção das diversas oficinas são feitos com parte desses recursos. Aos participantes das oficinas, pede-se, voluntariamente e de forma opcional, a contribuição de dois reais mensais. Afora isso, a escola aluga os seus espaços para a prática de esportes, congressos, eventos religiosos e festivos, com a anuência da Secretaria da Educação. Com esses recursos, procura-se dar conta de parte das demandas da escola.

O montante recebido no ano de 2009 foi de pouco menos de R\$ 5.800,00, sendo sua utilização dividida entre capital (50%) e custeio (50%).

Em ambas as escolas, a Unidade Executora se reúne basicamente para definir, dentro de um arco de demandas e necessidades apresentadas, o que será feito com as verbas disponíveis, levando à priorização de determinadas ações em função da limitação dos recursos. Fica nítido – e o nome da instância deixa explícito – que a Unidade Executora tem como uma das funções principais x aplicar o montante dos recursos repassados. Isso corrobora a separação entre formulação e execução, ficando a cargo das esferas superiores a elaboração de políticas e definição de diretrizes, enquanto que aos sujeitos que atuam diretamente no cotidiano escolar e vivenciam os processos de ensino e aprendizagem cabe a implementação das decisões tomadas. Ou seja, utiliza-se de um artifício democratizante e aparentemente transparente – definição coletiva de como gastar os recursos e conseqüente prestação de contas – para legitimar um processo que tem como marca a marginalização dos segmentos escolares nas decisões e definição de políticas.

Feito um prévio levantamento sobre a realidade das escolas e de seu funcionamento, vamos nos ater às entrevistas, que serão realizadas com os sujeitos que compõem as Unidades Executoras e os Colegiados. Para isso, desenvolveremos algumas categorias de análise sobre as quais nos referenciaremos nesta pesquisa, buscando definir o que entendemos sobre cada uma delas.

A partir dessas referências, analisaremos os dados levantados nas entrevistas, buscando fazer um paralelo com as realidades encontradas nas escolas pesquisadas.

3.3. Categorias de análise

Neste momento, entendendo que o PDDE envolve processos importantes no cotidiano da unidade de ensino, a ponto de provocar profundas mudanças no fazer escolar e nas relações

entre os sujeitos envolvidos na prática educacional, trabalharemos com as seguintes categorias de análise: projeto político-pedagógico e autonomia da escola, participação e disputa de projetos, política de financiamento e gestão escolar.

Procuraremos, a partir de uma concepção histórica e crítica da educação, vislumbrar os impactos decorrentes da aplicação do PDDE e os seus desdobramentos no financiamento da escola pública e na política educacional como um todo.

3.3.1. Projeto político-pedagógico e autonomia da escola

O projeto político-pedagógico se expressa como um conjunto de ações relacionadas a objetivos no âmbito de uma instituição educacional. Como ele se realiza num contexto histórico e social, guarda um compromisso com a formação humana plena. Deve, portanto, estar referenciado num tipo de ser humano que se quer almejar. Veiga afirma que

[...] Todo projeto pedagógico da escola é, também, um projeto político por estar intimamente articulado ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária. É político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade. [...] Pedagógico, no sentido de definir as ações educativas e as características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade. (VEIGA, 2008:13)

Neste sentido, é necessário que as reflexões que fundamentam a construção do projeto levem em consideração as particularidades da instituição escolar e o contexto em que está inserida. Devem, daí, referenciar essa realidade a um quadro sociopolítico mais abrangente da sociedade. Mais ainda, é imprescindível que envolvam tanto a comunidade interna quanto a externa. Assim, Wittmann (2000) entende que

[...] A escola é a instância apropriada para as decisões na elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico, para que sejam pertinentes às necessidades e demandas educativas do contexto e das pessoas nele envolvidos. Ao mesmo tempo, o processo adequado implica co-responsabilidade e compromisso, isto é, gestão democrática. (WITTMANN, 2000:93)

A partir da compreensão de que a escola é um espaço de pluralidade, em que diferentes sujeitos, com diferentes interesses – inclusive de classes – buscam construir conhecimentos através de sua prática social, o projeto político-pedagógico adquire um papel determinante na definição dos rumos a seguir.

Ele não pode ser considerado um instrumento neutro, composto de técnicas vinculadas a uma lógica racional, cujo objetivo se resume ao alcance de metas e resultados. Essa visão, transferida da administração empresarial, transforma o projeto num instrumento formal e rígido, cuja preocupação principal se pauta em indicadores de desempenho e de resultados; não considera a dimensão sócio-político-cultural, mas simplesmente a dimensão técnica. Em consequência, desempenha sobre a escola um controle burocrático, anulando a capacidade de inovação coletiva e impondo ações de padronização e uniformidade.

Diferente dessa concepção, a elaboração do projeto político-pedagógico deve levar em conta a necessária integração e articulação entre meios e fins, entre o processo e os objetivos. O projeto permite à escola construir sua identidade e explicitar sua concepção de formação humana. Com base nisso, ela definirá, no coletivo, que conjunto de ações será necessário para materializar sua intencionalidade.

Segundo Veiga (2008), a possibilidade de construção do projeto político-pedagógico passa pela autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua identidade, resgatando-a como espaço público, de diálogo e de debate, fundado na reflexão coletiva. Mas não basta ter autonomia para elaborá-lo, é fundamental que essa autonomia se estenda para sua execução.

Para que o projeto político-pedagógico se manifeste como a vontade coletiva dos diferentes segmentos escolares, é imprescindível a existência de confiança, cooperação e respeito à diversidade, que possibilitará às pessoas intervirem na tomada de decisões. Isso requer engajamento e compromisso, com o objetivo de integrar as ações e buscar soluções para os diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo; conseqüentemente, será inevitável a partilha na responsabilidade da condução do processo entre os sujeitos envolvidos. Veiga afirma que a avaliação do projeto político-pedagógico é de fundamental importância e parte da necessidade de se conhecer a realidade escolar, buscando explicar e compreender as causas dos problemas e possíveis soluções. Para ela, acompanhar e avaliar o projeto político-pedagógico é avaliar os resultados da própria organização do trabalho pedagógico.

Nesse sentido, todo esse quadro só se concretiza com autonomia e gestão democrática, que assegurarão a independência e a liberdade na definição de critérios e diretrizes para o cotidiano escolar.

Mas, tanto a elaboração quanto a implementação do projeto político-pedagógico dependem, de modo determinante, da disponibilidade de recursos que aponte para sua viabilidade. A qualidade da educação passa, necessariamente, pelos recursos que são colocados. Se uma escola define suas prioridades a partir dos recursos que tem, ela não se referencia pela qualidade do processo de ensino e aprendizagem, mas no que é “possível fazer”. Isso levará a escola a descaracterizar o seu projeto político-pedagógico e a reorientar suas ações de acordo com os recursos disponíveis e diretrizes propostas por outras instâncias que oferecem algum tipo de suporte financeiro.

Para que a escola possa contar com a participação efetiva dos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, torna-se indispensável autonomia para decidir e implementar seu projeto político-pedagógico. E essa autonomia em relação ao Estado – tanto financeira quanto administrativa – se refere à liberdade de ação, diferente do discurso corrente das políticas educacionais, que utilizam do conceito para justificar o abandono da escola à própria sorte, lançando-a nas mãos do mercado. Enfatizam a necessidade de melhorar a qualidade do ensino, mas sem onerar o poder público, buscando a solução na otimização dos recursos disponíveis e investimento em inovações que melhorem a gestão.

O discurso sistematicamente repetido de descentralização – na verdade, desconcentração de ações – aponta para a execução de políticas previamente formuladas pelas esferas governamentais. E isso fica claro com os diversos programas elaborados e direcionados às escolas para sua posterior aplicação. Isso corrobora o caráter regulador e de controle exercido sobre as unidades escolares.

A verdadeira autonomia deve se contrapor à uniformização, à burocracia e à centralização; deve se basear nas especificidades regionais, nas demandas específicas, nas características e anseios da população envolvida, na sua cultura. Ao admitir a diversidade no espaço escolar, a autonomia garante um ambiente democrático, baseado na confiança, na solidariedade e no respeito, o que propiciará a participação e o comprometimento dos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem. A participação com autonomia exige, como pré-requisito, a liberdade de opinar, de elaborar e decidir. Esse processo deve ser aberto a todos que, efetivamente, ocupam o espaço educacional, a fim de exercerem seus direitos, acompanharem o cotidiano escolar e cobrarem do Estado o provimento da educação pública de qualidade.

Desse modo, uma pré-condição para que a autonomia se torne realidade é que se descentralize, efetivamente, os recursos a serem geridos pela escola, bem como os processos

decisórios relativos às ações a serem desenvolvidas. Tanto um quanto o outro requerem acompanhamento e controle por parte dos sujeitos envolvidos, com conseqüente prestação de contas.

3.3.2. Participação popular e disputa de projetos

O processo de alargamento da participação deu-se a partir da democratização do país, findo o regime civil-militar, em meados da década de 1980. A possibilidade de crescente participação e intervenção da sociedade civil se concretizou com a promulgação da Constituição de 1988, onde se garantiu, formalmente, o princípio democrático do aprofundamento dessa participação.

Se, de um lado, esse período levou as organizações da sociedade civil a uma maior participação no cotidiano da vida nacional, com a emergência dos movimentos sociais nos processos decisórios e definidores de políticas públicas, de outro, na década de 1990, o movimento se inverteu com a redefinição do papel do Estado frente às questões sociais e execução de políticas públicas, compartilhando com a sociedade essas responsabilidades.

A partir dos projetos apresentados por diferentes interesses na sociedade, os conceitos de cidadania, participação e democracia têm sido muito utilizados, inclusive por setores do campo conservador, para justificar a retirada do Estado no cumprimento de suas atribuições; simultaneamente, a ressignificação desses conceitos incentiva uma sociedade civil ativa e propositiva, que assuma, em parceria com instâncias da aparelhagem estatal, a execução de serviços sociais, como saúde e educação.

Assim, conforme afirma Dagnino (2004), se a década de 1980 foi marcada pelo confronto de projetos entre as forças hegemonicamente instaladas no aparelho estatal e os movimentos populares na luta pela ampliação dos canais de participação, a década de 1990 se identifica, com a implementação de políticas neoliberais, com uma interlocução entre o Estado estrito e setores da sociedade civil na conjugação de ações baseadas em novas instâncias de participação. É um processo de ressignificação dos conceitos de tal modo que possam legitimar as ações dos setores conservadores.

Ainda de acordo com a autora, o crescimento e as novas atribuições das ONG's, a emergência do chamado Terceiro Setor e a criminalização dos movimentos sociais demonstram essa nova configuração. A autora conclui que a resignificação do conceito de sociedade civil na ótica neoliberal induz para que se confunda esta com organizações não-governamentais. A esse entendimento alia-se o papel desempenhado por tais organismos: gerar, a partir de ações pontuais, resultados positivos, mas superficiais e limitados na redução da desigualdade e alívio nas condições precárias de vida do segmento atendido.

Essa lógica segue as diretrizes de ajustes e reestruturação receitados pelas agências internacionais. E é nesse contexto que essas organizações, que chamam para si a representação dos próprios movimentos da sociedade civil, passam a receber financiamento das agências internacionais e a assumir o papel de prestação de serviços, contratadas pelas esferas públicas.

No que diz respeito à questão da gestão, as organizações sociais, ao se colocarem como prestadoras de serviços públicos mediante a participação da sociedade civil, reduzem seu papel à execução de políticas, elaboradas e formuladas pelo poder central.

Ao mesmo tempo, a resignificação do conceito de participação levada a cabo pelo projeto neoliberal tem acentuado um discurso repolitizante, de atuação solidária e individual, calcada no trabalho voluntário. A intenção é de se individualizar as ações, negando a importância da participação coletiva como instrumento de mudança e superação. Dessa maneira, questões estruturais são tratadas de maneira superficial e localizada, sem o compromisso de transformações efetivas. Nessa concepção, não só o Estado reduz a sua intervenção no atendimento das demandas sociais; reduz-se, também, o espaço do debate e do exercício da política enquanto instrumentos de embate de projetos.

Segundo Martins (2009), as empresas têm desempenhado papel fundamental na nova significação do processo de participação e no conceito de responsabilidade social, passando a exercer intervenção direta junto a comunidades pobres, crianças e outros setores focalizados da sociedade, através de projetos sociais. É uma forma de inculcar seus valores ideológicos e culturais, a fim de “modelar as formas de sentir, pensar e agir presentes no mundo de maneira subordinada à sua imagem e semelhança”. (2009:168).

Diferentemente de sensibilidade social ou propensão à caridade, o que o empresariado busca com isso é construir consensos que possibilitem a continuidade do processo predatório do capital, através do discurso harmonioso da conciliação de interesses. Na verdade,

Esse é o sentido atual do envolvimento crescente das empresas com a responsabilidade social: ao lado dos aparelhos privados de hegemonia, as empresas (ou fundações e institutos) participam de todo o complexo trabalho de difusão de novas referências de mundo, de estado e de cidadania para assegurar a condição dos empresários como classe dominante. (MARTINS, 2009:169)

Também no espaço educacional essas contradições e dilemas se tornaram presentes. A escola, enquanto espaço democrático e de construção e apreensão do conhecimento como prática social, tem buscado a participação dos diferentes sujeitos envolvidos nos processos de formação humana, de tal modo que os diversos segmentos escolares – professores, funcionários, direção, pais, alunos – passaram a ter papel fundamental na formulação e implementação do projeto político-pedagógico.

Paro (1998) destaca que a democratização da escola deve ultrapassar os seus limites internos, promovendo a participação e o envolvimento da comunidade como um todo. Dessa maneira, será possível acompanhar o Estado no cumprimento de seu papel de prover a educação escolar, de acordo com as demandas apresentadas pela sociedade. Assim,

[...] A democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se aos limites do próprio estado, — promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam em seu interior — mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade”. (PARO,1998:07)

Ao fazer com que o aluno se sinta sujeito do processo de ensino-aprendizagem, a escola leva as famílias e/ou seus responsáveis a entenderem sua importância nessa trajetória. E a escola pode começar procurando conhecer o que esses grupos, que representam diferentes interesses de classe, pensam a respeito do ensino, ouvindo suas sugestões e procurando conhecer sua predisposição de colaborar na elaboração e implementação das ações necessárias que facilitem a construção do conhecimento:

Paralelamente à participação dos usuários enquanto direito, sobressai cada vez mais a importância de seu envolvimento com os assuntos da escola enquanto necessidade desta para o desempenho de suas funções. Enquanto relação dialógica, a educação escolar pressupõe a condição de sujeito do educando, o que já envolve sua participação ativa no processo. (Ibid)

Portanto, será a partir da ação dos diferentes sujeitos envolvidos na prática educacional e da relação dialógica por eles desenvolvida que dependerá a realização de um projeto de escola pública de qualidade. E isso se concretizará com a existência de espaço para debates, discussões, com a manifestação dos diversos interesses e concepções.

Na contramão da efetiva participação e envolvimento da comunidade nos processos de discussão, elaboração e decisão, a lógica da gestão empresarial, incentivada pelas políticas educacionais pós-1990 em busca de resultados e eficiência, tem levado esses setores a um tipo de participação em que seu espaço de atuação tem se restringido à execução de ações previamente elaboradas pelas esferas burocráticas superiores.

Ao mesmo tempo em que há um discurso de estímulo à participação, fica claro que tipo de participação se deseja: às pessoas que se integram nas diferentes instâncias, cabe executar as diretrizes elaboradas pelas instâncias superiores.

Essa lógica, que transforma a escola num empreendimento, se manifesta como ideologia e a descaracteriza enquanto espaço de apropriação e construção do conhecimento. Com o discurso envolvente da colaboração e da participação, diz combater a burocratização enquanto inimiga da racionalização e da eficiência, mas não admite a democratização que aponta para a participação efetiva nas esferas de decisão dos segmentos da escola. Escamoteia a limitação dos espaços definidores da política educacional.

Todo esse movimento atende aos interesses do setor produtivo, das agências internacionais de financiamento e da redução da participação do Estado na manutenção da educação pública. Paro é incisivo quanto a essa fundamentação:

[...] É preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da educação escolar. (PARO, 1998:05)

E sentencia,

[...] É necessário desmistificar o enorme equívoco que consiste em pretender aplicar, na escola, métodos e técnicas da empresa capitalista como se eles fossem neutros em si. O princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são,

*não apenas diversos, mas **antagônicos** aos fins de uma educação emancipadora, não é possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam. (PARO, 1998:06, grifos do autor)*

Segundo Paro (2000), a escola falha ao se omitir a educar para a democracia, formando sujeitos capazes de se fortalecerem coletivamente na sociedade, com vistas a superarem os problemas, a partir de uma ação consciente e crítica.

Assim, a escola, na maioria das vezes, sob o pretexto de garantir e estimular a participação democrática de todos, implementa instâncias que se mostram inoperantes e de fachada em relação aos propósitos que justificaram sua criação. É o caso, por exemplo, dos Conselhos e Colegiados, que apresentam estrutura rígida, impedindo, de fato, que todos possam exercer, de forma igualitária, o direito à opinião, à crítica e o direito a participar dos processos decisórios.

3.3.3. Política de financiamento e gestão escolar

A escola pública tem sido alvo de sucessivos ataques, seja através do sistemático desca-so do Estado com sua manutenção, seja de interesses privatistas de toda ordem, seja através de reiterados discursos de desqualificação.

