



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8793 - Trabalho Completo - 3ª Reunião Científica da ANPEd-Norte (2021)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: AS INTERSEÇÕES DO PDDE COM A PROPOSTA DA CEPAL/OREALC DE 1992

Luizete Cordovil Ferreira Silva - UFPA - Universidade Federal do Pará

AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: AS INTERSEÇÕES DO PDDE COM A PROPOSTA DA CEPAL/OREALC DE 1992

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia; Participação; UEx.

A PROBLEMÁTICA DO ESTUDO

Desde que a Administração Pública Brasileira sofreu reformas na sua estrutura institucional em 1995, sob a égide da **descentralização**, da **flexibilização** e da **autonomia** enquanto estratégias de gestão recomendadas pelos países centrais às economias periféricas, um conjunto de políticas e práticas governamentais vem ressignificando a oferta dos serviços públicos no país, particularmente os de caráter social, dado o novo papel atribuído aos usuários desses serviços, que passam de “meros espectadores” à condição de proativos no seu fornecimento (PEREIRA, 1997).

No campo da educação, mais especificamente da gestão dos sistemas de ensino e escolas, essas medidas vêm se traduzindo em políticas e programas governamentais que, se de um lado, mostram o poder de interferência das agências internacionais de assistência técnica e financeira nas reformas educacionais locais de países da América Latina e Caribe, de outro, revelam a força da ideologia neoliberal no campo da gestão educacional, a partir da *legalização* de práticas de gestão de bases mercantis, que incentivam a **autonomia financeira** das escolas e a **participação** das comunidades escolar e local **na provisão dos serviços** ofertados nas unidades de ensino, sob o discurso de uma gestão institucional mais autônoma, eficiente e moderna.

Na realidade brasileira, é notória a singularidade das propostas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC)[\[1\]](#), enquanto agência de assistência técnica a países de

economia periférica, ou em desenvolvimento, com programas federais de descentralização de recursos públicos *para* as escolas.

Mas, que sentidos são atribuídos aos conceitos de **autonomia** e **participação** na escola no conteúdo do documento da CEPAL/OREALC de 1992, e como o governo brasileiro incorpora a nova lógica de gestão pública na oferta dos serviços educacionais[2], por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)?

O texto discute as interseções do PDDE com as propostas de políticas de gestão escolar da CEPAL/OREALC de 1992. Nosso objetivo é analisar estas interseções, focalizando, nos documentos “**Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**[3]”, de 1992 da CEPAL/OREALC, e “**Manual de Orientação para constituição de Unidade Executora Própria**”, de 2014, do Ministério da Educação (MEC/Brasil), os sentidos atribuídos à **autonomia** e à **participação** na gestão escolar e suas implicações no papel do Estado na oferta (pública) desses serviços. Para tanto, nosso foco de análise, nesses documentos, será a atribuição da UEx’ no que tange às fontes (não públicas) dos recursos financeiros do programa e a condição de seus membros como *sócios* ou *associados* nessa entidade.

MAIS (DES)CENTRALIZAÇÃO, MAIS FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA (FINANCEIRA): A EFICIÊNCIA COMO FOCO?

Uma análise mais geral das recomendações da CEPAL/OREALC de 1992 para a gestão da educação dos países da região revela que o tema da **descentralização**, associada a maiores níveis de autonomia institucional, ocupa centralidade nos processos de reorganização das escolas da região propostas no documento. Assim, essa reorganização institucional pressupõe “[...] esquemas basados en la administración local autónoma de los establecimientos y en reglas o regulaciones centrales e caces en función de objetivos globales y requisitos mínimos de carácter nacional.” (CEPAL/OREALC, 1992, p. 142).

Para a operacionalização deste objetivo (elevação dos níveis de autonomia das escolas), a CEPAL destaca a importância da constituição de um órgão coletivo no interior das unidades de ensino (que denomina Conselho de Administração) para assumir as responsabilidades do projeto educativo (que vão da sua construção à execução das ações definidas como prioridades). (CEPAL/OREALC, 1992). Assim é que esta comissão destaca a participação dos pais de alunos, lideranças e membros da comunidade em geral nos processos escolares em prol da eficiência institucional. Para esta Comissão, esta divisão de responsabilidades (com as **comunidades escolar** e **local**) está revertida de um espírito de *inovação*, com relação direta com as condições locais, e de *cooperação*, a partir da definição e *distribuição clara de papéis* (Idem).

