

doi 10.46943/X.CONEDU.2024.GT21.014

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E A CENTRALIDADE DO PDDE: O CONTEXTO DAS INFLUÊNCIAS E DAS PRÁTICAS DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Kelly Maria Alves Lima de Souza¹
Maria Eliana Alves Lima²

RESUMO

O artigo trata das políticas educacionais erigidas durante a reforma da educação brasileira dos anos 1990, cujas diretrizes norteadas por influências de organismos internacionais estabeleceram as bases da educação nacional na perspectiva da organização curricular, dos processos avaliativos, da descentralização da gestão escolar, do financiamento da educação, na responsabilização da escola pelos resultados e da a regulação do estado por meio dos mecanismos de controle social. Para tanto, apresentam-se elementos teórico-críticos que desnudam tais reformas educacionais, legitimadas pelos princípios estabelecidos nos artigos 205, 206 e 214 da CF de 1988, referendados na LDBEN de 1996. Para percorrer os fenômenos subjetivos a essa discussão, o estudo recorre a uma metodológica de caráter qualitativo com pesquisa de campo, fundamentada em pesquisa bibliográfica, além de pesquisa documental e base legal da educação brasileira e da coleta de dados junto aos gestores escolares em um município da região metropolitana de São Luís, Maranhão, fazendo uso de instrumentos de recolha de dados para levantamento e observação de situações essenciais para a análise. Objetiva-se, dessa forma, discutir o financiamento da educação no âmbito do federalismo e do regime de colaboração no Brasil, com centralidade para o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE,

1 Mestre em Gestão Educacional pela Universidade Estadual de Educação do Maranhão. kellyalvesslima@yahoo.com.br

2 Doutorando em Educação pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias / Portugal. melianaalves@gmail.com

a partir do campo analítico das políticas públicas educacionais, sobretudo as reformas propugnadas pelo MEC com implicações no sistema de gestão escolar e seus mecanismos de ação. A análise das teorias imbricadas às políticas educacionais e as práticas de gestão escolar financeira, permite-nos alcançar uma visão crítica dos seus resultados e as mudanças ocorridas em cenário micro e macro capazes de promover o fortalecimento da gestão democrática na sociedade. Tais resultados podem ser empregadas para definição de estratégias de atuação para o fortalecimento da educação local e enriquecer novas discussões acadêmicas em torno do tema, importantes para as escolas em todo o Estado.

Palavras-chave: Gestão democrática, gestão escolar financeira, reforma educacional, PDDE, Estado.

INTRODUÇÃO

No âmbito das políticas educacionais realizadas a partir dos anos 1990, as mudanças ocorridas nos cenários da Educação Básica nacional apresentam forte vinculação com as demais reformas estruturais do Estado Brasileiro, cujas diretrizes orientam que as ações no âmbito da organização escolar acompanhem os programas de descentralização administrativa, financeira, a exemplo das outras áreas de gestão de políticas nacionais, como saúde e infraestrutura, e que as ações pedagógicas implantadas nos sistemas de ensino tenham com base o que se estabelece no currículo nacional e nos mecanismos de avaliação e controle dos resultados, aferidos por meio do Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB). Tais medidas são inicialmente invocadas pelos os princípios constitucionais da CF de 1988 e posteriormente referendados na LDBEN de 1996, além de outras bases do planejamento e da gestão da educação.

Araújo (2013) escolarece que foi a partir daí que se inicia no Brasil o viés mais atuante de uma política de financiamento na educação pública por meio de programas de transferência direta dos recursos federais para as escolas públicas, por meio de fundos contábeis para prover o atendimento de manutenção e desenvolvimento das ações pedagógicas, primeiro com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado pela Lei 9.424/96, 10 anos depois substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), através da Lei 11.494/2007.

Dados os contextos das influências internacionais que suscitaram as reformas dos Estados de economia periférica, sobretudo na América Latina, entre os quais o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, cuja linha de financiamento para esses países estava condicionada a mudanças no perfil de gestão pública, coube ao Brasil adotar novos contextos de organização estatal e das políticas públicas em todas as áreas sociais, e em especial na educação, como forma de atender às expectativas internacionais de modernização administrativa, gestão eficiente por qualidade total e descentralização das ações, sem as quais os órgãos públicos jamais alcançariam resultados significativos para elevar o cenário sócioeconômico ao nível de desenvolvimento.