Segundo Russo (2008), até meados dos anos 1980, sua gestão tem se pautado numa concepção empresarial, burocrática, em que os resultados são colocados como principal fator, desconsiderando o espaço escolar como momento de apreensão e aperfeiçoamento de saberes e conhecimentos historicamente construídos. Com o advento do neoliberalismo e do processo de globalização do capital, essa concepção retorna com força, sob formas organizacionais expres-sas em conceitos de qualidade total.

Diferente do pensamento de transformar a escola numa empresa, em que os princípios de eficácia, eficiência e competitividade se sobrepõem, a escola pública deve se colocar como lugar privilegiado em que o educando e o educador se manifestam como sujeitos de um proces-so de ensino e de aprendizagem. Como Paro (1998) nos revela, a educação, apropriação do saber historicamente construído, é prática social que consiste na atualização histórica e cultural do homem. Sendo o lucro e a mais valia extraídos da exploração do trabalho humano, os fins da

empresa capitalista e seus objetivos se mostram antagônicos àqueles perseguidos por uma educação emancipadora.

Nesse sentido, a educação tem que superar o paradigma tão fortemente enraizado de que sua existência se justifica na formação para o trabalho e para a sobrevivência; tem que extrapolar o papel de atendimento da demanda do setor produtivo capitalista, do mercado.

Para isso, Russo (2008) destaca que a escola pública deve se abrir à participação da comunidade, identificando-se com os interesses e necessidades da classe trabalhadora. Para atender a esse requisito, torna-se necessário perguntar o que se vai administrar e para que fazê-lo. Deve-se ter, portanto, coerência na visão de educação que se defende e que se almeja. Paro (1998) afirma que a democratização da gestão está articulada com a questão do controle democrático do Estado pela população.

Entendendo a administração escolar como uma prática mediadora dos interesses que se manifestam no âmbito escolar, Russo (2008) afirma que ela poderá estar a serviço de uma prática conservadora, ou seja, de manutenção da ordem, ou de uma prática que aponta para a transformação.

A gestão deve se fundamentar no conhecimento do processo pedagógico, de sua organização e de sua implementação. Isso se dá através do projeto político-pedagógico, instrumento de construção coletiva e que aponta as ações que devem ser desenvolvidas, e os recursos necessários, com vistas a atingir o máximo de educação.

A gestão democrática facilita o processo de ensino e aprendizagem a partir de sua mediação, que deve se basear numa relação dialógica entre os sujeitos. Para que isso se concretize, é preciso que a democratização ultrapasse os limites dos muros da escola, incentivando a participação de educadores, pais e educandos. Esta participação significa partilhar o poder nos processos de discussão e decisão sobre as ações pedagógico-administrativas da escola; requer, como contrapartida, envolvimento e compromisso com o ensino de qualidade, dispondo-se a cobrar do poder público o cumprimento de suas obrigações. A participação da comunidade se materializa efetivamente quando se abrem espaços democráticos de diálogo e convivência, o que permite proximidade com o cotidiano escolar, tornando a população sujeito, portanto, ativo na vida da instituição.

Ao mesmo tempo, a forma como se dá a participação tem relação direta com a questão do financiamento da educação, em especial com as políticas executadas pelo Governo Federal.

O PDDE, conforme visto anteriormente, é apresentado pelo Governo como um Programa que visa desburocratizar a estrutura administrativa, possibilitando agilidade no recebimento

e utilização dos recursos. Enfatiza que sua implementação viabiliza maior autonomia da escola e participação efetiva da comunidade, enquanto co-responsável pela educação pública. Concomitantemente, aposta no Programa como mecanismo determinante para uma educação pública de qualidade.

A elevação da qualidade do ensino e sua universalização, de modo que toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola decente, bonita, dotada de professores motivados, satisfeitos e preparados, e de equipamentos e recursos didático-pedagógicos são, nestes novos tempos, a prioridade e o desafio da política educacional brasileira, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania. (BRASIL, 2003:07)

Pela afirmativa, o documento oficial quer transparecer que, com a instituição do PDDE, todos os problemas vivenciados pela escola circunscrevem-se à órbita da administração dos recursos, a qual tem o poder de oferecer uma escola de qualidade e em perfeito funcionamento. E transfere para sociedade a responsabilidade por essa escola:

A construção da 'escola ideal' é responsabilidade de todos: governos e sociedade, e é neste contexto que se insere o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por um lado, propiciando, supletivamente, meios para aquisição dos recursos didático-pedagógicos, equipamentos, reparos e conservação do prédio da unidade de ensino e, por outro lado, reforçando a autogestão escolar e a participação social, mediante desconcentração decisória e funcional do emprego do dinheiro. (Ibid)

No entanto, a comunidade não tem sido tratada como sujeito efetivo nos processos de decisão da escola, restando a ela o papel de respaldar políticas advindas do Poder Central. E isso tem se caracterizado pelo espaço ocupado pelos segmentos envolvidos, onde, a partir de uma pretensa autonomia, as pessoas decidem como fazer o que já está previamente definido pelas instâncias superiores.

Sobre o processo de descentralização avocado pelas políticas educacionais no contexto neoliberal, Camargo e Viana (2009) constataam que a ressignificação de conceitos como autonomia, descentralização e participação, a partir dos anos 1990, levou à compreensão da escola como instituição onde o gerencialismo tecnicista passou a ditar os rumos

do trabalho, baseado em eficiência, resultados e co-responsabilidade dos seus usuários na sua manutenção e funcionamento.

Com o poder de formular as diretrizes e políticas educacionais, de definir os critérios para sua implementação e avaliar o processo e os resultados dele decorrentes, o bloco no poder, instalado no Estado brasileiro sob as orientações neoliberais, utiliza do conceito de descentralização para envolver as pessoas, dando-lhes a impressão de estarem participando, enquanto sujeitos concretos, da realização das políticas educacionais. Na verdade, o que ele faz é desconcentrar as ações, dando à base – no caso, aos grupos participantes da escola – a atribuição de colocar em prática as diretrizes já determinadas nas esferas de poder.

Neto e Almeida (2000) afirmam que esse processo de descentralização verticalizada protagonizado pelo bloco dominante, onde não há o envolvimento efetivo das pessoas no processo educativo, aponta, na verdade, para um processo de desconcentração, onde permanecem a centralização das decisões e o controle dos resultados em suas mãos, ficando para a outra ponta a tarefa de execução das ações definidas por ele.

O PDDE, criado no contexto da Reforma do Estado, e apesar de se caracterizar como instrumento de descentralização, assume funções de regulação, coordenação e forte controle das políticas educacionais. Isso pode ser confirmado analisando as atribuições do FNDE, na Resolução nº 03, de 2010:

a) elaborar e divulgar as normas relativas aos processos de adesão e habilitação e aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do programa; b) providenciar, junto aos bancos parceiros, a abertura das contas correntes destinadas à movimentação dos recursos repassados para a execução das ações do programa; c) repassar às EEx, UEx e EM, anualmente, os recursos devidos às escolas beneficiárias do PDDE, por estas representadas ou mantidas, mediante depósito nas contas correntes abertas especificamente para essa finalidade; d) enviar aos órgãos do Poder Legislativo dos estados, Distrito Federal e municípios, e disponibilizar no site www.fnde.gov.br, informações relativas aos valores transferidos às EEx, UEx e EM em favor das escolas por estas representadas ou mantidas; e) manter dados e informações cadastrais correspondentes aos processos de adesão e de habilitação das EEx e das EM; f) acompanhar, fiscalizar e controlar a execução do PDDE; e g) receber e analisar as prestações de contas provenientes das EEx e das EM, emitindo parecer, favorável ou desfavorável, acerca de sua aprovação. (BRASIL, 2010:21)

De um lado, segue-se a lógica neoliberal da desresponsabilização em relação às políticas sociais, apontando para sua privatização, ao transferir para o conjunto da sociedade suas responsabilidades; de outro, mantém estreito acompanhamento sobre os processos e resultados.

Ao enaltecer a importância da participação, o FNDE, simultaneamente, estipula, como pré-requisito para que a escola se beneficie dos repasses de recursos do Programa, a criação de Unidades Executoras, “sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado” (Brasil b, 2009), sem fins lucrativos, que passam a se responsabilizar pelo recebimento e execução dos recursos e de sua prestação de contas junto aos órgãos governamentais.

Segundo Peroni (2007), a administração dos recursos por meio das UEx demonstra novo padrão de gestão nas escolas, já que responsabiliza uma entidade paralela à estrutura estatal por decisões políticas referentes ao funcionamento da escola, como a definição do uso dos recursos disponíveis. As Unidades Executoras tomam o papel de gestoras financeiras da escola, administrando um montante de recursos predeterminado, muitas vezes desconhecendo e desconsiderando as diretrizes traçadas no projeto político-pedagógico.

Essa transferência de um modelo empresarial de gestão para a escola busca, segundo seus defensores, qualidade sem desperdício e custos racionalizados. Condizente com o padrão flexível de produção, os atributos requeridos para essa nova realidade, segundo Silva (2005), são criatividade; capacidade de planejar; uso eficiente, efetivo e eficaz dos recursos disponíveis; capacidade de análise, de avaliação e de tomada de decisão; responsabilidade pelos resultados; iniciativa; envolvimento; autocontrole; integração; motivação; participação; agilidade e trabalho coletivo ou de equipe. Tudo isso visando, de acordo com a autora, o controle sobre o processo e os sujeitos.

O Governo Federal procura, com isso, garantir o monitoramento dos recursos e de sua utilização, impondo critérios e pré-condições para que a unidade escolar possa se habilitar a receber o dinheiro e a permanecer no Programa, ao definir as atribuições das UEx, sua composição, sua organização e funcionamento, e modelo de estatuto. Ao mesmo tempo, procura envolver a coletividade no processo de gestão da escola, responsabilizando-a pelos seus resultados.

No entendimento de Silva (2005), a participação invocada pelos documentos oficiais tem, como principal objetivo, introjetar uma nova forma de gestão baseada nos princípios empresariais, a fim de provocar um novo comportamento social, levando a comunidade escolar a assimilar a lógica governamental, na ilusão de que suas demandas serão contempladas na execução das ações previamente delineadas. Com isso, a comunidade se transforma na principal

responsável, através da Uex, pelos resultados do funcionamento da escola pública. E isso se materializa nas tarefas a serem desempenhadas por essas entidades:

Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados. (BRASIL, 2009b:03)

Diferentemente da pretensa autonomia declarada pelos documentos governamentais à liberdade de gerir os recursos repassados pelo PDDE, o que se denota é a necessidade de se seguir, à risca, todos os meandros estabelecidos pelo FNDE, ou seja, deve-se estar em plena conformidade com as normas do Programa, sob pena de sofrer diferentes punições e ter a transferência dos recursos financeiros suspensa.

O controle exercido pelas instituições oficiais junto à escola reflete diretamente nas atividades desenvolvidas pelas direções, que vêm, a cada dia, aumentar o volume de atribuições que se desdobram, sistematicamente, numa grande e minuciosa prestação de contas. De acordo com Peroni (2007), a burocracia é de tal monta que há comprometimento na democratização das informações e no processo de definição e acompanhamento dos gastos dos recursos. Com isso, perdem os participantes da escola e perde a direção escolar, mergulhada no rol de exigências legais determinado pelo Programa.

O papel da direção – que é, segundo Russo (2008), o de mediar os interesses que se manifestam no ambiente escolar, extrapolando questões administrativas e se envolvendo nos aspectos político-pedagógicos – vai se esvaindo, para mergulhá-la no cumprimento de obrigações burocráticas, em obediência aos preceitos determinados pelas órgãos superiores.

De acordo com Gonçalves et al (2004), o Programa, ao determinar as ações que podem ser realizadas com os recursos repassados, desconsidera as peculiaridades de cada realidade, a autonomia da escola e o seu projeto político-pedagógico. Apesar de ser necessário definir balizadores para a utilização dos recursos, estes não podem funcionar como instrumento de engessamento da administração escolar em relação ao uso dessa verba.

Ao determinar os parâmetros com o que se pode gastar o recurso recebido, o FNDE corrobora as atribuições que quer ver desempenhadas pela base escolar: ações, de forma harmo-

niosa, entre os diferentes segmentos, de modo a colaborar com a execução das diretrizes oficiais. Padroniza as pretensas demandas que a escola tem, indiferente às suas particularidades locais, sejam elas culturais, político-sociais e pedagógicas, definindo valores a serem repassados que não levam em conta a realidade da educação pública, já que seus usuários e os trabalhadores não foram consultados.

Isso se concretiza inclusive num rol, definido pelo FNDE, dos itens em que poderão ser utilizados os recursos:

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; VII – na implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); VIII – no funcionamento das escolas nos finais de semana; e IX – na promoção da Educação Integral. (BRASIL, 2009a:03)

A coletividade escolar, assim, tem liberdade de participar, por meio da Uex, da administração dos recursos, sob a obediência aos preceitos decididos pelos órgãos centrais. Uma participação que não é fruto de uma construção histórica a partir da realidade da escola, mas uma participação artificializada e limitada que, na prática, se transforma em subordinação a uma vontade política manifesta pelo bloco no poder.

O conjunto de exigências e procedimentos técnicos que compõe o Programa atinge, em cheio, a dimensão política e pedagógica da escola, afastando a comunidade e gerando seu desinteresse na vida escolar, já que há um núcleo, representado pela Uex, responsável pelo seu funcionamento. Tudo isso redimensionou a mobilização dos grupos e sua participação política, de acordo com a perspectiva gerencial que passou a ser apregoada para a educação escolar brasileira.

Outro fator que é determinante no Programa é a institucionalização de instrumentos que viabilizam a participação financeira de outros segmentos sociais e privados, além do Estado, na manutenção da escola pública.

Não há a garantia de recursos para o PDDE: o repasse a ser feito pelo Programa fica limitado aos valores incluídos na Lei Orçamentária e à sua viabilidade operacional, condicionando as ações a serem realizadas pela escola à disponibilidade financeira estipulada pela legislação.

Art. 23 - § 6º A assistência financeira de que trata esta Resolução fica limitada ao montante de recursos consignado na Lei Orçamentária Anual para esse fim, acrescida das suplementações, quando autorizadas, e condicionada aos regramentos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e à viabilidade operacional. (BRASIL, 2010:28)

Dada a limitação de recursos e a rigidez no modo de utilização, as escolas, com suas demandas cada vez mais crescentes, vêm-se obrigadas a buscar recursos privados, sejam eles empresariais, em forma de mensalidades travestidas de colaboração ou através de promoção de eventos, com a participação do coletivo escolar. Esse quadro se vincula às funções das Unidades Executoras, particularmente àquela que a possibilita captar recursos provenientes de fontes alternativas, empurrando as escolas para os braços da iniciativa privada, desvinculando-as, de forma progressiva, das obrigações estatais.

Esse conjunto de ações é condizente com as recomendações oriundas dos organismos internacionais, cujo discurso se pauta na co-responsabilidade participativa de todos em prol da educação, que se traduz no incentivo ao trabalho voluntário.

3.4. Análise da coleta de dados

Com base na leitura das categorias acima descritas, procuramos, a partir do levantamento de dados feito nas escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, analisar a realidade porque passam – particularmente sobre a questão financeira e de forma mais concentrada no Programa Dinheiro Direto na Escola –, os impactos trazidos pelas políticas de financiamento implementadas pelo bloco no poder e as implicações para a educação pública.

Para isso, ouvimos os representantes dos pais, professores, funcionários e direção escolar que compõem as Unidades Executoras das escolas A e B, com o intuito de diagnosticar a situação financeira vivenciada, as mudanças que o Programa trouxe no cotidiano escolar, especificamente nos aspectos administrativos e pedagógicos, além da participação nos processos decisórios.

3.4.1. Análise de dados sobre a categoria projeto político-pedagógico e autonomia da escola

A partir das entrevistas realizadas nas duas escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, o que pudemos constatar é uma falta de sintonia entre educandos, seus pais ou responsáveis e o corpo de profissionais das unidades escolares, no tocante ao planejar e ao fazer coletivo.

As pessoas da comunidade, quando são chamadas a participar da elaboração do projeto político-pedagógico, o fazem de forma silenciosa, sem o devido esclarecimento por parte daqueles que conduzem o processo, da importância desse momento para a definição dos rumos da educação naquela instituição.

Assim, percebe-se que a presença da comunidade no processo de planejamento e elaboração das diretrizes pedagógicas, bem como das administrativas e financeiras, se manifesta de modo formal, desempenhando, portanto, um papel figurativo, como se ocorresse para justificar e legitimar as decisões a serem tomadas.