No PDDE, esta repartição de responsabilidades (e não de poder político)[4], está expressa no Art. 5º da Resolução FNDE/CD Nº 10/2013 (Capítulo IV- Dos Parceiros), que estabelece que os recursos do programa serão destinados às escolas beneficiárias por intermédio das suas

I-Entidade Executora (EEx) – prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa [...]; **II- Unidade Executora Própria (UEx)** – entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar [...] , comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, [...]; e **III-Entidade Mantenedora (EM)** – entidade

privada sem fins lucrativos [...], representativa das escolas privadas de educação especial [...]. (BRASIL, 2013, p. 4, grifo nosso).

Segundo aquela Comissão, este diálogo com a comunidade implica o reconhecimento da importância da estratégia de garantia da “**participação social**” na gestão da escola e na sua responsabilização pelos serviços a que tem acesso. Assim, propõe que, na composição do órgão colegiado representativo das unidades de ensino, outros atores sociais (como empresários, organizações civis locais) tenham espaço assegurado.

Na experiência brasileira, uma estratégia adotada foi a flexibilização nas normas de constituição da entidade representativa das escolas. Antes da aprovação do PDDE, os membros dessa entidade se restringiam, basicamente, a membros internos da comunidade escolar, democraticamente eleitos pela unidade de ensino. Com o programa, estes membros, agora denominados de *sócios*, não são, necessariamente, sujeitos internos da escola e não têm número específico na sua composição:

A Unidade Executora Própria será constituída com **número ilimitado de sócios** pertencentes às categorias: **Efetivos**- serão sócios efetivos os pais de alunos, o diretor e o vice-diretor do estabelecimento de ensino, os professores e os alunos; **Colaboradores**- serão sócios colaboradores o pessoal técnico administrativo, os pais de ex-alunos, os ex-diretores do estabelecimento de ensino, os ex-professores, os ex-alunos e **os demais membros da comunidade, desde que interessados em prestar serviços à unidade escolar** [...] (BRASIL, 2014, p. 9, grifo nosso).

É fato que a não discriminação pela CEPAL/OREALC de quais organizações civis locais podem compor este conselho de administração das escolas abre espaços para a presença de entidades com histórico de luta pela defesa da educação como direito (como associação de mães e/ou responsáveis de alunos, ou associação de moradores de bairros), o que é positivo do ponto de vista da democratização das relações no interior das escolas.

Entretanto, a abertura à participação do empresariado (cuja razão de “ser” está no lucro com seus investimentos) na gestão escolar preocupa, pois a “sugestão” de que a comunidade deve aproveitar os recursos educativos e econômicos da comunidade local, mobilizando-a para apoiar a escola e comprometendo-a com a implementação de seu projeto pedagógico, aponta para uma **participação financeira da comunidade** na provisão das ações da escola e, numa via de mão dupla, para uma desobrigação do Estado nesta direção, já que teríamos potenciais *interessados* na prestação dos serviços na escola. Para a CEPAL/OREALC, todavia, trata-se da “potencialidade democrática” da autonomia da escola, na medida em que estimula a “participação” social e a responsabilidade de cada cidadão pelos serviços ofertados.

No PDDE, esta preocupação se intensifica quando o MEC, seguindo as orientações Cepalinas de flexibilização das normas de gestão institucional, abre espaço para a atuação de outros sujeitos – não necessariamente membros da comunidade interna da escola – no tratamento das suas demandas institucionais, ao definir, no Art. 25 do documento **Minuta do Estatuto da UEx**, que um dos **direitos** dos associados está em “[...] apresentar pessoas da comunidade para ampliação do quadro de *associados*” (Ibid., p. 22).

Aqui, fica evidente que a autonomia proposta aponta para a **inclusão dos usuários** dos serviços da escola e da **sociedade em geral** no **financiamento dos serviços ofertados** pelas unidades de ensino, o que, a médio prazo, pode redimensionar o papel do Estado no financiamento dos serviços da escola (para uma atuação meramente complementar) e, a longo prazo, sua substituição.

Para a CEPAL/OREALC, é nesse aspecto que se destaca o papel decisivo dos órgãos centrais, na definição das normas de funcionamento de projetos e programas governamentais

voltados para os sistemas e unidades de ensino públicos.

Dentre este importante papel, está o de incentivar a **captação de recursos privados** no sentido de diversificar as fontes de financiamento dos projetos e ações institucionais, garantindo, assim, condições (ideais?) para a resposta, com maior rapidez e eficiência, às demandas da comunidade (CEPAL/OREALC, 1992).