Sobre esse quadro histórico, Cury (2010) afirma que o Brasil optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado. Assim, cruzaram-se os mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo

que amplia o número de sujeitos sociais com caráter político capazes de tomar decisões. Daí a emergência de novos discursos e métodos de gestão pública que agregam a União, os Estados e Municípios - responsáveis diretos pela gestão dessas políticas, a outros atores sociais com respaldo legal para fazê-lo.

Tais processos no âmbito das políticas públicas educacionais nacionais desencadearam as formas contemporâneas do fazer pedagógico nas escolas, em relação aos novos modelos de gestão escolar e ao fenômeno recente de financiamento da educação por transferência direta, dando caráter normativo, contábil e regulador às práticas escolares e às relações das pessoas que se estabelecem nas unidades de educação em todo o país.

No âmbito dessas reformas pelas quais passou o Estado brasileiro a partir dos anos 1990, a educação aparece como um fator de desenvolvimento econômico e social, que deve ser garantido por meio de políticas de financiamento da educação básica, com foco no acesso e na garantia da permanência e pela redução dos indicadores de repetência e de evasão escolar. No âmbito de tais políticas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aparece como uma estratégia gerencial que visa promover um atendimento educativo com o foco no alcance da qualidade da educação. Todavia, segundo Fonseca (2009), esses programas nada mais são do que medidas tópicas orientadas por organismos internacionais, principalmente pelo Banco Mundial (BM), e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

A relação que esses organismos internacionais fazem entre a injeção de recursos públicos diretamente na escola e a educação de qualidade encontra ressonância nas concepções e práticas de gestão educacional e escolar com apelo ideológico na garantia da qualidade da educação. Nesse sentido, o atendimento público na educação básica aparece como uma das preocupações de organismos internacionais, expressando um sentido de orientar o governo federal na promoção de políticas de financiamento com vistas ao acesso de crianças e jovens à educação escolarizada, denotando um interesse de preparação para o mercado.

Nesse sentido, a escola pública no Brasil partir dos anos de 1990 sofreu profundas influências nos padrões de organização e gestão, ocasionadas por intervenções estatais resultantes dos desdobramentos assumidos pelas relações capitalistas, consubstanciadas pelo neoliberalismo. A emergência de novos modelos de gestão escolar demandou das políticas públicas novas relações entre o Estado e as políticas educacionais, revelando prioridades e compromissos na

elaboração e implementação de programas e projetos educativos. A descentralização como princípio da reforma educacional encontra-se legitimada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN n.º 9394/96 que orienta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novos referenciais de gerenciamento, com o objetivo de aumentar a produtividade e democratizar a educação formal. A orientação básica para a gestão educacional, a partir da LDB de 1996, é a ampliação da autonomia da escola nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, fortalecendo sua gestão.

O presente artigo, objetivo fazer um recorte nesse tempo histórico contemporâneo da educação nacional, correlacionando as influências de organismos internacionais à reforma das políticas educacionais brasileira que, por sua vez, projetaram novos modelos de organização e gestão escolar. O estudo e análise dos fatos históricos e da base legal que legitima as mudanças no cenário da gestão escolar são importantes para a compreensão dos processos imbrincados aos indicadores educacionais recentes e para definição das ações necessárias aos processos de gestão que comungam com modelos formativos de perspectiva emancipatória.

O PDDE E AS NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO ESCOLAR

Para cumprimento de recomendações de organismos internacionais de modernização administrativa na política educacional nos entes federados no Brasil, o Ministério da Educação instituiu o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, por meio da resolução n.º 12, de 10 de maio de 1995, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Inicialmente chamado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, tinha o objetivo de contribuir, de forma complementar³ para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola pública de educação básica – até então apenas do Ensino Fundamental, para garantir as condições “indispensáveis ao bom funcionamento, reforçando, inclusive, a participação social e a autogestão escolar” (Resolução FNDE/CD/N.º 12, 1995).