Na escola A, a componente 01, mãe de aluno e membro do Conselho Fiscal, diz que a discussão acerca do projeto pedagógico da escola passou ao largo da comunidade. Ao ser perguntada se a comunidade foi chamada para participar da elaboração desse projeto, ela foi taxativa: “Não, com certeza, não. [...] Nós não tomamos conhecimento desse projeto”. Em função disso, não sabe dizer sobre o seu conteúdo. Entretanto, manifestou interesse e vontade de participar, mas não sabia se era permitido:

[...] Eu queria, eu gostaria de saber isso, eu queria saber se a gente podia participar disso. Porque eu tenho muito interesse nisso, eu quero saber qual é o projeto que meu filho vai estar fazendo. A gente não tem esse contato. A comunidade ‘A’, eu tenho certeza disso, não participa. (Componente 01 da escola A)

A ausência da comunidade e a falta de esclarecimento sobre os pontos a serem discutidos na elaboração do projeto político-pedagógico da escola são confirmadas por outro membro da comunidade, a componente 2 da escola A, que também é funcionária da escola e mãe de aluno. Ao relatar que, no início do ano, foi distribuída cópia para os participantes da reunião, reconhece que não se lembra do conteúdo do documento: “Eu participei da reunião. Eles deram, na época

da reunião, um Xerox para todo mundo. Para te falar a verdade, não lembro o que tem naquele... no projeto pedagógico não”. (Componente 02 da escola A)

Esse diagnóstico, no nosso entendimento, mostra que, quando a escola chama a comunidade a participar dos momentos de formulação do projeto pedagógico, o faz quase para cumprir uma obrigação formal. E esse tipo de comportamento tem uma vinculação direta com a questão da participação da comunidade na vida da escola e na razão de sua existência. Se, de um lado, não há um chamamento da escola para que a comunidade se envolva, de maneira ativa, na discussão/elaboração dos seus objetivos, propósitos e do seu planejamento, de outro deixa a comunidade numa posição de espectadora, reduzindo sua presença aos momentos em que são apresentados o rendimento dos alunos e os resultados do ano letivo.

Nessa ótica, o que fica patente é o papel secundário dispensado àqueles que mais interesse têm na razão de ser da escola, quer seja, as pessoas atendidas por ela. E isso faz com que a comunidade se sinta submissa aos ditames definidos pela estrutura formal da unidade: a direção, especialistas e docentes. Como consequência, fica a passividade e a falta de participação dos diferentes sujeitos, que deveriam se traduzir na intervenção nas discussões pedagógicas e administrativas e nas definições das ações a serem implementadas pela escola. De acordo com Bergamo,

Para mudar essa realidade, faz-se necessária uma nova prática cotidiana de relacionamento, capaz de modificar os processos de gestão, tanto na escola quanto na sociedade. As práticas atuais referendam uma atitude histórica, segundo a qual é muito melhor e confortável para o diretor e o Estado burguês que o diretor seja apenas um representante de uma aparente gestão democrática autônoma da escola pública, uma vez que a presença da comunidade por meio dos conselhos escolares referenda a legislação, no que diz respeito à consulta, e não à real concretização das decisões tomadas pelo conselho . (BERGAMO, 2008:03)

Assim, é imprescindível que a comunidade possa se mobilizar, a partir de suas demandas e necessidades, e se organizar para ser capaz de intervir, concretamente, nos rumos da prática educacional, através de uma real atuação e participação nas instâncias escolares. Este é um princípio que deve ser perseguido se, de fato, se quer buscar uma escola pública de qualidade, conforme alerta Paro (2000):

[...] É preciso conhecer a opinião dos atores (professores, alunos, pais, direção, demais funcionários), seus interesses e expectativas, sua visão da educação e dos problemas a ela correlatos, bem como os determinantes de suas posturas e sua disposição para aderir a novas propostas. (PARO, 2000:32)

Paro (1998) aponta que a participação dos usuários nos processos vivenciados pela escola é pressuposto e fundamento de uma gestão democrática, afirmando que

[...] A participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se, inicialmente, como um instrumento a que a população deve ter acesso para exercer seu direito de cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. (PARO, 1998:06)

Durante a pesquisa, foi relatado que as reuniões que são realizadas com a comunidade ocorrem em pequena quantidade, geralmente no início do ano, quando são passadas as regras, e no meio do ano, fora as que tratam de notas e de comportamento dos alunos, mas são poucas as pessoas que aparecem.

O fato das reuniões do Colegiado ocorrerem de maneira esporádica e os assuntos tratados se mostrarem superficiais, fica patente na afirmação do representante da comunidade, o componente 03 da escola A:

Na época em que eu fazia [parte do Colegiado], sempre a gente fazia umas reuniões, quando era para decidir qualquer coisa, às vezes um probleminha com uma criança... reunia para ver o que ia decidir, o que ia fazer, sempre reunia. Quando ia fazer uma festa, a gente reunia pra ver como é que ia fazer aquela festa, estipular o preço das coisas. (Componente 03 da escola A)

O fato relatado, a seguir, pela componente 02 da mesma escola, funcionária e mãe de aluno, não deixa dúvida sobre o papel a que o Colegiado escolar foi reduzido:

Aí, é como eu estou te falando, as vezes que o Colegiado foi convocado foi mais quando teve problema com aluno, entendeu? [...] Aí reúne os professores, o Colegiado; então já tiveram casos assim, para tomar alguma certa decisão. (Componente 02 da escola A)

Nesse contexto, a administração escolar, segundo Russo (2004), tem um papel mediador na organização do trabalho escolar, com vistas a garantir qualidade no processo pedagógico.

Concomitantemente, deve desempenhar também o papel de fomentar o trabalho coletivo, a inclusão e a participação concreta da comunidade na definição das diretrizes educacionais a serem desenvolvidas e incentivar a criação de instâncias internas na escola que possibilitem a ampliação do espaço de debate entre os sujeitos envolvidos.

Se a educação é uma prática social voltada para a formação de sujeitos históricos, capazes de interagir e intervir na realidade concreta, com o intuito de modificá-la segundo seu projeto societário de classe, é fundamental que a escola seja o espaço propício para vivenciar a democracia e o coletivismo, nas diferentes instâncias de discussão, formulação e decisão.

Cabe à direção escolar criar condições que possibilitem o processo educativo sedesenvolver. Para isso, é necessário que as estratégias adotadas para tal garantam amplo espaço de atuação para todos os segmentos e sujeitos nos diferentes momentos da ação educativa e na gestão da escola, observadas, principalmente, a liberdade para se expressar, a tolerância para ouvir e o respeito à pluralidade de opiniões. Russo (2004) reforça:

A educação, como prática humana de formação de sujeitos históricos, exige formas de organização do trabalho que priorizem as relações solidárias e cooperativas, fundadas nos princípios do diálogo e da persuasão, isto é, de relações entre iguais. (RUSSO, 2004:37)

A limitação de espaços imposta à comunidade, confinando-a a participações figurativas e legitimadoras de decisões tomadas pelo alto, como se ela fosse incapaz de vislumbrar, perseguir e compartilhar um projeto de educação e de sociedade, leva, indubitavelmente, a um modelo burocratizado e formal de administração escolar, onde o autoritarismo e o clientelismo ganham espaço na organização do trabalho e nas relações existentes.

Esse modelo de administração, que visualiza as instâncias formais da escola como peças de ficção, mecanismos que existem simplesmente para ratificar as vontades oriundas do núcleo diretor, desconhece a importância e o papel que pais e alunos devem desempenhar na construção e na dinamização do processo educativo. Consequentemente, desconsidera a realidade na qual a escola está inserida e as necessidades da população que a frequenta.

Todo esse quadro traz impactos marcantes na administração dos recursos financeiros, particularmente na execução do PDDE, uma vez que as pessoas da comunidade são chamadas a compor uma instância, conforme exigência oficial, cujo papel se restringe a respaldar o processo conduzido pelo corpo gestor da escola: não participam da definição de critérios para a utilização

dos recursos, não são preparadas para lidar com os meandros burocráticos nem com a linguagem técnica contábil das prestações de contas, não participam conscientemente das definições de como utilizar os recursos já que não têm ciência das demandas da escola nem do seu projeto pedagógico. Ao mesmo tempo, pelo distanciamento das pessoas em relação à escola, não há compromisso da direção em promover reuniões para discutir a temática financeira. Na opinião de uma mãe de aluno ouvida na pesquisa, componente 01 da escola A,

[...] A comunidade não tem o hábito de participar, ela não tem o hábito de se comprometer com essas responsabilidades. E a escola, também, não incentiva essa participação. Não sei se é uma coisa trabalhosa pra escola... Eu não sei até que ponto, também, seria interessante que os pais se intrometessem tanto aqui dentro da escola. Não é uma crítica, eu acho que é uma observação importante porque eu acho que a escola vai muito da abertura pra isso também.
(Componente 01 da escola A)

Com esse quadro apresentado, a escola vê sua autonomia comprometida, uma vez que suas ações são permanentemente monitoradas e dirigidas. Há uma certa liberdade para executar, mas concomitantemente a essa liberdade de ação há restrições e até exclusão nas tarefas de planejar, elaborar e decidir.

O alijamento do coletivo escolar das tarefas fundamentais de formulação de ações traz consequências para as áreas administrativas, pedagógicas e financeiras. O distanciamento dos usuários enquanto sujeitos da escola aparenta uma falsa idéia de acomodação, ao passo que esse comportamento é produto da vontade governamental: um contingente que esteja pronto a simplesmente colaborar com a implementação das políticas vindas das esferas superiores.

Partindo dessa premissa, a componente 04 da escola A, vice-diretora e tesoureira da Uex, problematiza a questão da predefinição de como se pode gastar os recursos, afirmando que, muitas vezes, acaba tendo que comprar coisas que não são desejo da escola, ou que muitas vezes não respondem às suas demandas. Entende que esse processo não funciona e que o recurso recebido tem que seguir as determinações do Programa, numa utilização dirigida. Ressalta, porém, que se não for absorvido pela escola, mesmo com todos esses condicionantes, não há outra verba que o substitua. “É uma liberdade vigiada, né, quer dizer, você pode fazer tudo, desde que você me pergunte se pode. É a autonomia que não existe, né? Porque é autonomia pra nada, porque autonomia é aquilo que você resolve sem pedir opinião da Secretaria” (Componente 04 da escola A). E acrescenta, com ironia:

A gente tem que comprar alguma coisa que já é dirigido para comprar, mas que é algo que se eu não pegar eu não tenho outra. Se eu não pegar eu não tenho. Se eu não quiser a verba da educação eu não vou ter outra para substituir, não. Vou ficar sem aquele dinheiro. Então, ou eu pego, ou eu pego. [...] E hoje as escolas estão cheias de verba e elas só podem comprar aquilo que se quer que compra, mas 'com toda autonomia do mundo' de escolher aquilo que se quer que compre. (Componente 04 da escola A)

A autonomia tratada pelos documentos oficiais tem consonância com as orientações feitas pelo Banco Mundial, cujo mote é a padronização gerencial com racionalização na utilização dos recursos com vistas a uma redução de custos acompanhada de melhores resultados. Conforme Souza (2003), esse gerenciamento deve ser balizado por um conjunto de indicadores que tem como objetivo monitorar o processo educacional com o intuito de atingir os objetivos definidos. Essa linha trabalha na perspectiva que

[...] Os sujeitos da educação, professores e alunos, especialmente, são insumos (aqueles) ou clientes (estes), e numa lógica bastante influenciada pela teoria do capital humano, relacionando o financiamento da educação com o retorno possível na produtividade no mundo do trabalho. (SOUZA, 2003:03)

A forma de participação propugnada pelos organismos internacionais e assimilada pelas políticas educacionais implementadas nos últimos governos, que têm utilizado o conceito equivocado de descentralização como instrumento de democratização e acesso da população, não se traduz em maior autonomia da escola. Conforme dito anteriormente e de acordo com a fala da componente 04 da escola A, o que ocorre são repasse e aumento das responsabilidades aos níveis mais imediatos da ação pedagógica, que se limitam à realização das ações que as esferas burocráticas do poder decidiram. Ou seja, o que existe é a obediência aos preceitos estipulados: a participação dos sujeitos envolvidos na vida escolar nos processos de formulação e decisão não está nos planos do núcleo dominante.

Souza (2003) reforça essa constatação, destacando a necessidade de levar em consideração as particularidades da escola, sua cultura local, social, política e pedagógica e, principalmente, o que pensa quem dela participa:

Sem se considerar as pessoas que estão na escola, seus interesses, sua cultura, ou melhor, deixando de lado a opinião das pessoas que irão operar com as diretrizes emanadas da reforma de descentralização, não é possível o total

êxito dos objetivos por ela propostos. Está ligado a isto, portanto, o conceito de autonomia da instituição escolar (coletiva) e de cada uma das pessoas que fazem a escola (individual). (SOUZA, 2003:15)

Dessa maneira, garante-se os recursos mas, junto com o seu repasse, acompanha uma série de obrigações que traduzem uma concepção de educação, onde o gerenciamento empresarial se torna um dos pilares na execução de seus propósitos.

Com base nesse quadro, força-nos perguntar: a escola constrói e conquista sua autonomia? Entendemos que, no contexto colocado pelo PDDE, à escola é outorgada uma certa liberdade de ação onde, dentro de parâmetros previamente definidos por agentes não diretamente envolvidos em seu cotidiano, ela pode existir. Souza (2003) nos ajuda a compreender em que plano a verdadeira autonomia pode se desenvolver:

A autonomia somente existe na proporção em que ela acontece nas relações sociais e por este caminho ela é construída. Tanto no plano individual, como no plano coletivo ou institucional. Na mesma proporção, então, em que a autonomia de um sujeito está condicionada à autonomia dos outros sujeitos nas relações sociais, a liberdade também está posta neste sentido. E não é pela máxima liberal que dita que a liberdade de um sujeito termina quando começa a liberdade do outro. É o contrário, a liberdade de ambos somente existe quando ambos são livres ao mesmo tempo. (Ibid:18)

A componente 01 da escola B, professora, também discorda da ausência de autonomia vivenciada no seu cotidiano, enfatizando que as esferas governamentais estão muito distantes da realidade da escola para se arvorarem no direito de determinar como e com o que gastar os recursos:

Eu acho que tinha que desvincular essa questão... do Governo não se meter nessa questão de 'tem que gastar o dinheiro assim, assim, assado'; dar liberdade à escola, respeitar a realidade de cada escola, a necessidade de cada escola. Eu acho que seria o ideal, não se meter nisso. Ele não está lá pra saber, entendeu! Agora tem que ficar falando "vai ter que gastar com isso, só pode ser com aquilo"; o Governo está lá para saber. (Componente 01 da escola B)

Diferente da autonomia reclamada, historicamente, pelos educadores, o que se pode visualizar é uma intervenção do Estado no poder dos sujeitos participantes da escola de construção e formulação das ações político-pedagógicas, conforme a sua realidade. Ao centralizar esse

papel em suas mãos, o bloco no poder repassa para a escola a tarefa de colocar em prática suas diretrizes políticas, devendo seguir todos os passos por ele definidos. Nas palavras de Michels (2006:411), “[...] Este modelo de gestão mantém o planejamento e o controle dos resultados no poder central. Ao mesmo tempo, descentraliza a administração da implementação das propostas com as unidades escolares e sua comunidade”.

Oliveira (2007) também tem sido enfática na constatação de que o processo de “descentralização” posto em prática pela Administração central tem empurrado as escolas a se adequarem às suas políticas, aderindo aos diferentes programas lançados, já que boa parte do seu financiamento depende do cumprimento de suas diretrizes. Deve-se destacar que a pretensa autonomia propalada pelo bloco no poder se traduz em maior carga de trabalho para o coletivo escolar já que, além de dar conta do planejamento pedagógico, das inúmeras reuniões, da elaboração e implementação das atividades inerentes ao exercício da regência, tem, agora, que assumir as tarefas administrativo-financeiras, juntamente com a comunidade. Ao fim e ao cabo, transfere-se para o coletivo dos sujeitos participantes da escola a responsabilização pelo seu sucesso ou fracasso.

Os professores são muito visados pelos programas governamentais como agentes centrais da mudança nos momentos de reforma. São considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema. Diante desse quadro, os professores vêem-se, muitas vezes, constrangidos a tomarem para si a responsabilidade pelo êxito ou insucesso dos programas. Se algo contraria as expectativas depositadas é por sua competência, ou falta dela, que o sucesso não foi obtido. (OLIVEIRA, D., 2003:32)

Mesmo com a falta de autonomia da escola em gerir seus recursos, claramente exposta pela intervenção das esferas oficiais nas formas de utilização, a autora vê na implementação dos programas governamentais objetivos de reduzir a burocracia escolar a fim de alcançar maior eficácia nos procedimentos. Mas destaca que a escola tem aumentado seu poder de decisão somente sobre as ações previamente definidas pelo Poder central:

O paradoxo desse modelo regulatório é que, ao mesmo tempo em que cresce a autonomia dos sujeitos, também cresce o controle sobre eles. Esse modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos, que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem. Sendo assim, aumenta a responsabilidade dos trabalhadores docentes sobre o êxito dos alunos, ampliando os raios de ação e competência desses profissionais. O desempenho dos alunos passa a ser algo exaustivamente mensurado, avaliado

sistematicamente por instrumentos que não são elaborados no contexto escolar. Da mesma maneira, são muitas as demandas que chegam a esses trabalhadores como provas e exigências de sua competência em conseguir responder às prescrições de ordem orçamentária, jurídica, pedagógica e política. (OLIVEIRA, 2007:367)

3.4.2. Análise de dados sobre a categoria participação e disputa de projetos

A participação tem se colocado como centro nos discursos oficiais, onde se destaca sua importância como “reforço do exercício da cidadania” (Brasil, 2003:11).

Paro (1992) afirma que somente quando a comunidade participar, efetivamente, do dia-a-dia escolar, usufruindo de espaços democráticos para poder atuar, é que a escola poderá, concretamente, alcançar sua autonomia. Mas sob que condições essa participação ocorre?

Segundo o autor, existem alguns condicionantes que interferem diretamente no processo de participação dos usuários da escola no seu cotidiano, dos quais destacamos os institucionais, os político-sociais e os ideológicos.