No campo da educação pública, *incentivos à captação de recursos privados* na gestão escolar, ao contrário de expressar a falência do Estado como gestor dos serviços educacionais, pressupõe a introdução de uma nova lógica de oferta dos serviços públicos, já que seus beneficiários são “convocados” a assumir, *também*, a condição de provedores dessa oferta.

Seguindo as orientações Cepalinas, o governo federal foi estratégico na sua política de diminuição do papel do Estado na oferta pública de educação ao definir, no Art. 33 do documento **Minuta do Estatuto da UEx**, que

Os meios e recursos para viabilizar o alcance dos objetivos da Unidade Executora Própria 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, 2014, p. 24, grifo nosso).

Trata-se de uma medida de caráter mercantil que, se de um lado, amplia a fonte dos recursos da escola (o que pode gerar competitividade entre instituições de ensino de uma mesma rede), de outro, institui as bases legais para uma reforma conceptual baseada na crença de que o sucesso da instituição pressupõe uma maior “participação” dos usuários dos serviços na sua oferta.

Nesta ampliação das fontes de recursos da escola, a ressignificação do papel dos usuários dos serviços (de meros expectadores para sujeitos responsáveis pela sua provisão), fica ainda mais explícita quando o MEC define, dentre as atribuições da UEx, a de “[...] gerir recursos advindos de **doações da comunidade e de entidades privadas**; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; [...]” (BRASIL, 2014, p. 3, grifo nosso).

Apostando no potencial “participativo” da comunidade escolar e local no financiamento de ações da escola, o MEC garante à UEx, na condição de **direito**, a captação de recursos advindos da comunidade, seja através da **contribuição financeira “voluntária”** dos seus membros, ou sócios, seja através de **doações de todo tipo** (de serviços, de material, de recursos financeiros) pela comunidade local e pela sociedade em geral (Ibid.). Trata-se, para o governo brasileiro, de uma medida que representa “[...] **a conjunção de esforços**, a articulação de objetivos e a harmonia de procedimentos [...]” na gestão da política (Ibid., p. 17, grifo nosso).

Uma análise mais cuidadosa de medidas como estas revela que, para além dos riscos de desobrigação do Estado com financiamento público dos serviços educacionais, esta “conjugação de esforços” pode conduzir a uma falta de unidade nos sistemas de ensino e escolas (PAIVA; WARDE, 1993), sobretudo em países (ou regiões de países) onde a **participação política** da sociedade nas questões da educação, do ponto de vista cultural, é extremamente limitada.

Quanto à questão da **contribuição financeira dos sócios** da UEx, estabelecida no Art. 33 da Minuta do Estatuto como uma das fontes de recursos para a execução de seus objetivos institucionais, o MEC deixa claro que se trata de uma responsabilidade institucional de seus associados esta contribuição:

Art. 26- Constituem **deveres** dos associados: [...]; **III-cooperar de acordo com suas possibilidades, para a constituição do fundo financeiro da Unidade Executora Própria**; IV-colaborar na realização das atividades da Unidade Executora Própria (BRASIL, 2014, p. 22-3, grifo nosso)

Admitindo a necessidade de as escolas públicas disporem de reservas financeiras para o atendimento de demandas mais emergenciais, o MEC propõe, no Art. 44 daquela Minuta, que “[...] A Unidade Executora Própria constituirá um **fundo de reserva para situações emergenciais**, cujo **percentual** deverá ser **decidido pela Diretoria**, em Assembleia” (Ibid., p. 25, grifo nosso), e não pelo próprio associado, como pressupõe o Inciso II do Art. 26 acima descrito.

Especificamente sobre a educação básica, a CEPAL, ainda que ressalte o papel decisivo dos fundos públicos no financiamento de projetos e programas educacionais nesse nível de ensino, destaca a necessidade da **complementação financeira privada** no esforço público com a educação, o que pode ocorrer, dentre as diferentes formas propostas, com o financiamento parcial de programas educacionais em nível local por empresas privadas. Para isto, a CEPAL propõe que se **definam acordos entre as escolas interessadas** e o **setor privado**, e se garantam incentivos pelo governo e pelas escolas para que a proposta seja vivenciada na prática (CEPAL/OREALC, 1992).

Para esta comissão, a diversificação das fontes de financiamento é decisiva para o fortalecimento da autonomia da escola, uma vez que, dispondo de diferentes fontes de recursos e aproveitando sua liberdade de “iniciativa”, a escola poderá reforçar sua missão e sua identidade institucional, elevando, assim, sua qualidade e seu rendimento com a intenção de melhorar as condições de seu funcionamento (Idem).