3 Os créditos suplementares são uma modalidade de crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento. É autorizado por lei e aberto por decreto do Executivo. Tal autorização pode constar da própria Lei Orçamentária Anual.

O programa compreendia as escolas públicas do Ensino Fundamental vinculadas às redes estaduais e municipais de ensino do Distrito Federal que atendiam no mínimo 20 alunos por unidade escolar. Além de escolas públicas, o PDDE também atendia escolas privadas de educação especial, mantidos por organizações não governamentais (ONG's), entidades similares e sem fins lucrativos.

A novidade foi intensamente recepcionada por todas as escolas, uma vez que o PDDE foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da união para as unidades escolares. Antes, todo recurso passava por cofres públicos (prefeituras e governos) e as escolas só se beneficiavam por meio de reformas ou quites pedagógicos encaminhados pelas secretarias de educação, com poder de decisão sobre os gastos dos recursos da educação centralizado na gestão pública executiva. Moreira (2012, p. 20) analisa que

A inovação estava em o governo federal utilizar a modalidade de transferência automática e enviar recursos financeiros a serem executados pelas escolas públicas estaduais e municipais, sem a interferência das secretarias de educação. Dessa forma, iniciava-se um processo de ampliação da autonomia da escola, ainda que relativa, para administrar o dinheiro destinado à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica.

Assim, o PDDE estabelece uma nova prática escolar, enquanto proposta de caráter democratizador das decisões inerentes à vida escolar, com ações deliberadas pela comunidade educativa, pelo menos em tese. Como princípio basilar para recebimento do PDDE, a resolução enfatiza que:

A construção da “escola ideal” é responsabilidade de todos: governo e sociedade e é neste contexto que se insere o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por um lado, propiciando, supletivamente, meios pedagógicos para as aquisições dos recursos didáticos-pedagógicos, equipamentos, reparos e conservação de prédio da unidade de ensino e, por outro lado, reforçando a gestão escolar e a participação social, mediante desconcentração decisória e funcional do emprego do dinheiro (Resolução FNDE/CD/Nº 003, 2003).

O PDDE faz a transferência dos recursos financeiros que são creditados diretamente em conta específica das Unidades Executoras (UEX)⁴, para a execução das ações que representam o conjunto de prioridades assumidas pela coletividade que representa aquela unidade de ensino e cujos objetivos deve proporcionar o fortalecimento da participação da comunidade escolar na execução financeira, administrativa e didática, contribuindo, dessa forma, para elevar os índices de desempenho da educação básica, melhorar a infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Basicamente, os valores repassados às escolas variam de acordo com o número de alunos registrados no Censo Escolar do ano anterior ao repasse e podem ser aplicados na aquisição de materiais permanentes – recursos de capital (como bebedouros, computador, ventiladores, impressoras, ar condicionado, entre outros), os quais asseguram melhores condições estruturais de funcionamento da escola, e de itens de consumo, ou uso diário – recursos de custeio (materiais pedagógicos, de escritório, produto de limpeza, higiênicos, etc.).

Os recursos podem ainda ser empregados para realização de pequenos reparos na infraestrutura do prédio escolar (trocar torneiras, pias, maçanetas, reparar telhado, reparo elétricos e hidráulicos) além de contratação de serviços, desde reformas à formação de profissionais da educação e ações necessárias para implementação do projeto político pedagógico e da avaliação da aprendizagem.

Ou seja, a gestão da escola assume responsabilidades para além da dimensão pedagógica o que implica uma compreensão da forma como se ampliaram as práticas escolares, fortalecendo os processos de organização e gestão. Da mesma forma, pode-se inferir que a escola passa a exercer controle financeiro de dinheiro público, o que lhe confere maior responsabilidade e trabalho diário, com atenção à gestão financeira e autonomia junto à comunidade escolar.

Movido pelos novos conceitos surgidos no auge dos 1990, como *ação pública* e *governança*, ambos com caráter descentralizador, o programa busca na participação de novos atores o encontro de resultados mais ousados e focados na eficácia da gestão. Tais atores são os que formam a comunidade escolar – representantes dos professores, alunos, pais e sociedade civil. E é este cole-

4 UEX (unidades executoras): denominação genérica dos órgãos colegiados, determinada pelo Ministério da Educação (MEC) para orientar os responsáveis pelo recebimento, execução e gestão dos recursos financeiros da unidade escolar.

giado ou conselho que, pelos critérios do programa, faz a gestão financeira dos recursos transferidos.