No tocante aos condicionantes institucionais, percebemos que, na maioria das vezes, a estrutura organizacional das escolas se referencia em relações verticalizadas, onde a hierarquia se coloca como mecanismo de controle e de submissão. Não é raro verificarmos que a figura do diretor escolar é vista como autoridade máxima na instituição e se confunde com um personagem neutro, onde sua única e principal responsabilidade é a de garantir o bom andamento da escola. Na verdade, essa pretensa neutralidade esconde um comportamento de alinhamento às políticas desenvolvidas pelos órgãos oficiais locais, se mostrando incapaz de questioná-las. Ainda que haja uma conduta mais aberta por parte da direção no sentido de ouvir as opiniões, isso se dá de maneira informal. No final das contas, as decisões são tomadas em reuniões esvaziadas, por um grupo reduzido e com a comunidade ausente.

Quando a escola não expressa, com clareza, nenhum tipo de ação que vise estimular a participação da comunidade nos processos que se desenvolvem no seu interior, a tendência é que a comunidade seja a única responsabilizada pela sua ausência e rotulada como desinteressada e omissa.

Em relação aos condicionantes político-sociais, a escola não pode funcionar desconhecendo toda uma realidade que está em seu entorno e que se manifesta na presença de seus usuários. As pessoas têm, como senso comum, o hábito de se orientar por ações que visem um resultado mais imediato. E isso, como enfatiza Paro (1992), não é diferente nas comunidades em que estão inseridas as escolas públicas.

Pelo fato de haver inúmeras demandas sociais, as pessoas buscam se organizar e mobilizar suas forças no intuito de reivindicar direitos. Esses interesses, que são diversos, e não obstante divergentes, se manifestam também na escola, pelos diferentes grupos que nela atuam – professores, pais, alunos, funcionários, direção. É imprescindível que a gestão escolar possa mediar essas relações, criando espaços para a superação dos conflitos existentes, na busca de objetivos de médio e longo prazos.

Na perspectiva de uma participação dos diversos grupos na gestão da escola, parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar, como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance como o efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população. (PARO, 1992:264)

O autor, ao destacar os condicionantes ideológicos da participação, afirma que os trabalhadores que atuam na escola geralmente atribuem aos usuários uma condição de carência social, econômica e cultural, que justifica o desinteresse que demonstram em relação ao desempenho dos filhos.

Mais grave, utilizam dessa percepção para concluir que as pessoas que participam da escola não têm condições objetivas de intervirem no cotidiano do ambiente educacional, ou seja, não são capazes de compreenderem o que se passa na escola e de participarem, ativamente, dos momentos de reflexão e construção do seu projeto político e pedagógico, nem de atuarem junto às suas instâncias administrativas.

[...] A grande contribuição dos usuários na gestão da escola deve ser de natureza eminentemente política. É como mecanismo de controledemocrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade. (Ibid: 269)

Disso decorre uma reação, por parte da comunidade que, sentindo-se diminuída, se constrange e se distancia, cada vez mais, da escola. Abdica, com isso, de se organizar e pressionar o Estado por condições melhores para a educação. Para conhecer e entender a realidade da escola em que seus filhos estudam, seus problemas e suas possíveis soluções não é necessária nenhuma formação letrada, mas tão somente capacidade de analisar, criticamente, o que se passa no seu dia-a-dia.

O pai ou a mãe têm condições de saber que uma sala de 25 alunos é mais produtiva (ceteris paribus) do que uma de 40, como é capaz de entender que a falta de merenda atrapalha o desempenho dos alunos em seu dia de aula e que a ausência de professor é nociva ao desenvolvimento do currículo escolar.
(PARO, 1992:269)

Uma das ações da escola que se mostram contraditórias é o fato de se exigir dos pais um acompanhamento diário da vida escolar dos alunos. Ora, se a falta de conhecimento dos pais é citada como empecilho para sua efetiva participação nos momentos que envolvem o funcionamento da escola – administrativo, financeiro e pedagógico – como são eles capazes de acompanhar o desempenho de seus filhos nas tarefas escolares? O argumento da limitação da capacidade dos pais parece servir à justificativa de reduzir seu espaço de atuação. Paro chama a atenção que “uma escola perpassada pelo autoritarismo em suas relações cotidianas, muito dificilmente permitirá que a comunidade aí se faça presente para participar autonomamente de relações democráticas” (Ibid:265).

Iniciativas das pessoas de auxiliar nas discussões, procurando se inteirar dos problemas vivenciados pela escola e se dispor a encontrar soluções podem ser interpretadas como intromissão nos assuntos internos da unidade. A maioria dos usuários se limita a freqüentá-la quando convocados, se eximindo de dar opiniões ou de fazer proposições relativas ao seu funcionamento ou aos projetos educacionais desenvolvidos, pelo receio de serem motivo de chacotas e por entenderem que já existe pessoal tecnicamente qualificado e supostamente mais competente para lidar com temas complexos.

Quando o assunto se refere aos recursos financeiros, esse argumento se encaixa perfeitamente para justificar o caráter simbólico e, por que não dizer, alegórico do Conselho Fiscal das Unidades Executoras. A linguagem excessivamente técnica que permeia a condução dos processos contábeis faz com que as prestações de contas se tornem inacessíveis, não só para os

membros da comunidade como para os representantes dos trabalhadores da escola. Isso se deve às exigências impostas pelo PDDE e não à impossibilidade da comunidade partilhar das decisões relacionadas à destinação das verbas e do controle a ser exercido sobre elas.

Na pesquisa realizada, uma explicação que se mostra recorrente para a não participação das pessoas na escola é o fato de esse tipo de comportamento ser considerado natural, parte do que se chama de cultura da população.

Mas a realidade tem contestado essa explicação, pois em vários momentos a comunidade se organiza e se mobiliza para fazer inúmeras reivindicações ao Estado por melhorias na prestação de serviços. A participante da Uex e membro da comunidade, componente 01 da escola A, demonstra essa disposição ao comentar sobre a necessidade de pressionar o Poder Público para que assuma sua responsabilidade em manter uma escola de qualidade:

O que se tem visto o Poder Público fazer com os professores, que são a base do ensino, eu não acredito que eles vão se sensibilizar com as nossas [reivindicações]. Mas se eles não se sensibilizarem de uma forma, a gente tem outra forma; acho que a imprensa está aí, né? Eu acho que [...] se eu for sozinha pra porta da Prefeitura gritando vão me internar, vão me chamar de doida. Mas, se eu juntar lá, sabe, vinte, trinta mães... (Componente 01 da escola A)

Do mesmo modo, a mãe de aluno, componente 02 da mesma escola, reforça a importância da mobilização para que as reivindicações sejam atendidas:

Porque, por exemplo [...] a escola aqui está precisando de uma melhora, de qualquer coisa. Se você sair daqui com duas pessoas para ir até o prefeito pedir, ele... Mas se chegar lá com cinquenta, sessenta pessoas, fazer uma pressão, de fato o negócio é pensado [uma solução]. Mas se vai uma pessoa, duas pessoas só, não tem força nenhuma. (Componente 02 da escola A)

Se a comunidade demonstra essa disposição, ainda que de forma latente, então, por que esse distanciamento persiste em relação à escola? Será que os seus participantes não são induzidos a exercer determinados papéis, previamente definidos pelos núcleos diretivos do bloco no poder e reproduzidos pelas administrações escolares? Cabe também perguntar o que a escola tem feito para incentivar a participação dos usuários, trabalhando a sua consciência em relação à importância de se ocupar os espaços existentes.

E, em relação aos momentos para discussão envolvendo a comunidade, a componente 01 da escola A deixa clara a limitação de oportunidades para se debater a escola, o processo de ensino-aprendizagem e a educação:

Eu acho que os problemas têm que ser resolvidos de maneira muito aberta dentro da escola, até porque nós estamos falando da educação de nossos filhos. É uma coisa que eu não vejo acontecer na escola; a gente ouve e sabe dos problemas pelo 'ti-ti-ti' dos pais na porta da escola. Mas raramente você é convocado para discutir coisa séria. E os pais, geralmente, nessa escola só têm sido convocados para discutir notas; notas dos filhos no final do semestre. Mas, até então, o caminho que chegaram até essas notas a gente não sabe como ocorreu. [...] Então eu acho que a participação é muito pouca, muito precária, eu acho que a escola deveria incentivar mais, até, ser mais aberta [...]. Eu acho até que delegando mesmo um pouco essa função para os pais, chamar os pais na responsabilidade. (Componente 01 da escola A)

A educação tem sido um instrumento de grande alcance para legitimar as condições de exploração que o sistema do capital impõe e vem se desdobrando no cumprimento das tarefas delineadas: formar quadros que ocupem os espaços da estrutura produtiva e disseminar os conceitos ressignificados pelo bloco no poder. Utiliza, para isso, formas de interiorizar os seus valores, buscando a aceitação passiva das pessoas.

*A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que **legitima** os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade. (MÉSZÁROS, 2005:35, grifos do autor)*

As instituições formais de educação que, segundo Mészáros (2005), buscam construir consensos e conformismo tanto quanto possível, buscam garantir a internalização pelas pessoas das condições adequadas para que o capital possa se consolidar e se reproduzir. Mas esse processo não se limita aos freqüentadores da escola. Seus demais participantes – pais ou responsáveis e a comunidade em que está inserida – também são submetidos à aceitação ativa dos princípios norteadores do sistema do capital e à modelagem de suas consciências.

As formas de participação atualmente colocadas no âmbito da escola é um indicativo de como o bloco no poder amplia seu raio de ação: utiliza o discurso da importância da adesão aos

princípios definidos por ele como a manifestação de uma conduta cidadã, transfere a co-responsabilidade da educação de qualidade e de sua manutenção aos usuários da escola e enaltece o trabalho voluntário como forma efetiva de participação.

Nessa perspectiva, não faltam recursos para serem direcionados ao ensino público, desde que sejam cumpridos pré-requisitos para recebê-los e que sejam utilizados para o atendimento das demandas do capital, uma vez que serão os seus representantes quem definirá o quanto repassar e como utilizar, cabendo à base escolar recebê-lo e executar suas diretrizes.

Num contexto em que as políticas neoliberais se disseminam com características globais, procurando formar consensos cada vez maiores, a educação pode e deve ter um papel importante na resistência a esse processo, na perspectiva de construção de um projeto alternativo de sociedade.

Ao defender que a educação precisa ser plena e se realizar por toda a vida, Mészáros (2005) afirma que isso só será possível quando as formas de internalização impostas pela ação do capital forem ameaçadas, através da rebeldia aos seus ditames. Essa negação do sistema capitalista e de todos os desdobramentos dele advindos deve ser um primeiro passo, uma sinalização de direção, onde a educação mais abrangente, que não se esgota na instituição formal, passa a ter importância fundamental na medida em que estabelece mecanismos de contrainternalização, apontando formas e elaborando estratégias que se contrapõem às condições estabelecidas pela ordem existente.

*O que precisa ser confrontado e alterado fundamentalmente é **todo** o sistema de **internalização**, com todas as suas dimensões, visíveis e ocultas. Romper com a lógica do capital na área da educação equivale, portanto, a substituir as formas onipresentes e profundamente enraizadas de internalização mistificadora por uma alternativa **concreta** abrangente. (MÉSZÁROS, 2005:47, grifos do autor)*

Mészáros entende que a educação extrapola o âmbito formal, se constituindo na vivência da própria vida, em toda a sua existência, e é nesse sentido que a participação dos usuários da escola se expressa como componente educativo.

Dessa forma, não cabe vislumbrar papéis distintos, de acordo com o grau de letramento adquirido pelos sujeitos que atuam na escola. Todos têm, pelo aprendizado e conhecimentos adquiridos no decorrer de sua experiência, condições objetivas de intervir na construção do projeto de educação e de sociedade em discussão.

É impossível romper esse círculo vicioso sem uma intervenção efetiva na educação, capaz, simultaneamente, de estabelecer prioridades e de definir as reais necessidades, mediante plena e livre deliberação dos indivíduos envolvidos. (MÉSZÁROS, 2005:74, grifos do autor)

As ações desenvolvidas por muitas direções escolares se pautam na reprodução do pensamento oficial, em que às pessoas da comunidade – geralmente rotuladas de “ignorantes” ou sem capacidade de compreensão pela sua baixa escolaridade – é reservado o espaço de execução das decisões tomadas pelo grupo administrativo.

Para que a educação tome seu lugar como instrumento de emancipação, é preciso que todos os participantes da escola possam ter espaço para, de modo concreto, contribuir com o desenvolvimento de processos formativos “para além do capital” (Mészáros, 2005).

A transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível sem uma concreta e ativa contribuição da educação no seu sentido amplo [...]. E vice-versa: a educação não pode funcionar suspensa no ar. Ela pode e deve ser redefinida constantemente no seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades da transformação social emancipadora e progressiva em curso. Ou ambas têm êxito e se sustentam, ou fracassam juntas. (Ibid:76)

Essa negação da participação dos pais e educandos traz, como conseqüência, um sentimento de apatia e de acomodação, em que sua atuação fica resumida a reuniões de entrega de notas ou discussões pontuais a respeito de desempenho ou conduta dos alunos. A vice-diretora da escola A exprime a sua opinião:

Eu acho que é um pouco a própria questão da cultura, do local da escola na sociedade de hoje. A escola está muito como um órgão de assistência, de assistencialismo; então, é onde a criança vai para ficar e merendar. O estudo não é algo valorizado na nossa sociedade [...]. Então você põe o menino lá para ficar, para passar o tempo; já que o pai tem que trabalhar, o menino tem que ficar em algum lugar e merendar. Então, não tem porque o pai vir aqui; a escola está prestando uma assistência ao pai de ficar com o aluno. (Componente 04 da escola A)

Deve-se, porém, indagar se a escola citada pela dirigente escolar é a escola que responde às necessidades dos alunos, se ela corresponde à sua realidade, se a compreende e a respeita, a fim de dar significação aos conteúdos que almeja trabalhar.

A escola oferece um conjunto de conteúdos que, em tese, deveria suprir a necessidade educacional dos seus participantes. Na perspectiva atual, os objetivos a serem atingidos pela escola é o desenvolvimento de habilidades e competências, onde diferentes mecanismos padronizados de aferir os resultados atingidos são, sistematicamente, acionados. O controle do processo é feito através da gestão gerencial e centralizada pelas esferas governamentais.

De acordo com Frigotto (2005), todo esse esforço aponta para a satisfação das demandas do mercado, que necessita de quadros para ocupar os espaços produtivos. Em troca, oferece a possibilidade da empregabilidade, num contexto de progressiva precarização e desregulamentação do trabalho.

A escola passa a ser uma instituição onde as formas de cooperação e solidariedade dão lugar à conduta competitiva e individualista, onde ganham destaque a performance e os resultados obtidos, em resposta às exigências curriculares apresentadas.

Não há, portanto, neutralidade nesse espaço formal de aprendizagem. A escola assume uma posição de classe ao disseminar os valores dominantes e traçar como seus objetivos aqueles condizentes com os interesses do bloco no poder. Mas há uma outra possibilidade para a escola que pode e deve ser trabalhada, ao se considerar os alunos como sujeitos históricos, que acumulam experiências de vida e que, de uma forma ou de outra, produzem conhecimento. Cabe à escola levar em conta esses conhecimentos e adequá-los às diversas ciências, a fim de, criticamente, enriquecê-las e utilizá-las na leitura crítica da realidade.

Ao ampliar a capacidade de intervenção dos participantes da escola, esta lhes fornece instrumentos para, de posse dos conhecimentos construídos, serem capazes de lutarem por seus direitos, não se subordinando aos interesses dominantes.

Pensar a educação na perspectiva de uma sociedade inclusiva implica primeiramente capacitar-se para entender como nossos alunos e seus pais produzem a suas vidas em seu bairro, na sua região, no seu estado, em seu país e este em relação ao mundo. Vale dizer, que devemos ser capazes de perceber que os processos educativos, escolares ou não, constituem-se em práticas sociais mediadoras e constituintes da sociedade em que vivemos. (FRIGOTTO, 2005:22)

Nesse sentido, entender a atitude de pretensa acomodação da comunidade como própria de sua cultura pode expressar um distanciamento da escola em relação aos seus participantes, já

que não se busca as reais causas para essa conduta. E mais: justificar o descaso pela escola culpabilizando os seus usuários aponta para uma posição política consolidada por parte da administração, que convive com essa realidade sem procurar promover mudanças de atitude a fim de reverter o quadro.