CONCLUSÕES:

A análise proposta neste texto evidencia que o PDDE guarda estreita relação com a proposta de autonomia escolar da CEPAL/OREALC de 1992, particularmente porque o governo brasileiro adota três (3) medidas “inovadoras” na gestão do programa: 1- diversifica as suas fontes de recurso financeiro, estimulando a concorrência entre fonte *pública* e fonte *privada*; 2- flexibiliza as normas de constituição da UEx, possibilitando assento, neste órgão de deliberação da escola, a um conjunto de atores historicamente sem vínculo com o projeto de **educação** como **direito**, como os empresários (de plantão); e 3- atribui aos “sócios” da UEx papel importante na captação de recursos privados, impondo a estes sócios, inclusive, a sua parcela de contribuição “voluntária” de recursos para a constituição de um fundo financeiro da unidade.

As medidas revelam, como vimos nos dados analisados, que, muito mais que a garantia de uma gestão eficiente no atendimento das demandas da comunidade, a proposta Cepalina introduz as bases conceituais para um processo, de médio e longo prazos, de desobrigação do Estado com a oferta pública dos serviços das escolas.

Assim, a **autonomia** e a **participação** propostas aos membros da UEx, quando traduzidas na responsabilidade dos *associados* em garantir **eficiência** na gestão dos recursos públicos e **criatividade** na captação de recursos privados, implicam na minimização da oferta pública dos serviços na escola, sendo a “**conjugação de esforços coletivos**” a mais eficiente estratégia de substituição da figura do Estado pela **comunidade escolar** nessa oferta. Valendo-se de sua autonomia financeira, a escola dispõe agora de bases legais para “seguir seu próprio rumo”.

Assim, concluímos que ainda que reconheça o risco de desintegração e segmentação dos sistemas de ensino com a política de autonomia proposta (e por isso mesmo propõe, como solução, um poder central forte), a CEPAL aposta na autonomia da escola como estratégia de diversificação cada vez maior dos estabelecimentos de ensino, vista por este organismo como uma condição para que as escolas funcionem e interajam com eficácia com o seu meio. Trata-se, com evidência, da garantia de condições para a adoção de mecanismos de *competitividade* e de aumento de *produtividade*, conduzindo as escolas ao funcionamento de uma lógica mercantil e, por isso, excludente, de educação.

REFERÊNCIAS:

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (2014). **Manual de Orientação para constituição de Unidade Executora Própria**. Brasília: FNDE, 2014.

_____. (2013). **Resolução/FNDE/CD N° 10 DE 18 DE ABRIL DE 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

CEPAL/OREALC. (1992). **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago, Chile.

LIMA, Licínio C. (2003). **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez.

PAIVA, V.; WARDE, M. J. (1993). Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. In.: **Educação & Sociedade**: Revista quadrimestral de Ciência da Educação/Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), nº 44, ano XIV, abril/93, p. 11-32.

PEREIRA, L. C. B. (1997). A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In.: **Cadernos do MARE**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

[1] Com a crise dos Estados Nacionais das décadas de 1980/90 e as novas exigências do setor produtivo, as agências de cooperação técnica e financeira, como a CEPAL e o Banco Mundial, por exemplos, ganham terreno no campo educacional de países de economia periférica ou em desenvolvimento, a partir de um receituário de crescimento econômico conduzido pela tríade “conhecimento, educação e economia” (PAIVA; WARDE, 1993).

[2] Com a política de descentralização de recursos financeiros federalizado MEC para as escolas, no qual se se insere o PDDE, desde 1995, quando o programa era denominado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento das Escolas (PMDE), essa oferta de serviços, que compete à entidade representativa das unidades de ensino, no PDDE denomina de Unidade Executora Própria (UEX), se expressa na função maior de aplicar os recursos, por

meio da **aquisição de produtos** (despesas de custeio e capital) e da **contratação de serviços**, como os de capinagem e de pequenos reparos, que incidam na melhoria da qualidade do ensino público (BRASIL, 2014).

[3] No seu conjunto, o documento representa uma nova proposta de política de crescimento econômico para os países da região que, por meio da centralidade atribuída à incorporação e difusão do progresso técnico, defende uma vinculação sistêmica entre educação, conhecimento e desenvolvimento, um “convite” aos países de economia periférica para a adaptação e integração de suas diretrizes educacionais a uma política de crescimento econômico.

[4] Para Lima (2003), processos de *descentralização* que se limitam à divisão de recursos e atribuições operativas entre esferas de governo e escolas (e não envolvem divisão de poder decisório), adquirem sentido meramente funcional e tendem a se constituir em mecanismos de redução de conflitos institucionais.