Sobre essas novas do fazer pedagógico para a gestão escolar, Oliveira (1997) salienta que os modelos de gestão da educação pública foram fundamentados na flexibilidade administrativa, o que pode ser percebido via desregulamentação de serviços e descentralização dos recursos, e na colocação da escola na posição de núcleo do sistema. Segundo a autora, esses modelos foram concebidos com vistas à melhoria da qualidade na educação, mas sob a perspectiva de que a educação se constitui um objeto mensurável e quantificável em termos estatísticos, o que, segundo ela, considera-se que poderá ser alcançado com inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola.

A extensão dessa mudança de perspectiva na relação entre os participantes da escola pode ser sentida na ampliação da autonomia escolar e no empoderamento da instituição na comunidade local. Antes vista como receptora de informação e dependente da vontade externa, após o PDDE a escola alcançou status de organização social que promove a transformação do seu ambiente e transformação social, para além da reprodução.

Ressalta-se que a gestão democrática dos recursos financeiros não é uma condição automática, inerente do processo de transferência direta dos recursos, antes, é importante a organicidade da gestão escolar e predominância de um tipo de autonomia para gerir recursos financeiros, aquela construída no seio da comunidade local e que supera os resquícios da autocracia, ainda tão presente no cenário educacional brasileiro, mesmo na segunda década do século XX.

O PDDE, O FINANCIAMENTO DA ESCOLA PÚBLICA E AS INFLUÊNCIAS PARA UMA NOVA GESTÃO

Os discursos sobre o advento da necessidade de novos modelos de financiamento da educação nacional no Brasil foi colocada por toda a sociedade como uma estratégia para modernização da administração pública e como para saída para os péssimos índices educacionais, especialmente sobre o acesso à educação básica e valorização dos professores. Nos anos 1990, a reorganização do sistema educacional brasileiro se efetivou por processos de descentralização e divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados – União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e tal definição também se aplica

ao financiamento da educação em todas os níveis, etapas e modalidades do ensino.

No caso das reformas políticas educacionais ocorridas no Brasil, as influências dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), a Organização Mundial do Comércio (OMC), se intensificaram com ênfase dada à concepção neoliberal nos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), seja por meio de um modelo já implantado em outros países, tido como eficientes, seja por patrocínios ou outras políticas de financiamento, ou discursos que legitimam tais reformas, formando rede de ideias atreladas a ideologias geralmente fechadas que “vendem soluções” para os países com baixos índices socioeducacionais.

O modelo neoliberal tem como princípio possibilitar que as pessoas tenham autonomia para desenvolverem suas atividades educativas, de saúde e de lazer como o auxílio mínimo do Estado, pois até então havia uma defesa de que o Estado é o provedor das ações básicas para os cidadãos e que este deveria responsabilizar-se pelas necessidades da população (SILVA, 2016, p. 55).

Por meio das ideias neoliberais implementadas no país, uma nova concepção política com viés de minimização da ação do Estado emerge mascarada pelas práticas de voluntariado, responsabilidade social pelas empresas, cidadania autônoma, liberdade comercial, gestão democrática e descentralização financeira. Para todas essas práticas consideradas inovadoras, sobretudo em países com grande desigualdade social, o Estado aparece como avaliador e regulador das políticas sociais, no entanto, por ser guiado por uma lógica comercial, estas políticas tendem a favorecer apenas uma classe social e que não é a menos favorecida.

Sobretudo nos anos 1990, houve uma invasão de modelos e políticas importadas que assumiram a incumbência de modernizar a educação com influência direta nos modos de gestão escolar, cujo foco era tornar a escola eficaz e eficiente para elevar a qualidade dos serviços prestados.