É necessário que se discuta, com seriedade e responsabilidade, que tipo de educação que se quer desenvolver, ouvir o que as pessoas pensam sobre a escola e que tipo de escola que gostariam de ter. É imprescindível que os participantes da escola – alunos, professores, diretores, pais – discutam que projeto defendem para a sociedade em que vivem. Frigotto afirma que essa responsabilidade

[...] Redefine o papel do professor. Desafia-nos para que não nos reduzamos a meros professores, mas nos constituamos em educadores, dirigentes e organizadores. Trata-se de articular os processos educativos, em todas as esferas da sociedade, a um projeto de sociedade inclusiva, solidária e radicalmente democrática. Isto tem como exigência o esforço de articular organicamente as relações pedagógicas específicas da escola com as dimensões pedagógicas das relações sociais de produção, as relações políticas e culturais. (FRIGOTTO, 2005:25)

A vice-diretora da escola A manifesta seu descontentamento com a postura dos pais ao afirmar que

[A comunidade] não quer um resultado, ela não te cobra isso, do aluno se sair bem nos estudos. Ela não te cobra isso, ela não cobra qualidade da educação. A gente não tem essa cobrança dos pais e isso me assusta. Isso eles não te cobram mesmo, entendeu? Eles cobram que o aluno seja aprovado e eles cobram que o aluno fique na escola, mas não te cobram qualidade. (Componente 04 da escola A)

Essa afirmação mostra um diagnóstico que merece algumas considerações a respeito do papel que é dispensado à escola. Segundo Frigotto (2005), uma das consequências da educação idealizada pelo bloco no poder tem sido a certificação das habilidades e competências trabalhadas, mecanismo que se transforma num “passaporte” para a empregabilidade, mesmo que isso não represente garantia de ocupação no mercado mas, ao contrário, se constitui como arma contra os próprios trabalhadores que formam um grande exército de reserva, responsável pela precariedade das condições de trabalho e salariais. A preocupação dos pais com a aprovação de

seus filhos está relacionada diretamente com as exigências colocadas pela estrutura produtiva. A curto prazo, e sem a apresentação de alternativas, submetem-se à lógica do mercado, na busca pela sobrevivência.

Em relação ao papel que as instituições formais de ensino desempenham, cabe-nos reafirmar, com uma indagação, as preocupações levantadas por Arroyo (2003) ao tratar da escola pública: É o povo que vai à escola, mas que escola ele encontra? É uma escola que atende às suas expectativas? Que acolhe e respeita a pluralidade, que o ensina a compreender sua realidade, formando-o para nela intervir e modificá-la? A escola possibilita um saber que atende aos seus reais interesses de classe?

Ao se deparar com a postura dos pais de provável omissão em relação ao que ocorre com a educação dos filhos, quais iniciativas são protagonizadas pela administração e pelo coletivo escolar? Essa preocupação relatada pela vice-diretora é tratada com a devida importância pelo conjunto de trabalhadores da instituição no tocante ao seu projeto político-pedagógico? Até que ponto essa ausência da comunidade incomoda a escola? Cabe lembrar, como tratado anteriormente, que o papel da direção deve ser o de mediação dos processos desenvolvidos na escola, garantindo os espaços para os diferentes segmentos, incentivando a participação na formulação e definição das ações educativas, administrativas e financeiras, possibilitando a pluralidade de opiniões e o respeito às diferenças.

A funcionária da escola A e mãe de aluno reitera que a participação da comunidade é muito pequena na vida da escola. Os pais fazem críticas fora do ambiente escolar mas não comparecem para discuti-las. Na reunião do início do ano, quando se retira os membros que compõem o Colegiado, a frequência é pequena e a disposição dos presentes para participar do Colegiado é pouco expressiva. Em relação a essa participação, afirma:

Eu acho que eles pensam que vai ter muito trabalho, que vão tomar o tempo deles; não querem amolação. 'Eu não tenho tempo', a desculpa que dão é essa, eles não entram para ver como é o andamento; [...] não querem participar, e aí ficam sempre os mesmos. (Componente 04 da escola A)

Esse quadro relatado aponta para uma situação em que há uma abdicação por parte da escola de assumir um papel de protagonista na formação plena dos sujeitos, de avançar na discussão que possibilite a inclusão das pessoas na construção de um projeto emancipador de

sociedade. Ao se acomodar numa postura de organizar a escola contando simplesmente com as instâncias administrativas e com o pessoal interno, a unidade se burocratiza e acaba por implementar as ações que já vêm definidas por outras instâncias. Isso pode ser visto na fala da diretora da escola B:

A comunidade, ela é muito participativa [...] mas em conversas informais, entendeu? Eles não têm muito esse compromisso de, tipo assim, 'ah, vamos marcar a reunião para decidir tal coisa'. Não. A gente, a maioria das conversas que a gente tem é no dia-a-dia, estando sentado com um, com outro, mas sem aquela coisa muito formal; ou, às vezes, até com o grupo. [...] Então a participação é mais nesse nível do que essa coisa formal. Porque, nas reuniões [...] a presença é muito pequena". (Componente 03 da escola B)

A forma como a participação se materializa na escola é um indicador importante de como se processa a organização do trabalho, como se desenvolvem as relações de poder entre os sujeitos, quais os espaços existentes para a discussão democrática e em que grau as pessoas se envolvem nos processos decisórios. A substituição das instâncias criadas enquanto espaço democrático de debate e decisão pelas relações informais pode se tornar um mecanismo perigoso no aprofundamento da distância entre a comunidade e a escola.

Conforme o pensamento de Paro (2002), a administração escolar, por ter um caráter mediador, não pode se reduzir a um papel de controle e fiscalização do trabalho realizado. Não se pode almejar a construção de sujeitos históricos e democráticos a partir da utilização de meios que negam a liberdade e se pautam pelo autoritarismo e arbitrariedade. Ao contrário,

[...] Sua ação na escola perpassa todos os momentos do processo de realização do ensino, incluindo as atividades fim, em especial aquelas que se dão na relação educador-educando, pois a ação administrativa só termina com o alcance do fim visado. (PARO, 2002:20)

Não pode haver a divisão que, muitas vezes, é comum na maioria das escolas, entre o administrativo e o pedagógico, como se um pudesse existir sem o outro. Não se pode, porém, confundir administrativo com burocrático. Se entendemos administração como mediação dos processos educativos e das relações interpessoais, ela deverá possibilitar a realização plena do pedagógico e vice-versa.

Assim como é preciso ‘administrar’ o pedagógico, para coerir meios e fins e para propiciar eficácia na realização dos objetivos, é preciso ‘pedagogizar’ a administração escolar, para que ela se faça mais dialógica e mais democrática. ((PARO, 2002:21)

A gestão democrática se faz com a participação efetiva dos sujeitos envolvidos, nas diferentes instâncias criadas na escola com a finalidade de facilitar a comunicação, o debate e as decisões. Se não for assim, a democracia, quando exercida, se traveste de um aspecto formal, que não se traduz em espaços para participação e partilha de poder.

Nesse sentido, desconsiderar a importância das instâncias formais existentes na escola é não garantir, efetivamente, o direito das pessoas de organizar-se para intervir na formulação e implementação das ações na escola. Não basta, porém, que a liberdade para essa atuação seja garantida mas, através da mediação da direção, que o coletivo possa fundamentar suas ações numa relação dialógica e de respeito.

Na relação dialógica, as possibilidades de convencimento e persuasão existem a partir do respeito mútuo e da liberdade de argumentação e debate. Ainda que possa haver posicionamentos diferentes ou divergências relativas a determinadas temáticas, se as partes envolvidas na vida da escola buscam ensino de qualidade, as relações democráticas, ainda assim, possibilitarão a ação na busca dos objetivos definidos coletivamente. Paro é incisivo nos cuidados a serem tomados a fim de se evitar as práticas tradicionais que são vivenciadas, comumente, na escola pública:

Espelhando-se num modelo restrito de política praticado na sociedade, o mais comum é verem-se os diversos atores escolares enredados numa prática política meramente ‘eleitoral’, com os vícios e problemas semelhantes aos que se verificam na sociedade mais ampla. São muito freqüentes as reclamações sobre a formação de grupos de influência, a ocorrência de protecionismo por parte da direção, do aliciamento de pessoas para apoiarem determinadas causas, da prática de clientelismo e até de corrupção. Quando isso acontece, não é difícil surgirem argumentos contra a democratização da gestão, com a alegação de que essas medidas só tumultuam a escola ou de que as pessoas não estão preparadas para agirem democraticamente. A verdade, porém, é que a essa “democratização” tem faltado o essencial da democracia, ou seja, o exercício da aceitação mútua, presente na relação pedagógica. (Ibid:20)

Ao mesmo tempo, a forma como a participação ocorre tem relação direta com a questão do financiamento da educação, em especial com as políticas educacionais no neoliberalismo.

Ao ficar constatado o distanciamento da comunidade em relação à escola no tocante à participação ativa nos seus processos de planejamento e definição de ações e objetivos, outros desdobramentos se materializam, em especial aqueles ligados à gestão administrativa e financeira da unidade escolar.

Com esta limitação na forma de participação, as pessoas da comunidade envolvidas diretamente no acompanhamento e execução dos recursos – membros da Unidade Executora – pouco ou nada sabem sobre como esses recursos chegam à escola, qual é o seu montante e com o que será aplicado. Muitas vezes, o contato com os dados referentes a essa verba se dá na prestação de contas, onde as pessoas se reúnem para conferir notas fiscais e assinar as planilhas.

Na análise das escolas pesquisadas, o que ficou patente é que a criação da Unidade Executora, bem como suas instâncias, se deu muito no campo formal, ou seja, sua existência se expressa claramente em função de uma exigência do Programa para que se viabilize o repasse das verbas. Na prática, as definições das prioridades, as decisões de como gastar os recursos e a prestação de contas ficam a cargo de um número reduzido de pessoas. Isso ficou constatado nas entrevistas realizadas com os componentes das escolas A e B.

Na maioria das vezes, os assuntos administrativo-pedagógicos não são tratados além dos limites da escola, chegando aos seus participantes, quando muito, na forma de comunicados. Com a questão do financiamento ocorre de modo semelhante. O montante de recursos que chega à escola não é do conhecimento de todos, bem como os programas governamentais que a escola fez adesão.

A presença e a participação da comunidade nas discussões acerca dos recursos se fazem de forma tímida, reduzidas às instâncias específicas como a Uex e o Colegiado, mesmo assim em função de exigências legais. Ou seja, a participação dos representantes dos usuários se dá menos pela consciência expressa do coletivo da importância de sua atuação do que pelas imposições dos programas para garantir os repasses. Peroni (2007) afirma que os processos formais priorizados pelo PDDE impõe como primordial o aspecto gerencial em detrimento dos processos coletivos de discussão e decisão:

A ênfase nos aspectos procedimentais, exigida pela lógica do Programa e reforçada pela preocupação das UEx com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), tende a privilegiar a dimensão técnico-operacional e secundarizar a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. (PERONI, 2007:261)

Em conseqüência disso, esclarece que a preocupação manifestada com a prestação de contas e o fiel cumprimento das exigências oficiais se dá

[...] Mais pelo temor das diligências movidas pelo TCU do que pelo estímulo ao controle do Estado pela sociedade civil, como se exigiria de políticas que articulassem descentralização com democratização desse mesmo Estado. (PERONI, 2007:262)

As pessoas que compõem a UEx estão ali, às vezes, sem ter o conhecimento do porquê, já que suas funções se resumem a assinar papéis, ratificando prestações de contas, seguindo as diretrizes burocráticas traçadas pela política oficial. Em alguns casos, essas ações são realizadas de maneira informal: de posse dos documentos contábeis, membros da escola vão à procura dos componentes da comunidade, participantes da UEx, a fim de colherem suas assinaturas, não sendo realizadas reuniões para análise e discussão das contas, sob o argumento de que as pessoas não comparecem.

A diretora de uma das escolas pesquisadas atesta a existência dessa conduta, em relação à apreciação e aprovação das contas:

Cada um faz em separado mas, assim... eles não vêm, entendeu? Se a gente marcar, eles não vêm. Igual eu, estou com um caixa, com vários caixas aqui, pra eles terminarem de assinar pra eu poder entregar. O caixa está prontinho, mas eu não consigo entregar ainda por causa disso, entendeu? Por essa falta de disponibilidade de estar vindo. Então, não adianta. Por exemplo: já fizemos reuniões, igual fala [a pessoa da comunidade] “ah, horário à noite”, aí marca à noite; “no início da semana é melhor”, aí marca, mesma coisa; “no final da semana”, a mesma coisa, entendeu? Então, aí fica difícil. (Componente 03 da escola B)

Na prática, o que ocorre é o completo alheamento da comunidade no que tange ao trato das questões financeiras. Não participam do diagnóstico da situação em que a escola se encontra e de suas necessidades; não intervém no planejamento e formulação de ações que apontem para as soluções dos problemas levantados; não têm ciência de onde vêm os recursos e quais os condicionantes que os acompanham para sua aplicação; não compartilham do poder de decidir sobre o destino dos recursos. E, para agravar ainda mais esse quadro, não possuem mecanismos objetivos de controle sobre esse processo.

A percepção de que a educação formal se dá no espaço determinado pelos muros da escola, onde sua realidade parece existir independente do cotidiano de seu entorno local e dos processos

sociais e políticos que se desenvolvem na sociedade em seus diversos segmentos e esferas, faz com que os profissionais da educação se desdobrem num trabalho limitado à assimilação de conteúdos e disciplinamento. Ao mesmo tempo, a comunidade se apropria desse entendimento delegando, dessa maneira, a função de educar, no sentido mais amplo, à escola.

Em decorrência disso, cada parte cuida de “seu mundo”, como se um não tivesse nada a ver com o que ocorre com o outro. E o principal desdobramento é a resistência da comunidade em ocupar o seu lugar na escola que, por sua vez, não faz questão de sua presença e nem incentiva a sua participação efetiva, a não ser “quando necessário”.

A materialização desse quadro se faz no distanciamento crescente dos usuários da escola, levando-os a uma postura de conformismo, ao delegar para a administração escolar a autoridade de conduzir, soberana, o processo de discussão e definição das ações educacionais. A diretora da escola B relata esse fato:

Eles concordam, acham legal e tal, mas, às vezes até quando [a direção] chama “você tem que vir”, – [o membro da comunidade responde] “não, não precisa de eu vir não, porque eu já falei com você que eu concordo, que é legal, que é pro bem da escola”. Mas essa coisa... eles não têm compromisso com o papel. (Componente 03 da escola B)

Numa das conversas acerca de financiamento, a componente 02 da escola A afirma que não tem presenciado discussões a respeito dos recursos recebidos, explicitando que debates sobre as necessidades que a escola apresenta não têm passado pelo Colegiado. Não sabe dizer se as demandas da escola são satisfeitas com as verbas repassadas: “Ah, eu não tenho conhecimento não, mas eu acho que dá porque senão a gente ia ouvir a direção reclamar que o dinheiro não dá, né?”. (Componente 02 da escola A)

A componente 01 da escola A, mãe de aluno, faz coro e critica o papel desempenhado pelos membros da Unidade Executora, atribuição que se resume a ações burocráticas e meramente legitimadoras das ações realizadas pelo núcleo executivo da entidade.

Eu tenho certeza que, como eu, a comunidade também não tem a menor idéia de quanto que é esse montante, o que nós estamos fazendo, o que que nós temos, que dinheiro é esse, sabe, o que pode ser feito. (Componente 01 da escola A)

Ao constatar a dificuldade no trânsito de informações sobre como a escola vem se mantendo financeiramente, pela quase inexistência de reuniões para isso, reitera que as funções desempe-

nhadas são limitadas “porque a gente se reúne pra poder assinar a papelada, mas a gente não se reúne pra poder saber o que foi feito com aquilo; se aquilo tudo que está ali naquele papel, se aquilo tudo ali é verdade” (Componente 01 da escola A).

Apesar de afirmar que na escola não há o hábito de se reunir para discutir e definir como gastar o dinheiro, expressa confiança na idoneidade da direção escolar, ao mesmo tempo em que manifesta o desejo de poder participar mais, ficar a par do quadro financeiro da escola e dar sugestões de como aplicar os recursos.

Também foi aferida a falta de periodicidade na prestação de contas à comunidade, no tocante ao montante recebido pela escola e às ações por ela desenvolvidas com os recursos. De acordo com o componente 03 da mesma escola, membro da comunidade, o que ocorre é uma reunião ao final do exercício letivo. Segundo ele, a comunidade pode ficar sabendo de como a verba foi manejada a partir do contato com algum membro do Conselho Fiscal.

Com essa afirmativa, fica explícito o caráter espontaneísta de como é conduzido o processo de inclusão dos participantes da escola na tomada de conhecimento das ações da Unidade Executora. Procede-se como se as pessoas, por si só, num ato voluntarista e de iniciativa extrema, se interessassem em acompanhar todos os passos tomados pela escola. Isso num contexto de pouca participação e de presença insignificante na vida escolar.

Situações semelhantes são vivenciadas pela escola B. Num dos casos, a componente 01, professora e suplente na Uex, não havia sido comunicada da saída da titular. Em função disso, não soube responder sobre o montante de recursos que a escola recebia pois, passado mais de um ano, não havia sido convocada ainda para uma reunião. Manifesta total desconhecimento em relação à periodicidade das reuniões e se há prestação de contas.

A professora revela que o procedimento adotado pela direção escolar passa pela simples comunicação de que as planilhas com as notas fiscais e recibos estão à disposição. Na sua opinião, esse tipo de procedimento inibe as pessoas de analisarem as contas, já que têm que solicitá-las. Isso é confirmado pela fala da componente 03, diretora da escola B:

Várias coisas como os caixas da escola estão aqui, mas a gente sempre passa nas reuniões, falando o que acontece e falando que os caixas estão às ordens na hora que quem quiser pegar para poder olhar. Não tem como a gente deixar em cima da mesa porque é documento, né, para as pessoas verem. Mas quem tiver interesse tem livre acesso, pode estar olhando, fiscalizando qualquer coisa que queira estar sabendo. (Componente 03 da escola B)

Por não ser resultado de uma prática social e histórica, a participação dos setores envolvidos com o processo pedagógico, nos moldes propugnados pelo bloco no poder, fica comprometida e as ações práticas que decidem sobre a aplicação dos recursos se resumem ao núcleo diretivo da Unidade Executora; ao restante dos membros e à comunidade escolar fica o papel de respaldar a implementação das decisões. A mãe de aluno, componente 01 da escola A manifesta seu sentimento a respeito:

Eu sou do Conselho Fiscal, acho o Conselho Fiscal uma coisa importante dentro da escola, mas eu acho um grupo muito pequeno pra se discutir uma coisa tão importante. Eu acho que esse grupo deveria ser aberto, as discussões deveriam ser amplas, deveriam ser feitos projetos no início do ano pra que esse dinheiro fosse decidido junto com a comunidade, junto com os pais, os professores e os funcionários da escola, porque eu acho que todo mundo, todos os professores, têm interesse nisso, todo mundo. Esse dinheiro é um dinheiro nosso, não é um dinheiro que está caindo do céu, [...] Então eu acho que quem deveria estar decidindo sobre isso é toda a comunidade escolar junta. (Componente 01 da escola A)

O discurso da participação se transforma, na verdade, numa estratégia de envolver os segmentos da sociedade na responsabilidade de assumir a educação pública, garantindo recursos para sua manutenção e deslocando o Estado da tarefa de oferecer meios para uma educação de qualidade.

A retórica baseada na defesa do Estado em dividir as responsabilidades com os variados segmentos sociais, dos quais fazem parte os usuários da escola pública, tem sintonia fina com os princípios contidos na doutrina neoliberal da Terceira Via, cuja máxima expressa que “não há direitos sem responsabilidades” (Giddens, 2005:75).

Ao disseminar a idéia do “novo individualismo”, a Terceira Via entende que as pessoas devem atuar de maneira mais ativa, aceitando responsabilidades e compartilhando-as com o Estado, a partir da organização em espaços pontuais, a fim de buscarem soluções para os problemas diagnosticados a nível local.

A “nova cultura política” enfatizada por Giddens (2001) abole as relações de classe enquanto referência sociológica e apóia uma nova relação entre indivíduos, calcada no capital social presente na comunidade, que deve ser trabalhado em seu próprio benefício.

Com isso, prioriza-se o trato da pequena política, aquela que diz respeito às coisas do dia-a-dia, desconsiderando as discussões acerca das estruturas econômico-sociais e do Estado e os desdobramentos que a política implementada pelo bloco no poder traz. Procura, com isso, manter a coesão social através da construção do consenso sob a égide neoliberal.

Apoiando a manutenção do liberalismo de mercado, o representante da Terceira Via enfatiza qual tipo de participação que é propícia aos desígnios do neoliberalismo que defende:

A nova cultura política é cética em relação às grandes burocracias e se opõe ao clientelismo político. Muitos cidadãos vêem os governos local e regional como capazes de atender a suas necessidades de forma mais eficaz do que o Estado nacional. Eles apóiam um papel crescente de organismos voluntários não lucrativos na prestação de serviços públicos. (GIDDENS, 2001:49)

Nesse contexto, o bloco no poder busca legitimidade num discurso de dupla direção, incentivando as ações voluntárias e empreendedoras na solução dos problemas localizados, convocando a população para ações atomizadas, e as iniciativas de responsabilidade social por parte da burguesia, a qual atua através de seus institutos e fundações sociais.

A educação pública se torna um dos alvos dessa política implementada pelo bloco no poder: o Estado se eximindo de sua manutenção – financeira, principalmente –, partilhando essa tarefa com os usuários, ao mesmo tempo em que exerce papel de total controle sobre a condução do processo e de seus resultados.

A desresponsabilização do Estado para com a manutenção da escola pública é retratada na fala do componente 03 da escola A, membro da comunidade, que reconhece que o dinheiro repassado não é suficiente para cobrir as demandas apresentadas pela unidade escolar. Julga que, no caso dessa insuficiência comprometer o trabalho da escola, um dos recursos que se pode lançar mão é buscar a colaboração da comunidade e de outros segmentos sociais, manifestando a incorporação do discurso oficial:

[...] É onde que entra o pessoal pra reunir todo mundo, fazer um movimento pra arrecadar dinheiro, né? Arrecadar, fazer uma festa, [...] sair na comunidade pedindo prenda, essas coisas para correr atrás; igual a gente fazia no início, que não tinha essa verba. A gente corria atrás pedindo [...], atrás desses políticos aí... corria atrás deles para dar pra gente uma prenda [...], pra arrecadar dinheiro, a única solução. Aí que chega a hora do movimento da comunidade, [...] para ajudar, o senhor não acha isso? Aí que a escola depende da comunidade; a escola é da comunidade. (Componente 03 da escola A)

Historicamente o Brasil carrega na sua formação social atributos como o patrimonialismo, o clientelismo e o uso indevido da aparelhagem estatal como forma da classe dominante se locupletar do poder, nas diferentes esferas.

Segundo Lenardão (2008), o neoliberalismo, mesmo com seu discurso de racionalização do Estado e “modernização” da administração pública, tem se utilizado das formas tradicionais de comportamento político para atingir seus objetivos, lançando mão, para tal, do fisiologismo e do apossamento privado do aparelho estatal.

Com base na fala da mãe de aluno, componente 01 da escola A, o que fica patente é que o fato do Estado apontar para a escola outras fontes alternativas como forma de contemplar suas necessidades financeiras abre espaço para ações de qualquer natureza, permitindo que práticas clientelistas se tornem lugar comum. A escola passa a ocupar uma posição em que sua sobrevivência fica na dependência de uma relação de subordinação a interesses oportunistas e estranhos aos seus objetivos.

Reforçando esse comportamento, também a componente 04 da escola B, membro da comunidade e mãe de aluno, lança mão do apoio da comunidade como solução para o atendimento das necessidades da escola que não são cobertas pelo repasse de recursos do Governo, assimilando a ideologia oficial da co-responsabilidade e compromisso de todos na manutenção da escola pública, afirmando que, nesse caso, “a comunidade poderia ajudar: faz festa junina, faz um ‘bingozinho’ pra ajudar na escola” (Componente 4 da escola B).

Na mesma linha, a professora, componente 01 da escola B declara que os recursos não são suficientes para dar conta das necessidades da escola. E quando isso ocorre, às vezes os professores utilizam recursos próprios para cobrirem essa falta. Esse fato é pormenorizado pela diretora da escola:

Olha, na escola [...] os próprios professores dão alguma coisa, uma contribuição, às vezes, a comunidade oferece. Nós da direção e, às vezes, até alguns professores que conhecem fornecedores – ou que, no meu caso, que tenho uma academia de ginástica e tenho alunos que são donos de empresas – têm um acesso bom, a gente conta com a colaboração de doações.
(Componente 03 da escola B)

A captação desses recursos vai ao encontro do sentido que o discurso oficial proclama, ao enaltecer a importância da colaboração, da solidariedade e do compromisso de todos os setores da sociedade com a qualidade da educação.

Se a definição dos repasses, os critérios de utilização dos recursos e a forma de usá-los são formulados e decididos pelo Poder Central, resta à sociedade participar na execução das ações que são previamente definidas e na co-responsabilidade financeira.

Essa política, inaugurada no início dos anos 1990, vem se intensificando ao longo do tempo e cooptando diversas organizações que, segundo Dagnino (2004), são dotadas de competência técnica e inserção social, vistas como “parceiros ideais” pelo bloco no poder para o desenvolvimento de serviços públicos.

[...] A re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. (DAGNINO, 2004:102)

Em geral, nos diferentes espaços abertos para a população – em particular na educação – o que se vê é um discurso que destaca a importância da atuação das pessoas mas, na prática, há uma participação limitada, onde o que se mostra relevante para a Administração Federal é absorvê-las na execução de suas diretrizes. Em nenhum momento, as pessoas são chamadas para, de fato, participarem das discussões que são a base para a formulação das políticas públicas. Esse processo aponta para a repolitização da participação, onde o envolvimento se dá superficialmente e de modo subordinado às esferas dominantes.

Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos. (Ibid:103)

3.4.3. Análise de dados sobre a categoria política de financiamento e gestão escolar

As esferas burocráticas do núcleo dominante elaboram o arcabouço político-administrativo das ações educacionais objetivando viabilizar e consolidar o seu projeto hegemônico de sociedade. Não levam em consideração as peculiaridades regionais nem a realidade das unidades escolares, mesmo porque não a conhecem e nem a vivenciam.

Dessa forma, além de desejar a participação dos envolvidos com a escola na execução de seus programas, o bloco no poder busca transferir a responsabilidade dos processos para os docentes e os usuários:

Essas mudanças relacionadas à gestão chegam à escola e alteram sua organização e seu cotidiano. Na atualidade, a proposição tem sido descentralizar até chegar à escola. Nessa perspectiva, centra-se na unidade escolar a responsabilidade em “gerenciar” os problemas que esta e a comunidade ao seu entorno apresentam. (MICHELS, 2006:411)

É nessa perspectiva que a Uex vai desempenhar as funções a ela destinadas, com o agravante de se tornar um instrumento auxiliar do núcleo federal na implementação de políticas privatistas na educação.

O fato dos recursos para a educação serem escassos e o Programa ser de natureza suplementar, leva a escola a buscar soluções para os seus problemas, já que, enquanto o bloco no poder limita a destinação de verbas para a educação pública, o mesmo não ocorre quanto ao volume a ser captado em outros segmentos sociais.

Nesse contexto, esse repasse direto à escola propiciado pelo bloco no poder não objetiva garantir meios adequados e suficientes para atender às necessidades vivenciadas pela escola, mas permitir seu mínimo funcionamento. O Programa, então, dá a solução: a liberdade de captação de recursos no setor privado, o recebimento de doações e a adesão do trabalho voluntário. Partindo dessa premissa, estabelece como sugestão para o Estatuto das Uex:

Os meios e recursos para viabilizar o alcance dos objetivos da Unidade Executora serão obtidos mediante: I – repasses do PDDE; II – contribuição voluntária dos associados; III – convênios; IV – subvenções diversas; V – doações; VI – promoções escolares; VII – outras fontes”. (BRASIL, 2009b:22)

E usa do discurso da autonomia da gestão financeira para incentivar a busca de novas formas de garantir a manutenção da unidade escolar.

É a autonomia da gestão financeira na prática e a admissibilidade para que se pratique a criatividade, tendo em mira o alcance de resultados mais eficientes e eficazes com o uso dos recursos públicos destinados à educação. (BRASIL, 2003:15)

Fica claro nos documentos do Governo Federal que há uma ação concreta de institucionalização da participação de outros segmentos sociais na responsabilização financeira da escola pública que garanta sua manutenção e funcionamento. E isso se materializa, conforme Camargo e Viana (2009), através da promoção de eventos como festas, bingos, venda de rifas, além de doações e parcerias com a iniciativa privada e da colaboração financeira dos sócios da Unidade Executora e da comunidade em geral.

Sobre a constituição das Unidades Executoras, o manual de ajuda para organização de uma Unidade Executora, colocado à disposição pelo FNDE, estipula a possibilidade de um número ilimitado de sócios, divididos em duas categorias: a de efetivos, que compreende professores, diretor e vice-diretor, alunos e seus pais; a de colaboradores, que inclui o pessoal do setor administrativo, ex-alunos e seus pais, ex-professores e ex-diretores, e demais membros da comunidade, “desde que interessados em prestar serviços à unidade escolar ou acompanhar o desenvolvimento e suas atividades pedagógicas, administrativas e financeiras” (Brasil 2009b:09).

As políticas educacionais orientadas pela perspectiva neoliberal abrem a possibilidade de participação à comunidade e a todos os interessados, não sem antes deixar bem claro que essa presença deve ser ativa e direcionada para a colaboração através de serviços prestados à escola. Ou seja, disponibilidade para o trabalho voluntário, outra nuance da ressignificação do conceito de cidadania e participação.

De acordo com Silva (2005), o MEC destina às Uexs funções que extrapolam a simples questão administrativa dos recursos, levando-as a estimular a iniciativa voluntária de todos que se sensibilizarem com a convocação governamental.

Além disso, o modelo de Estatuto das Uex sugerido pelo FNDE determina como um dos deveres dos associados colaborar, da maneira que for possível, com a constituição de um fundo financeiro, que será utilizado para arcar com despesas não previstas pelo PDDE. E a pergunta a ser feita é: com que dinheiro será composto esse fundo?

Com essa atribuição, fica patente a transferência de responsabilidade com a manutenção da escola pública do Estado para os segmentos sociais que se prontificarem a desempenhar tal função, numa estreita relação com as orientações do Banco Mundial no que tange à questão do financiamento da educação pública, quer seja, participação e co-responsabilidade do setor privado e de organizações não-governamentais.

Ao analisarmos os Estatutos das Uex das escolas estudadas, pudemos constatar que, ainda que as datas de registro em cartório sejam distintas²⁴, os mesmos são idênticos, corroborando a estratégia de padronização adotada para o funcionamento das Uex e de suas diretrizes.

Apesar do modelo de Estatuto do FNDE ser disponibilizado como sugestão, o que pode ser constatado, ao analisar os Estatutos das Unidades Executoras das escolas pesquisadas, é que as principais diretrizes são ratificadas, principalmente naquilo que diz respeito à participação do setor privado na manutenção da escola e na retirada do Poder Público das tarefas de financiamento da educação. Isso fica patente nos incisos III e IV do artigo 6º do Estatuto da escola A:

III- Promoção e participação nas realizações das demais escolas da rede municipal e da Secretaria Municipal de Educação, que visem à captação de recursos para atendimento aos educandos carentes. IV- Captação de recursos públicos e privados para a consecução dos seus objetivos. (JUIZ DE FORA, 1991:01)

Ao mesmo tempo em que oficializa a transferência de responsabilidade do Estado para os demais segmentos da sociedade, o documento afirma, ainda, o objetivo da Unidade Executora de cooperação com o município, “em caráter complementar e subsidiário”, na assistência ao aluno carente e na manutenção das instalações escolares. Como os recursos repassados pelo Governo não são suficientes para tal fim, justifica-se, aí, a busca por fontes alternativas.

A lógica das Uex obedece às mudanças impostas na gestão escolar, que devem seguir a padronização dos processos a serem desenvolvidos na escola, com o objetivo de racionalizar e reduzir seus custos. O fato de diferentes programas disponibilizarem recursos não significa, necessariamente, que as demandas da escola serão atendidas, uma vez que os repasses seguem regras uniformes para utilização, independente das realidades vivenciadas pelas unidades escolares.

Esse modelo de gestão incorpora os preceitos ditados pelo bloco dominante, que possibilita à escola, segundo Oliveira (2003), buscar soluções criativas para garantir sua manutenção. Isto significa contar com a participação financeira de variados segmentos sociais, seja ela materializada em contribuições individuais ou parcerias com a iniciativa privada.

A descentralização administrativa que se observa tem representado a transferência de obrigações dos órgãos centrais às escolas, sobretudo por meio de programas especiais. A descentralização administrativa e financeira

²⁴ O registro da escola A foi feito em 19 de agosto de 1991 e o da escola B em 07 de abril de 1997.

permite à escola maior flexibilidade na gestão e captação de recursos externos. Essa é uma importante dimensão no quadro de reorganização das políticas sociais, pois essas passam a depender cada vez mais da capacidade de captação de recursos no meio local. Essas reformas têm resultado em reestruturação do trabalho pedagógico, proveniente da combinação de diferentes fatores que se fazem presentes na gestão e organização do trabalho escolar, tendo como corolário maior responsabilização dos professores e maior envolvimento da comunidade. (OLIVEIRA, 2007:367)

No momento em que define os tipos de sócios e discrimina suas atribuições, o Estatuto da escola A determina, como um de seus deveres, o pagamento pontual das contribuições, quando for o caso. Descreve como modalidades de sócios os fundadores, os efetivos, os contribuintes, os honorários e os beneméritos. Em relação às suas contribuições, define, pormenorizadamente, no seu artigo 9º, como devem ser:

§3º - serão sócios contribuintes as pessoas físicas ou jurídicas interessadas, que concorrerem com a contribuição de 1% (um por cento) do salário-mínimo vigente no mês a que se referir, permitido o seu arredondamento. §4º - o título de sócio honorário será conferido pela Assembléia Geral, por proposta de 2/3 (dois terços) do Colegiado, sempre com o sentido de grande homenagem ou de reconhecimento por nobilíssimos serviços prestados à Caixa Escolar. §5º - serão considerados sócios beneméritos aqueles que fizerem donativos de valor igual ou superior a 01 (um) salário-mínimo. (JUIZ DE FORA, 1991:03)

Ao dispor da existência de sócios na formação das Uex, o modelo de Estatuto sugerido pelo FNDE – e seguido de forma padronizada na rede municipal de Juiz de Fora – aponta para uma relação de total dependência das escolas frente aos segmentos da sociedade civil. A manutenção e o funcionamento das unidades escolares passam a ser responsabilidade compartilhada pelos diferentes setores da população que tendem a responder aos apelos oficiais, não só com as contribuições financeiras, mas também com serviços comunitários e voluntários.

Nesse sentido, o PDDE, muito mais que um programa que possibilita cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, de forma suplementar, se transforma num instrumento que carrega consigo dois objetivos principais: um se explicita numa ação deliberada de empurrar a responsabilidade de manutenção da escola pública para a iniciativa privada e outras organizações existentes na sociedade. E isso traz desdobramentos que afetam, de maneira significativa, a sua concepção de educação e os processos pedagógicos daí originados, uma vez que a contrapartida da participação financeira será a participação na definição de seu projeto. O outro objetivo é, conforme dito anterior-

mente, fazer com que a escola não se desvie dos caminhos desenhados pela política educacional oficial. Ao receber os recursos, tem duas opções: se adequar às diretrizes do bloco no poder e utilizar as verbas na implementação de seu projeto ou não utilizá-las e se subordinar totalmente à “filantropia” privada.