A educação é um assunto de políticas globais e locais e tem sido vista como uma oportunidade de negócio, isto é, cada vez mais políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas à competitividade econômica. Consequentemente, é cada vez mais comum que o mundo dos negócios enfoque a educação como uma área em expansão. Essa rede de políticas está presente em

vários países do mundo com o compromisso de divulgar a lógica mercantil neoliberal (MAFASSOLIN, 2017, p. 87).

Além do financiamento externo, esses países, entre os quais o Brasil, que possui maior potencial econômico e contraditoriamente uma extrema desigualdade econômica e social, estabelecem também como viés de mudança de indicadores, a ideia de parceria entre o estado e a sociedade civil, com destaque para a presença de grupos privados na proposição de projetos e ações no campo educacional, de caráter emergencial e assistencialista, cujas propostas apresentam descontinuidade de ações, pouca relevância nos resultados e favorecimento desses grupos privados com financiamento público.

Essas mudanças são resultantes dos acordos internacionais para financiamento dos projetos nacionais e certamente obedecem às diretrizes dos países ou organismos responsáveis pelo financiamento. A partir desses financiamentos por cooperação internacional, aspectos positivos foram sentidos, já na década de 1990, na medida em que houve um aumento no número de matrículas e redução da evasão escolar, indicadores de grave desigualdade social, uma vez que o acesso dos indivíduos na educação escolar é condição básica para inserção destes no mercado local ou global.

Todavia, essa cooperação não ocorreu sem consequências. Akkari (2011, p. 29/30), enfatiza:

O fato de financiar o setor educacional permite ao mesmo tempo o exercício de uma pressão sobre estes países para que apliquem as orientações desejadas. É importante ressaltar que os países que recebem a maior ajuda não são necessariamente os que mais precisam. A concessão de uma ajuda se faz geralmente em função de interesses, muitas vezes de ordem econômica, política ou histórica (herança colonial).

Sobre o contexto dessas influências, Ball (2005) adverte que a perspectiva de mercantilização da educação busca mudanças dos valores e culturas para mobilizar novas identidades, cujo intuito é a formação de novos papéis e subjetividades, mais adequados à nova lógica global, para a qual, professores são também produtores e estudantes consumidores. Assim, a análise das políticas deve estar atenta aos diferentes atores que a influenciam e quais concepções e interesses estão sob o âmago desses discursos.

Com a mesma perspectiva de análise, Araújo (2013) sinaliza que com a CF/1988 deu-se início a um processo de políticas descentralizadas num país extremamente heterogêneo, porém ela não previu a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços públicos descentralizados, o que potencializou os desequilíbrios federativos. Concomitantemente, foram ampliadas as responsabilidades das unidades subnacionais, sobretudo no que tange aos municípios, com os direitos sociais.

Ressalte-se que no art. 23 da CF de 1988, parágrafo único, encontra-se disposto que a: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Já no art. 211, no âmbito da organização federativa, esses mesmos entes deveriam organizar seus respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Nesse mesmo artigo, §4º, o texto refere-se a formas de colaboração. Em vista disso, Araújo afirma: “a Carta de 1988 é imprecisa quanto ao regime de colaboração” (2010, p. 237).

Tal regulamentação corrobora com o fato de que as medidas tomadas no âmbito da reforma do Estado no que se refere à descentralização financeira dos recursos federais, entre os quais o da educação, não possibilitou uma igualdade de condições para que todos os estados e município da federação dispusessem de verbas públicas para superar as desigualdades sociais em todas as áreas, o que demonstra o caráter mais regulador e normativo da descentralização, cujo intuito é a transferência de responsabilidade para os gestores públicos locais e instâncias hierárquicas inferiores, as quais terão a incumbência decisória sobre ações gerenciais, técnicas e operacionais.

Não obstante, importa destacarmos que, mesmo de modo impreciso, a CF/1988 tratou destas questões. O que não ocorreu, na realidade, foi a criação das normas regulamentares e complementares como a CF garantiu. Essas imprecisões no texto constitucional são discutidas por Abrúcio *apud* Dourado (2016, p. 56), pelo entendimento de que

É equivocado afirmar que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção de três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas e, de maneira geral, pelo artigo 23 da Carta Constitucional. Pela pri-

meira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração a complexidade da federação brasileira.