Como se vê, no quadro apresentado pela política oficial, não se apresentam alternativas. Isso sinaliza que a rebeldia necessária da qual nos fala Mészáros (2005) se coloca como elemento fundamental para a contestação e a construção de um modelo educacional que supere os paradigmas fundados na sociedade do capital.

Nesse contexto de implementação de variados programas, em especial o PDDE, a atuação das direções escolares também encontra diferentes obstáculos, os quais são expressos no tocante à tarefa de dar conta das dimensões político-pedagógicas e administrativo-financeiras da escola.

A componente 04 da escola A, exercendo o cargo de vice-diretora, além de ratificar a insatisfação com os prazos estipulados pelos órgãos competentes para a prestação de contas, relata o tempo que é dispendido no preenchimento de inúmeros formulários, relatórios e planilhas. Segundo ela, as planilhas de prestação de contas trazem exigências próprias de quem tem formação em Contabilidade, o que agrava mais ainda o desenrolar do processo.

[...] O que eles exigem de nós na prestação de contas é algo de alguém formado até em contabilidade, isso é absurdo, sabe? Até pela questão do tempo devido para aquilo ali. A prestação de contas demanda um tempo que é incompatível com a função do diretor e do vice-diretor, entendeu? Então, [...], quando eu peguei o cargo de vice-diretora, houve uma decepção muito grande porque, ao mesmo tempo que você quer que as coisas funcionem de forma pedagógica, as coisas não funcionam porque você está atolado na burocracia. (Componente 04 da escola A)

Essa situação revela que o papel do educador em geral – e da administração escolar em particular – tem se fragmentado em função do caráter técnico-burocrático dos programas criados pelos órgãos oficiais, que tomam boa parte do tempo dos trabalhadores da educação na execução de tarefas que nada mais são que o cumprimento de exigências e pré-requisitos impostos como contrapartida aos benefícios recebidos.

Com o aprofundamento das reformas educacionais e com a ressignificação do papel da escola, Oliveira (2003) entende que o professor passa a assumir funções que extrapolam sua formação. E afirma que

Muitas vezes esses profissionais são obrigados a desempenhar as funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outros. Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante. (OLIVEIRA, D., 2003:32)

Os efeitos advindos dessas transformações se traduziram em uma reestruturação do trabalho docente que, de acordo com a autora, se estende para além da sala de aula, compreendendo atividades ligadas à gestão como planejamento, elaboração de projetos e avaliação.

Segundo Peroni (2007), o quadro inaugurado pelo PDDE, com a criação das Uex, pode ter tido papel fundamental na secundarização das discussões político-pedagógicas necessárias ao bom andamento do projeto educacional, desaparecendo, muitas vezes, das pautas das reuniões do Colegiado e do coletivo escolar, em função da temática financeira.

Assim, o que ocorre é a fragmentação do processo decisório, onde assuntos relativos à área pedagógica são tratados por um grupo, enquanto que assuntos administrativo-financeiros são pauta para outro, como se os processos que se desenvolvem na escola fossem estanques e não dissessem respeito a todos. Isso traz consequências nefastas e compromete a construção de uma gestão democrática:

[...] A articulação entre a fragmentação nas relações estabelecidas entre mecanismos colegiados de gestão de natureza diversa e a ênfase técnico-operacional acentuada pelo PDDE concentrou ainda mais as opções de política escolar nas mãos dos diretores, implicando restrições às práticas democráticas de gestão e contrariando um de seus princípios elementares: atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de decidir sobre destinação e priorização de recursos. (PERONI, 2007:262)

A componente 04, vice-diretora da escola A, conclui que as ações apresentadas pelo MEC para garantir o recebimento de verbas se materializam num sem número de programas específicos que se desdobram, no caso de sua escola, em cinco contas bancárias em agências diferentes, difíceis de serem administradas, pelas exigências feitas em relação a extratos, cálculos de cotas, rendimentos e aplicações.

Cabe ressaltar que as escolas podem receber recursos provenientes do PDE, PNE (Programa Nossa Escola), além do PDDE que inclui o Programa de Acessibilidade, Proinfo,

o Programa Ensino Médio Inovador, o Programa Mais Educação, além de repasses para o funcionamento de escolas em fins de semana para desenvolvimento de atividades relacionadas a lazer e cultura, formação inicial para o trabalho e ações complementares. A participação das escolas em alguns programas depende de seleção por parte das secretarias de educação e para cada um deles há procedimentos de prestação de contas em separado.

No que diz respeito às atividades relativas ao Programa Mais Educação e àquelas desenvolvidas nos finais de semana, os órgãos oficiais lançam mão da força de trabalho precarizada representada pelo trabalho voluntário, estipulando que haverá ressarcimento das despesas com transporte e alimentação, calculado de acordo com o número de turmas monitoradas, sendo o valor definido em sessenta reais por cada uma atendida, limitado ao valor de trezentos reais. Esse teor se manifesta no inciso III do artigo 13º da Resolução n. 3 de 2010:

§2º Os trabalhos desenvolvidos pelos responsáveis pela execução, organização, coordenação e acompanhamento das atividades nas escolas nos finais de semana, a que se refere o inciso II do §1º, serão considerados de natureza voluntária, na forma definida na Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. (BRASIL, 2010:15)

Esses diversos programas evidenciam a existência suficiente de recursos para viabilizar uma educação pública de qualidade, mas os instrumentos utilizados para o repasse explicitam, de maneira contundente, a intencionalidade do Poder Central de total controle sobre a destinação dos recursos e sua aplicação.

O engessamento da liberdade das escolas de gerir os recursos que deveriam ser disponibilizados para seu funcionamento demonstra que não há interesse em se conviver, e muito menos, estimular a gestão democrática, a participação efetiva dos sujeitos da escola e a sua autonomia.

As exigências feitas para o desenvolvimento das atividades previstas pelo PDDE não vêm acompanhadas de apoio sistemático dos órgãos superiores. Segundo a componente 04 da escola A, não há acompanhamento e assessoramento por parte da Secretaria Municipal de Educação, afirmando que não há um setor específico que dê suporte técnico às escolas, fazendo com que as mesmas assumam integralmente a responsabilidade pelo processo de movimentação bancária e contábil.

A Prefeitura pede um extrato absurdo, que você tem que calcular cota, calcular rendimento, calcular aplicação. Aí o banco aplica errado, e aí a culpa é sua, e aí tudo... qualquer errinho que você faz é você que tem que pagar do seu bolso, o que eu acho um absurdo, uma vez que você, né, não tem esse apoio.
(Componente 04 da escola A)

Com a reestruturação da organização do trabalho na escola, os seus trabalhadores tiveram as atividades intensificadas, pois passaram a assumir funções que vão além daquelas inerentes ao exercício da regência. Nesse contexto, as concepções tecnicistas voltam à tona com os destaques à eficiência e eficácia nos resultados, fruto de processos de reestruturação da organização do trabalho, e no monitoramento através de avaliações padronizadas.

Esse quadro de intensificação do trabalho também encontra lugar no caso dos ocupantes de cargos de direção, onde as atribuições se avolumaram, em função das exigências colocadas pelos inúmeros programas oficiais. Isso os deixa em situação vulnerável, pois sabem que seu papel se estende muito além de questões administrativo-financeiras. Por outro lado, não podem deixar de cumprir os procedimentos exigidos sob pena de cessarem os repasses financeiros. Oliveira (2007) sintetiza o processo de intensificação do trabalho sobre os profissionais da educação:

Esse modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem. Sendo assim, aumenta a responsabilidade dos trabalhadores docentes sobre o êxito dos alunos, ampliando os raios de ação e competência desses profissionais. O sucesso dos alunos é algo exaustivamente mensurado, avaliado sistematicamente por instrumentos que não são elaborados no contexto escolar. Da mesma maneira, são muitas as demandas que chegam a esses trabalhadores como provas e exigências de sua competência em conseguir responder as prescrições de ordem orçamentárias, jurídicas, pedagógicas e políticas.
(OLIVEIRA, 2007:06)

Esse processo, segundo a autora, provoca sobrecarga de trabalho aos profissionais da escola, forçando-os a se desdobrarem para responder às demandas apresentadas, sob a pressão exercida pela dinâmica da política educacional oficial.

Existe tanta coisa a fazer que simplesmente cumprir o que é especificado exige quase todos os esforços do professor, executando uma intensa quantidade de tarefas que na maior parte das vezes não foi elaborado ou decidido por ele, não existindo tempo para se parar para pensar e discutir sobre essas tarefas.
(OLIVEIRA, s/d:14)

Isso contradiz o que trata a Resolução 03, no seu artigo 22, inciso IV, no que diz respeito ao apoio a ser destinado às Unidades Executoras, pelas Entidades Executoras, em relação às suas atribuições contábeis:

l) apoiar, técnica e financeiramente, as Uex, representativas de suas escolas, no cumprimento das obrigações referidas nas alíneas “l” a “o” do inciso V deste artigo, inclusive, se necessário, com a disponibilização de contador habilitado para esse fim, bem como em iniciativas que contribuam para a regular e eficiente aplicação dos recursos do programa, vedadas ingerências na autonomia de gestão que lhes é assegurada. (BRASIL, 2010:23)

O processo de prestação de contas exigido pelo FNDE tem sido objeto de discussão e crítica por parte dos trabalhadores da educação. Em função da rigidez das exigências, envolvendo um arcabouço burocrático que demanda tempo e conhecimento técnico para realizá-la, a prestação de contas tornou-se um mecanismo de engessamento das direções escolares, que vêem seu tempo ser tomado, basicamente, no cumprimento desses meandros administrativos, impedindo-as de exercer, plenamente, seu papel político-pedagógico junto ao coletivo escolar.

Além disso, enfrentam, juntamente com os demais membros da Unidade Executora, dificuldades na leitura e compreensão do texto contábil, transformando o processo de análise dos números oriundos de receitas e despesas, das ações realizadas e da totalização uma peça estranha para a maioria, impossibilitando, desse modo, um parecer crítico sobre o que foi realizado. A vice-diretora, componente 04 da escola A confirma:

Então elas (as pessoas) ficam assim... quase que tão burras quanto eu, até porque quando elas olham as planilhas da Prefeitura, elas não entendem nada. Nada. A gente só vê um monte de número absurdo, números, mais números, mais números, tinha aqui, tinha ali, foi aqui, rendeu isso, fez isso, pagou tanto de imposto, pagou disso, pagou... coisas assim, né, inexplicáveis. (Componente 04 da escola A)

Também a componente 03 da escola B, que exerce o cargo de direção, ratifica as dificuldades vivenciadas para cumprir as exigências do Programa:

A bem da verdade, nem nós, diretores, somos preparados, tecnicamente, pra isso. A gente vai aprendendo na prática, no dia-a-dia, quebrando cabeça, né, e até aprender para que verba é o quê, o que serve, como que se faz. (Componente 03 da escola B)

Mesmo que todos os componentes da Uex tenham dificuldades para analisar os documentos contábeis da prestação de contas, os mais vulneráveis são os representantes da comunidade, que não estão acostumados com a linguagem técnica utilizada.

Não foram constatados quaisquer mecanismos de orientação, formação e informação por parte dos órgãos oficiais das esferas governamentais sobre como lidar com a leitura e análise da contabilidade. Isso faz com que os representantes da comunidade restrinjam seu papel a, quando convocados, participarem na discussão das prioridades e definição sobre a utilização dos recursos, ficando com os considerados mais capacitados a tarefa de elaborar a prestação de contas. Ao final, caberá aos representantes da comunidade ratificarem o documento. Davies (2001) confirma a dificuldade dos usuários no acompanhamento das contas:

[...] Para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para se decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente. (DAVIES, 2001:41)

No que diz respeito à frequência com que são feitas as reuniões do Conselho Fiscal, no caso da escola A, estas só ocorrem na época em que a verba chega. Ao decidir como gastá-la, faz-se a ata a fim de registrar as decisões, as quais são tomadas pelo Conselho e pelo Colegiado. Reúne-se novamente ao final do ano, a fim de proceder à prestação de contas.

Em relação à escola B, ocorrem, segundo a diretora, até quatro reuniões anuais, sendo que não há uma reunião específica para a prestação de contas. Ao justificar dificuldade para reunir os membros do Conselho, afirma que a análise é feita individualmente e, em seguida, colhida a assinatura.

A dificuldade de atrair os componentes do Conselho para as reuniões é um ponto comum entre as escolas pesquisadas. Na escola A, a vice-diretora, descreve, desolada, como são realizadas:

É uma 'peleja' essa reunião para os pais virem. Você não pode colocar que é pra isso, senão não vem ninguém, entendeu? Você tem que colocar que é uma reunião de pais pra vir, e aí você vai 'pelejando' pra poder ver se alguém fica, vai todo mundo embora. (Componente 04 da escola A)

Esses mecanismos utilizados pelas escolas para garantir o cumprimento dos pré-requisitos exigidos pelo FNDE confirma o caráter simbólico e formal do Conselho Fiscal.

Apesar do discurso de participação democrática e coletiva, o importante, para o MEC, é que a política educacional traçada por seus técnicos e colaboradores agrupados em diferentes entidades, particularmente no Movimento Compromisso Todos pela Educação, seja executada.

Dessa forma, as Uex se expressam, conforme analisado anteriormente, em operadoras das diretrizes definidas pelo bloco no poder, consolidando e reproduzindo a lógica do voluntariado e da co-participação na manutenção financeira da escola pública.

Não há, nessas estruturas, espaços para discussão, questionamentos ou formulações alternativas à apresentada pelos órgãos oficiais, já que importa “*administrar, de acordo com as normas legais que regem a atuação da Unidade Executora, os recursos provenientes de repasses, subvenções, convênios, doações e arrecadações da entidade*”. (BRASIL, 2009b:09, grifos nossos)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mudança de paradigmas advinda da reestruturação produtiva, em função do esgotamento do modelo fordista/taylorista de produção, se materializou em novas relações de classe, conformando um novo perfil de cidadão, adequado às exigências que o capital apresentava, nos seus movimentos de reorganização. Transformações profundas ocorreram no mundo do trabalho e na correlação de forças entre os diferentes interesses representados pela classe trabalhadora e o capital, trazendo como desdobramentos a intensificação da exploração em função do novo padrão de acumulação.

O modelo flexível de produção introduziu um novo modo comportamental que se orientava pela formação de trabalhadores polivalentes, que passaram a responder pelo controle do processo produtivo e pela responsabilização do seu resultado.

O advento do neoliberalismo incrementou as condições para que o capital pudesse expandir seus tentáculos, numa ação direcionada à redução do papel do Estado enquanto regulador da economia e fomentador do desenvolvimento e principal responsável pela implementação e manutenção de políticas sociais. O resultado da política neoliberal foi desregulamentação e precarização do trabalho, privatizações e redução da rede de proteção social, o que acentuou o quadro de miséria e desigualdade, particularmente nos países periféricos.

No Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, concomitante a esse movimento do capital, o bloco no poder, ciente que já não bastava uma postura de defesa do modelo econômico, passou a disputar, no interior da sociedade civil, espaços que pudessem ser ocupados pelo pensamento dominante, em função da reordenação político-ideológica mundial. Diferentes momentos foram palco para os confrontos dos projetos societários representados pelo bloco no poder e os movimentos organizados dos trabalhadores, particularmente na instância legislativa, onde se desenvolvia o processo constituinte de 1987/1988.

Os anos 1990 tiveram como marco a Reforma do Estado protagonizada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso que, sob a justificativa de uma máquina ineficiente e pesada, propugnava a redução do papel do Estado e de sua intervenção enquanto agente econômico e nas questões sociais. Isso se traduziu em redução dos gastos públicos, principalmente com a prestação de serviços sociais, que passaram a ser geridos pela iniciativa privada através de

organizações sociais e ONGs, a privatização do patrimônio estatal e a entrada do país no processo de globalização em andamento e sua inserção no mercado mundial. Mas, ao mesmo tempo, os ideólogos da Reforma, tendo à frente Bresser Pereira, precisavam ir além das mudanças administrativas e econômicas. Era imprescindível que se buscasse uma outra conformação social, alicerçada nos princípios neoliberais.

Dessa forma, novos valores passaram a ser disseminados, a partir da ressignificação de conceitos realizada e difundida pela burguesia com o intuito de buscar o consenso e legitimação social, com vistas à consolidação de sua hegemonia. Essa sociabilidade arquitetada pelo bloco no poder visava, além de quebrar a resistência de setores organizados, viabilizar relações sociais baseadas na focalização e atendimento a demandas setoriais, tirando do centro a atuação coletiva via entidades de classe e outras organizações para destacar ações individualizadas e pontuais. Dessa maneira, é transferido para a sociedade civil o papel de co-responsabilizar-se pelas tarefas que eram prerrogativas do Estado, o que apontou para uma diretriz cara aos representantes da Terceira Via, calcada na cooperação, participação e responsabilidade, livre de conflitos e de antagonismos de classe, onde cada indivíduo usufrui de seus direitos e assume seus deveres. As diretrizes que apontavam para a construção do consenso e da coesão social, solidificando a hegemonia do bloco no poder, teve continuidade no Governo Luis Inácio Lula da Silva, ao ratificar as ações de parceria com organizações não-governamentais e ao aprofundar o repasse da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, num modelo de co-gestão.

No que tange à área educacional, o que assistimos, desde o Governo Fernando Henrique, foi a crescente desresponsabilização do Estado na oferta e manutenção da educação pública, numa progressiva transferência de atribuições aos segmentos da sociedade civil, sem abrir mão do controle do processo e da formulação de políticas e definição de diretrizes.

Todo esse movimento estava em consonância com as orientações ditadas pelos organismos internacionais e pelo receituário aplicado nos países periféricos, em especial os da América Latina, no bojo das reformas em andamento, com destaque para a direção apontada pela Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem.

Um dos pontos destacado pelo grupo hegemônico para a educação era a utilização racionalizada e eficiente dos recursos seguida do discurso da importância da participação da sociedade civil e do trabalho voluntário, com vistas a compartilhar com os segmentos sociais a responsabilidade pela educação e pelos seus resultados.

Um dos mecanismos utilizados pelo bloco dominante para implementar sua política educacional condizente com o ideário neoliberal foi a criação de inúmeros programas, cujo foco apontava para a desconcentração de algumas ações, num falso discurso de autonomia dada às unidades escolares sem, contudo, perder o controle sobre a execução das ações e sem se abster do poder de formulação e decisão sobre as diretrizes a serem adotadas.

De forma mais contundente, o Governo dispensou maior atenção aos programas que envolviam o financiamento da educação. Como boa parte do financiamento da educação está distribuída nesses programas, não é vislumbrada outra saída pela escola que não seja a de se adequar à política governamental sob pena de não conseguir, minimamente, se manter.

Destacamos, como objeto de nosso estudo, o Programa Dinheiro Direto na Escola, que consiste num instrumento direto de repasse de recursos entre o ente federal e as escolas. Com a instituição obrigatória de Unidades Executoras como forma de se beneficiar dos recursos, o Programa passou a lançar mão de suas amplas atribuições para recorrer à iniciativa privada como meio de subsistência e manutenção. Com isso, as escolas ficaram, muitas vezes, expostas à ingerência de setores empresariais que poderiam buscar, como contrapartida, participação na formulação e implementação de projetos de seus interesses junto à escola.

O PDDE se reveste de uma lógica gerencial nos processos administrativos, remetendo para as Uex o papel de aglutinar as pessoas em torno de tarefas que requerem, progressivamente, responsabilidade e compromisso com o funcionamento da escola, seja pela colaboração participativa via trabalhos voluntários, seja pela contribuição financeira sistemática, como visto nos modelos de estatutos.

O discurso oficial, ao tratar de autonomia e financiamento, utiliza de expedientes da retórica para confundir as pessoas e mascarar suas reais intenções. E isso fica explícito quando, ao invés de proporcionar condições da escola tratar os recursos de acordo com as demandas definidas coletivamente pela comunidade e pelo seu projeto pedagógico, oferece a possibilidade de uma autonomia financeira, o que significa dar-lhe liberdade de ação para buscar o autofinanciamento; traduzindo, empurrando-a para processos de privatização.

Conforme o levantamento das categorias de análise e de acordo com os dados coletados nas escolas pesquisadas, foi possível constatar que o PDDE traz sérias implicações para a gestão escolar, bem como para sua autonomia, para a participação dos sujeitos nos processos desenvolvidos no interior da escola, para a definição e implementação de seu projeto político-pedagógico e

para o financiamento das demandas apresentadas pelo coletivo escolar e para o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

A participação da comunidade no planejamento e formulação de diretrizes pedagógicas, administrativas e financeiras se mostrou superficial, num papel mais figurativo e de aparência, cujo propósito parece o de legitimar as ações já determinadas no âmbito da direção escolar. Afora isso, se mostrou ausente uma política de incentivo por parte da escola para que a comunidade pudesse participar do cotidiano da escola e muito menos nas instâncias que poderiam lhe permitir atuar, de forma concreta, nos processos decisórios referentes à gestão escolar.

A passividade e a aparente ausência dos pais da vida escolar se mostram mais como uma vontade da escola de manter a comunidade à certa distância dos assuntos da instituição, demonstrando pouco interesse em partilhar o poder sobre determinados assuntos, do que uma ação deliberadamente pensada dos participantes da escola.

O PDDE tem sua existência fundamentada na lógica da participação enquanto motor de ampliação da cidadania. Mas que tipo de participação é desejada pelo bloco no poder? Ao analisarmos o material disponível, a legislação existente e revisarmos a bibliografia sobre o assunto, pudemos constatar que a participação requerida no discurso oficial é baseada na nova sociabilidade que nos fala Neves: uma adesão aos princípios difundidos pelo bloco no poder e que se referencia no ideário da Terceira Via.

Na execução do Programa, o que se verifica é o excesso de procedimentos burocráticos que acaba por ocupar boa parte da atenção da direção escolar, fazendo com que deixe em segundo plano as questões relativas ao processo pedagógico e ao seu papel mediador entre os sujeitos participantes da escola. Além disso, a utilização dos recursos repassados pelo PDDE tem formato estabelecido e critérios de utilização e acompanhamento previamente determinados pelo órgão oficial, restando à comunidade escolar – pais, alunos, corpo docente – a simples execução das determinações elaboradas pelas instâncias superiores, numa adesão automática aos preceitos idealizados pelo bloco no poder.

Essa pretensa autonomia, traduzida numa liberdade limitada propiciada pela União e expressa no PDDE, segue a linha das orientações do Banco Mundial que aponta a padronização do modelo empresarial de gestão com racionalização dos custos acompanhada da otimização dos resultados. Desconsidera as particularidades regionais, culturais, sociais e

políticas das unidades escolares e as aprisiona numa estrutura na qual dita as normas a serem seguidas, tolhendo totalmente sua liberdade de pensar a prática, definir suas diretrizes e organizar a ação.

A escola tem se transformado numa instituição cujo objetivo principal é, através da certificação, o desenvolvimento de competências para a inserção num mercado que tem como regra a precarização do trabalho e sua crescente desregulamentação. A atenção é concentrada nos resultados e todos os investimentos devem se pautar no atendimento aos objetivos delineados pelo Poder Central.

O papel que a escola deve assumir como agente formador de sujeitos históricos e plenos de capacidade de intervir, criticamente, na sociedade vai se esvaindo frente a necessidade de cumprir o rol de exigências delegado pelos órgãos oficiais. Como a comunidade escolar fica alijada da participação efetiva nos processos que se desenvolvem na escola, a presença de seus representantes na Uex se expressa num caráter figurativo, desempenhando uma função espectadora, resumindo-se a respaldar as decisões já tomadas pelos quadros internos da administração.

Dessa maneira, a participação da comunidade na administração dos recursos, na definição da sua utilização e no controle se faz de forma tímida e geralmente subserviente aos pareceres da direção escolar, num papel de respaldar e legitimar os números apresentados. O caráter coletivo nos processos de discussão e deliberação, próprio de uma gestão democrática, fica secundarizado e extremamente comprometido.

As Uex, enquanto entidades a quem cabe o recebimento e gerenciamento dos recursos da escola pública, tornam-se também responsáveis por viabilizar o funcionamento da escola, já que faz parte de suas atribuições angariar apoio financeiro e captar recursos de fontes diversas do Estado. Uma forma explícita do bloco no poder de se desvencilhar da obrigação da oferta do serviço educacional, repassando-a para as mãos da iniciativa privada.

Nesse sentido, o Estado, ao manter o controle do processo, monitorando e avaliando os resultados, atende aos interesses privados formulando políticas condizentes com as demandas dominantes, ao mesmo tempo em que aponta para ações privatizantes na educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Flávio Anício. A formação do “cidadão-trabalhador”: educação e cidadania no contexto do “novo industrialismo”. In: Neves, Lúcia Maria Wanderley (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 9. reimpressão. São Paulo: Boitempo Editorial: 2007.

ARROYO, Miguel G. **Da escola carente à escola possível**. 6. ed. São Paulo, Brasil: Ed. Loyola, 2003.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX**: Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., novembro de 1994.

BECSKEHÁZY, Ilona; LOUZANO, Paula. **Saindo da Inércia?** Boletim da educação no Brasil. PREAL e Fundação Lemann. [S.l.]: ICI Comunicação, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERGAMO, Edimir Aparecido. **Gestão democrática na escola pública**: uma atribuição do diretor com o apoio dos conselhos escolares. Apresentado no 1º Simpósio Nacional de Educação. Unioeste, Paraná. Nov. 2008.

BOITO JÚNIOR, Armando . A burguesia no governo Lula. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (org.). **Neoliberalismo e setores dominantes**: tendências globais e experiências nacionais. CLACSO. Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais. Buenos Aires, agosto de 2006.

_____. A hegemonia neoliberal no Governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, n. 17. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.- set. 2010.

BRASIL, Ministério da Educação. Resolução n. 03, de 01 de abril de 2010. Dispõe sobre os processos 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 de abril de 2010. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-legislacao>> Acesso em 28 nov. 2010.

_____ (a). Resolução n. 04, de 17 de março de 2009. Dispõe sobre os processos 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de março de 2009. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-legislacao>> Acesso em 14 nov. 2010.

_____ (b). **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora**. Brasília, DF, 2009.

_____. **PDDE: orientações básicas**. Programa Dinheiro Direto na Escola. Elaboração: PAZ, Adalberto D. da; FILHO, Antônio de F. D. Arte e diagramação: NETO, Izaías G. de L. Brasília: FNDE, 2003.

_____ (a). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Apresentação. S/d. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-apresentacao>> Acesso em 14 abr. 2010.

_____ (b). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dinheiro Direto na Escola. S/d. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programa-dinheiro-direto-na-escola>> Acesso em 12 abr. 2010.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em 10 mar. 2010.

CAMARGO, Rubens B.; VIANA, Mariana P. 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. Apresentado no XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 1., Niterói/RJ e Vitória/ES. **Anais...** Niterói/ RJ e Vitória/ES: ANPAE e UFES, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, PP. 95-110, 2004.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DOURADO, Luis Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, volume 28, n. 100. Campinas, out. 2007.

DREIFUSS, René Armand. **O jogo da direita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

FONTES, Virgínia Maria. **Reflexões im-pertinentes**: História e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Escola pública brasileira na atualidade**: lições da história. S/d. Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/docentes/edu/alberto/page_download/SOCIOLOGIAII_2010/3.ESCOLAPUBLICA_FRIGOTTO.pdf> Acesso em 18 mar. 2011.

_____. Escola pública brasileira na atualidade: lições da história. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (orgs.). **A escola pública no Brasil – história e historiografia**. Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. Mudanças societárias e as questões educacionais da atualidade no Brasil. **Revista Ciência e Opinião**, Curitiba, v. 2, n.1/2, jan./dez. 2005.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GALL, Norman; GUEDES, Patrícia Mota. **A Reforma Educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil**. [S.l.]: Azul Publicidade, 2009.

GONÇALVES, Francisco Williams de A. et al. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado contemporâneo. **Série Estudos: Periódicos do Mestrado em Educação da UCDB**. Campo Grande. n. 18, p. 127-142. dez. 2004.

GORENDER, Jacob. Mandato enquadrado na direitização mundial. In: **VVAA Margem Esquerda** – ensaios marxistas n. 1. São Paulo: Boitempo, 2003.

GOUVEIA, Andréa Barbosa et al. Os efeitos das reformas educacionais no financiamento da educação: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas do Estado do Paraná, Brasil. **Revista Série Estudos**, n. 13. Campo Grande: UCDB, 2004.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. volume 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

INTER-AMERICAN DIALOGUE. PREAL – Programa de Promoción de La Reforma em América Latina y El Caribe **Partnership for Educational Revitalization in the Americas**. S/d. Disponível em <<http://www.thedialogue.org/educationreformpreal?s=preal>> Acesso em 11 set. 2010.

JUIZ DE FORA. Secretaria Municipal de educação. **Estatuto do Caixa Escolar da Escola A**. 19 de agosto 1991.

_____. Secretaria Municipal de educação. **Estatuto do Caixa Escolar da escola B**. 01 de fevereiro 1997.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LAVILLE, Christian. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Armed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LESBAUPIN, Ivo. O desmonte de um país. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LIMA, Kátia Regina de Souza e MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

MAAR, Wolfgang Leo. Por uma nova cultura política. In: VVAA **Margem Esquerda** – ensaios marxistas n. 1. São Paulo: xx Boitempo, 2003.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social**: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

_____. Estratégias burguesas de obtenção do consenso nos anos de neoliberalismo da Terceira Via. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução revista por Leandro Konder. São Paulo: Martins Claret, 2007.

_____. **A ideologia alemã**. Tradução Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: LePM Editores, 2001.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MICHELS, Maria Helena. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 33, set./dez. 2006.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional>> Acesso em 07 mar. 2011.

NETO, Antônio Cabral; ALMEIDA, Maria Doninha. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. **Revista Em Aberto**, Brasília, v.17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil nos anos 90: período Itamar Franco. In: **Educação e política no limiar do século XXI**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. **Educação e política no Brasil de hoje**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

_____. **Brasil 2000: nova divisão de trabalho na educação**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Revista e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

_____. Trabalho docente e qualidade da educação: tradições e contradições. Apresentado no XXIII Simpósio Brasileiro. V Congresso Luso-Brasileiro. I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. **Cadernos Anpae** n. 4. Porto Alegre, RS, 2007.

_____. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. Transformações na organização do processo de trabalho docente e o sofrimento do professor. S/d. Disponível em <<http://www.redeestrado.org/web/archivos/publicaciones>> Acesso em 21 mar. 2011.

OLIVEIRA, Francisco. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? In: **VVAA Margem Esquerda** – ensaios marxistas n. 1. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARO, Vitor Henrique. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

_____. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, v. 13, n. 001, p.23-38, 2000.

_____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. **Revista Bras. Est. Pedag.** Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290. mai/ago 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: INEP, 2007.

_____. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 98, jan./abril 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100. Campinas, outubro de 2007.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80. Campinas, setembro de 2002.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RUSSO, Miguel Henrique. Escola e Paradigmas de Gestão. **ECCOS – Revista Científica**, São Paulo, v. 6, n. 01, p. 25-42, 2008.

SÃO PAULO testará modelo de gestão de escolas de Nova York. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 jan. 2009. Caderno Geral.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 4. edição. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. **Da Nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SHIROMA, Eneida Oto. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE**. xxxx Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

SILVA, Maria Abádia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Cad. CEDES**, vol. 23, n. 61, Campinas, dez. 2003.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 22, 2003.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirin Jorge; HADDAD, Sérgio (organizadores) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 24. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2008.

VON MISES, Ludwig. **Liberalismo: segundo a tradição clássica**. Ludwig Von Mises; tradução de Haydin Coutinho Pimenta. Rio de Janeiro: José Olympio: Instituto Liberal, 1987.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000.

ANEXOS

Para a realização da pesquisa de campo, foi elaborado um roteiro de perguntas que compuseram o questionário para as entrevistas, o qual se deteve nas seguintes questões:

Participação

- 1) Como a comunidade se faz presente no cotidiano da escola?
- 2) A participação da comunidade se realiza em quais instâncias? Seu caráter é consultivo ou ela tem poder de decidir?
- 3) As pessoas da comunidade/escola têm clareza do montante de recursos que a escola recebe? Têm conhecimento das demandas que a escola apresenta?
- 4) Como são decididas as prioridades no momento de se aplicar os recursos?
- 5) Na sua opinião, os recursos disponibilizados pelas esferas governamentais garantem educação de qualidade? Gastos os recursos, e com demandas para serem atendidas, que saídas se apresentam para a solução dos problemas financeiros?
- 6) De que modo você acha que a participação das pessoas pode ser determinante na vida da escola?

Autonomia

- 7) A escola tem poder de gerir os recursos disponibilizados de acordo com suas demandas, prioridades e diretrizes definidas pelo coletivo?
- 8) Você acha que o montante dos recursos repassados basta para a escola atingir seus objetivos?
- 9) O que a escola faz quando percebe que os recursos estão escasseando e as demandas só vão crescendo?
- 10) O que as instâncias superiores dizem quando a escola reclama dos recursos limitados? Quais têm sido as respostas recebidas dos governantes diante dos pleitos apresentados pela escola?

Gestão democrática

- 11) Qual tem sido o papel desempenhado pela direção escolar no processo de ensino e aprendizagem?
- 12) Os alunos têm canais de intervenção na escola? Quais?
- 13) O corpo docente tem espaço para participar e intervir nas decisões de cunho pedagógico, financeiro e administrativo?
- 14) Como é a relação da escola com a comunidade?
- 15) Você acha que as pessoas têm clareza de suas responsabilidades para com a escola? Discutem seus papéis e o confrontam com o papel que cabe ao governo?

Projeto político-pedagógico

- 16) A escola definiu seu projeto político-pedagógico a partir de que pressupostos? Quem participou de sua construção?
- 17) A escola tem conseguido construir e colocar em prática seu projeto político-pedagógico sem interferência externa?
- 18) Você se lembra quando foi a última vez que o coletivo se reuniu para rediscutir o projeto político-pedagógico? Você saberia destacar os principais pontos do projeto político-pedagógico?
- 19) Você acha que as avaliações que o governo realiza estão condizentes com os objetivos traçados pelo projeto político-pedagógico da escola?
- 20) Você concorda que o repasse extra de recursos feita pelo governo esteja vinculado ao desempenho/resultados obtidos pelos alunos nas avaliações realizadas por ele?