Dada a configuração da nova estrutura organizacional da educação, que atende ao conceito contemporâneo de gestão pública, os indivíduos que estão em posições inferiores assumem responsabilidades sobre decisões, cabendo a eles assegurar que os objetivos do nível mais elevado sejam realizados, numa ideia geral que preconiza a desburocratização e a redução de custos na execução das políticas públicas.

Outrossim, a educação, enquanto direito constitucional, requer uma firme atuação do Estado e dos demais entes federados quanto ao seu atendimento, o que implica investimento de recursos financeiros para garantir não somente o acesso, mas a permanência com garantias de padrões de qualidade e equidade, o que implica definir competências no âmbito do regime federativo com um esforço conjunto da União com estados e municípios quanto às políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, as políticas de financiamento da educação no Brasil no cerne das reformas educacionais nos anos 1990 inclui programas que foram criados com vistas a promover condições de atendimento público educacional no âmbito escolar. Dentre estes, desta-se o PDDE, criado em 1995, que integra um conjunto de programas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento Educação - FNDE sob orientação do Banco Mundial, cuja lógica é garantir a eficiência e eficácia escolar.

Assim, o PDDE tem como fundamentos estruturantes a descentralização de recursos financeiros na escola, a autonomia gerencial e a participação social da comunidade escolar, apoiados nos princípios da gestão democrática escolar, bem como na ideia de eficiência e eficácia escolar. Todavia, destaca-se, que fica subtendido por meio da literatura, que o programa esconde o caráter da responsabilização da comunidade escolar, particularmente, dos professores e dos gestores escolares pelo desempenho acadêmico dos estudantes por meio da organização escolar e da produtividade docente.

Para tanto, o PDDE se organiza como a principal política pública de financiamento da educação nacional, por transferência para a escola, cujo estrutura tem base no projeto neoliberal, sob a influência de organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial (BM) por meio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), cujas orientações determinaram o curso das reformas não só no Brasil, mas em diversos países em desenvolvimento.

Com relação ao Brasil, Dourado (2002) argumenta que se configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja atuação no campo educacional se revigora no Brasil, a partir da década de 1980, principalmente o BM.

A análise do autor reporta-se à atuação do Banco Mundial, no que concerne a sua liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital sem fronteiras e no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil, especialmente no que tange, entre outras medidas, à difusão em seus documentos de uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, via binômio privatização e mercantilização da educação.

Diante de tais influências, o que se pode inferir é a existência de uma estreita relação das orientações desses organismos com a lógica de mercado, o que acabou por se estender até agora no século XXI. E considerando a semelhança entre essas orientações aos países da América Latina (AL) e Caribe, nota-se que, de certa forma, essas reformas foram homogeneizantes, e atingiram as reformas educacionais no Brasil.

De acordo com Silva e Abreu (2008), o BM incluiu em sua agenda, entre outras diretrizes, a busca do uso mais racional dos recursos, estipulando que um fator primordial para isso seria a autonomia das instituições educacionais. A ênfase recomendada pelo banco é de fosse dada especial atenção aos resultados. Isso implicou a implementação de sistemas de avaliação e reforçou a ideia da busca da eficiência e de maior articulação entre os setores públicos e privados, com vistas à ampliação da oferta da educação.

Ainda conforme Silva e Abreu (2008), outros organismos também foram determinantes na construção do novo ideário que deveria permear todas as ações reformadoras. Dentre estes, desempenha papel relevante a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC), que já em 1992 começam a delinear as estratégias da reforma para a América Latina e Caribe, sob o pretexto do crescimento econômico com equidade.

Sob essa orientação, a CEPAL também estabeleceu diretrizes para a regorganização do modelo da gestão educacional, cujas recomendações atinam sobre a descentralização e a autonomia da escola, demarcando caminhos para a melhoria do projeto educacional em alinhamento com as demandas da sociedade que por sua vez está pautada no novo modelo de desenvolvimento, requerendo qualificação profissional da força de trabalho (Nardi, 2010).

A crise econômica internacional iniciada nos 1980, atribuída à intervenção do Estado na economia, faz emergir o deslocamento das atribuições deste para a sociedade e nos anos 1990 as orientações da Cepal acolhem as ideias de transformação social a partir do novo paradigma de desenvolvimento tendo como determinante os processos educacionais de qualificação da mão de obra trabalhadora e da incorporação do conhecimento à ideia de produtividade, associada às mudanças tecnológicas mundiais, assim a defesa recai sobre a promoção de um progresso técnico capaz de impactar positivamente a produção, compatibilizada com democracia e equidade social (Nardi, 2010).

Sobre essa perspectiva de progresso, a Cepal organizou uma linha de diretrizes projetadas para alcançar as novas metas de desenvolvimento em articulação com outros organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, dessa forma, seu assessoramento que deveria ter caráter de fortalecimento das ações do Estado, assume viés de representação capitalista com propósitos de mercado⁵.

O financiamento da educação pública no Brasil, nesses ditames, segue a dinâmica de ajustamento das políticas educacionais às demandas do capital, considerando as mudanças ocorridas no sistema produtivo, frente à emergência da qualidade como o “padrão” do mercado globalizado e como estratégia de execução da globalização e de implantação da lógica do mercado no campo educacional. Nesse sentido, as políticas implementadas no Brasil, a partir dos anos 1990, seguem fielmente as orientações do Banco Mundial, pela adoção de financiamento minimalista na educação básica.

5 O documento *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritária del desarrollo de América Latina y El Caribe em los años noventa (1990)* traduz-se como uma proposta de estratégia econômica. De acordo com o documento, a transformação produtiva com equidade é a tarefa prioritária para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe na década de 1990.

METODOLOGIA

Para discutir e compreender o contexto das influências para que ocorresse a reforma nas políticas públicas educacionais nos anos 1990, cujas diretrizes impactaram diretamente as práticas de gestão escolar democrática, tendo como instrumento de centralidade dessa mudança o Programa Dinheiro Direto na Escola e, ainda, para refletir sobre os processos imbrincados à organização da gestão escolar, quanto à participação da comunidade para efetivar uma gestão descentralizada e democrática, essa pesquisa segue como caminho metodológico o estudo bibliográfico (fundamentação teórica), fundamentados em teóricos que dissertam sobre o tema com profundidade, tais quais: Freire (2000), Libâneo (2009), Santos (2001), Monaco (2002), Moreira (2012), entre outros.

Também, este estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica documental da legislação brasileira para a educação básica. A descentralização como princípio da reforma educacional encontra-se legitimada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN n.º 9394/96 que orienta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novos referenciais de gerenciamento, com o objetivo de aumentar a produtividade e democratizar a educação formal. A orientação básica para a gestão educacional, a partir da LDB de 1996, é a ampliação da autonomia da escola nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, fortalecendo sua gestão.

Assim, a análise tende a ser indutiva, cuja construção do conhecimento dá-se através dos contextos analisados, estes sustentados pelo quadro teórico. As abstrações e inferências são estabelecidas a partir do agrupamento de dados recolhidos particularmente e que se inter-relacionam, cuja análise parte do mais geral para o mais específico.

“Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal. O objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam” (Lakatos, 2017, p. 86)

No nível da inferência, os questionamentos e as hipóteses inicialmente levantados pressupõem crenças qualitativas substanciais que exercem um papel essencial na fase das deduções ou conclusões científicas. À primeira vista, os dados quantitativos recolhidos podem parecer uniformemente superiores e

apresentar baixa falibilidade, porém não podem ser interpretados independentemente das considerações qualitativas, além da observação e além da teoria.

O emprego da metodologia buscou ampliar a compreensão quanto à correlação dos fatos ocorridos quando da reforma do estado brasileiro e as definições teóricas trazidas pelos autores deram corpo teórico necessário à construção da pesquisa. Tais definições podem ser empregadas para elaboração de estratégias de atuação para o fortalecimento da educação democrática, a fim de enriquecer e complementar as discussões em torno do tema, importantes para as escolas em todo o território nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento da educação básica brasileira, de certo modo, rompeu com o projeto da sociedade brasileira, para alinhar-se àqueles que, historicamente, vivem à custa da exploração de outras nações, mas que se acham no direito de interferir nos atendimentos às demandas que eles mesmos fizeram emergir, frutos dessa exploração. É entre o discurso de autonomia, descentralização, centralidade do conhecimento, qualidade da educação, escondem-se os interesses do capital, ao mesmo tempo em que se propõe um Estado fraco e omissivo nas suas funções elementares de garantir os direitos básicos aos cidadãos.

O que ocorre é que, a partir da década de 1990, as reformas educativas no Brasil sofreram uma mudança nas orientações, nos âmbitos federal, estadual e municipal, sob influências de ordem internacional, mediados por organismos financeiros. A emergência das reformas educativas foram anunciadas na verdade como reformas administrativas, de caráter gerencial e regulador das ações na escola, cujo controle passa sobretudo pela comunidade escolar, reduzindo o papel do estado e a sua responsabilidade na condução das mudanças em cenários locais.

Percebe-se, a partir do feito durante a reforma, que esse novo modelo de gestão escolar que encora as decisões em mecanismos de participação coletiva - colegiado e conselhos escolares - visa descentralizar a gestão dos recursos financeiros nas escolas da educação básica, a partir do planejamento, aplicação, execução e prestação de contas, processo para qual a escola precisa organizar uma estrutura contábil para efetivar o recebimento. Tal modelo não evidencia os demais processos intrínsecos à escola, sobretudo os que conduzem à formação na perspectiva humana e emancipatória.

Cabe ressaltar que o objetivo da PPDE está em modernizar a gestão da escola, possibilitar a participação de toda a comunidade escolar de forma democrática e fortalecer a autonomia escolar, com a adoção do processo gerencial que se apoia na lógica da racionalidade técnica, na eficiência e eficácia administrativa.

Tal modelo de gestão escolar, erigido no cenário da reforma do Estado e reforma educacional a partir dos anos 1990, repercutiu nas políticas educacionais, em particular nas políticas de financiamento da educação a partir de então, com desdobramentos na gestão da escola, como parte do contexto das políticas de descentralização. Assim posto, o PDDE insere-se numa política educacional de financiamento que, sob orientações de organismos internacionais, promove, também, reforma no sistema de gestão escolar por meio de mecanismos e princípios da gestão democrática, definem a participação da comunidade como instrumento de controle social no âmbito do sistema de gestão escolar, com implicações na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYcQPskSGLSDjb/?for=mat=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2022.

AKAKARI, Abdeljalil. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WzSGcyD3kzgvHsxX5LPtCg/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2021.

ARAÚJO, Laura Filomena Santos de; et al. Diário de pesquisa e suas potencialidades na pesquisa qualitativa em saúde. *Revista Brasileira Pesquisa Saúde*, Vitória, Espírito Santo, p. 53-61, jul./set. 2013.

BALL, Stephan. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. Cad. Pesqui. 35 (126) • Dez 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>. Acessado em 27/08/2024

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988.

_____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. Resolução FNDE/CD/Nº 10, de 18 de abril de 2013. Brasília: FNDE, 2013.

_____. Resolução/SE/FNDE nº 3, de 20 de dezembro de 1999. Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Brasília: Ministério da Educação, 1999.

CURY, Carlos Alberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafio. RBP AE, [Sl.], v.18. n.2, p.164-174, jul./dez. 2002.

DOURADO, L.F. Educação e Sociedade [online]. Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set., 2002.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. Cad. Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 22 agosto. 2024.

LAKATOS, E. M, & Marconi, M.A. (2017). *Fundamentos de metodologia científica*. (8ªed.). Editora Atlas Ltda.

MAFIASSIOLI, Andréia da Silva PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015) / Andréia da Silva Mafassioli. - 2017.

MOREIRA, A.M.A. (2012). Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. *Revista de Financiamento da Educação*, 2-

NARDI, Elton Luiz. Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. Roteiro, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

SILVA, Givanildo da; SILVA, Alex Vieira da; SANTOS, Inalda Maria dos. Concepções de gestão escolar pós-LDB O gerencialismo e a gestão democrática. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 10, n. 19, p. 533-549, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 11 maio 2022.

SILVA, Mônica R. da; ABREU, Cláudia B. de M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. Perspectiva, Florianópolis, v. 26, n. 2, 523-550, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.