

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) COMO POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Francisco Williams de Assis Soares Gonçalves (UFPI)

Liliane Xavier Luz (UESPI)

Rosana Evangelista da Cruz (UFPI)

GT 05 – Estado e Política Educacional

Este trabalho tem por objetivo analisar a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Estado contemporâneo no contexto das reformas políticas e educacionais, influenciadas pelo avanço do neoliberalismo no Brasil. Inicialmente, versará sobre o processo de redefinição do papel do Estado no Brasil e seus reflexos nas políticas públicas, tendo como marco central o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A seguir, apresentará alguns aspectos do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a partir da legislação que o institui e regulamenta e sua articulação com as reformas do Estado contemporâneo. Por último, abordará a articulação entre os projetos dos organismos internacionais e a política educacional, tendo como referência à relação entre o PDDE e o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), em processo de execução desde 1998.

A redefinição do papel do Estado no Brasil e seus reflexos sobre as políticas públicas

Em 1995, com o início da primeira gestão do Governo Cardoso (1995-1998), temos uma indicação mais ou menos precisa do que deveria ser o Estado no Brasil e de quais seriam suas funções. Institui-se, a partir daí, um verdadeiro aparato lexical que pretende dar substância às perspectivas minimalistas de Estado, explicitadas no discurso de descentralização e desobrigação de funções antes destinadas ao Estado. É neste universo que a concepção de público, antes pertinente ao âmbito estatal, aparece para demarcar um outro tipo de organização social, concretizada pelo que se convencionou denominar de público não-estatal.

São esses fundamentos que irão nortear as diretrizes, ações e relações entre as esferas governamentais e entre Estado e sociedade no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo recém-criado Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). O Plano sintetiza os propósitos do Governo do Brasil, desde o início dos anos de 1990, de reconceber o papel do Estado, retirando-lhe obrigações importantes para a conquista de uma sociedade menos desigual, veiculando também o ideário neoliberal que se opunha à capacidade interventiva do Estado como implementador de políticas de corte social.

Em linhas gerais, o Plano esboça o intuito de reformar o Estado e faz uma crítica à organização anterior, considerada burocrática e maléfica à vida nacional. A partir dessa posição, define como objetivo “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”, tendo como eixo uma administração pública gerencial. Ao prefaciá-lo, o Presidente da República é enfático na afirmação de que:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de 'gerencial', baseada em conceitos atuais de

administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna 'cliente privilegiado' dos serviços prestados pelo Estado. (Brasil: PDRAE, 1995, p. 10)

O Plano apresenta um estudo de viés modernizador, que examina o modelo político do Estado nacional, asseverando que, em um primeiro momento, organizou-se nos marcos do patrimonialismo e com práticas clientelísticas e nepóticas. Em seguida, tomou uma feição excessivamente burocrática, em que a rigidez das estruturas formais do Estado não o permitiu formular diagnósticos precisos, escolhas acertadas e políticas de intervenção necessárias a um novo padrão de desenvolvimento. Faz um rápido diagnóstico do Estado brasileiro, da sua possível atuação como "Estado de Bem-Estar", da crise fiscal do *Welfare State* e se propõe como marco para superação dos modelos anteriores e protagonista de um novo padrão de política estatal, racional pela finalidade expressa de redução e flexibilização das estruturas do Estado.

É nessa perspectiva que se erige, no referido Plano, as idéias de organizações sociais como organizações de direito privado, mas prestando serviços considerados públicos. São estas organizações sociais que vão compreender o que se chama público não-estatal ou processo de publicização, cabendo ao Estado fiscalizar, controlar e avaliar, pois o Estado "...deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (Brasil: PDRAE, 1995, p.17).

Representando a via legal da reforma do Estado na contemporaneidade, o Plano considera a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático e um obstáculo à modernização das organizações estatais. Suas críticas recaem sobre direitos conquistados e garantidos constitucionalmente como Regime Jurídico Único para todos os servidores civis. Esses direitos são descritos como forma de engessamento do aparelho estatal e aumento dos gastos públicos, acelerando ainda mais a crise fiscal. (Brasil: PDRAE, 1995, *passim*).

Combinado a essa justificativa, outras atividades tradicionalmente vinculadas às funções do Estado são questionadas quanto à sua exclusividade na execução e passam a ser definidas como serviços não exclusivos do Estado, devendo este atuar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais ou privadas. Estes argumentos constituem a essência da reforma administrativa, que dá centralidade à mudança na política de recursos humanos, à reforma da previdência e ao ajuste fiscal, expressões do discurso de eficiência do Estado e de eficácia do mercado, componentes da reforma política do Estado contemporâneo.

Esses elementos consubstanciam, por sua vez, a reorganização do Aparelho do Estado em quatro setores: a) *núcleo estratégico*, composto pelos poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Poder Executivo (Presidente da República, ministros, auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas); b) *atividades exclusivas* (tributação, policiamento, previdência básica, cumprimento de normas sanitária e de trânsito, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, serviço de emissão de passaportes, serviço de desemprego etc.); c) *serviços não exclusivos* (direitos humanos fundamentais, como os de saúde e educação); e d) *produção de bens e serviços para o mercado* (o setor de infra-estrutura).

Apresentados esses setores componentes, o Plano propõe que se dê uma nova racionalidade à estrutura do Estado, enfatizando mais o papel do núcleo estratégico, através da diminuição do tamanho do setor de atividades exclusivas, da ampliação do setor de serviços

não exclusivos através de um programa de "publicização" e intensificação do processo de privatização do setor de bens e serviços para o mercado.

É importante revelar que o Plano guarda certa singularidade, pois, pela primeira vez, um governo brasileiro no período pós-militar formula um documento cujo propósito é a assimilação dos padrões definidos por forças político-econômicas externas (hegemônicas no Estado contemporâneo, representadas pelo neoliberalismo) de redução da capacidade de gestão do Estado e de atribuição de responsabilidades a outros entes sociais, intitulados aqui de organizações sociais. Fato que, segundo autores como King (1988), mesmo nos países onde se veiculou a proposta de desobrigação do Estado com políticas de corte social, não aconteceu o que os neoliberais estavam apregoando, em virtude da resistência em favor do Estado de Bem-Estar.¹

O Plano expressa a visão dominante nos Estados pós-*Welfare State*,² que revela o modo categórico de pensar um estado para a sociedade brasileira pertinente à vacilante social-democracia autóctone. Como se não bastasse, o PDRAE aponta para uma pretensa irreversibilidade de sua implementação:

Será considerado, para efeitos deste documento, o curto prazo até o final deste ano de 95, o médio prazo, o período compreendido entre os anos de 96 e 97, e o longo prazo, o final deste governo, ou seja, o início de 99. ... o objetivo é consolidar o processo de mudança, a partir da idéia de sua *irreversibilidade*, dotando o aparelho do Estado de uma estrutura com um grau de flexibilidade tal que permita enfrentar os desafios de ajustamento que certamente serão impostos, porém, ainda, imprevisíveis... (Brasil: PDRAE, p. 69).

A idéia de irreversibilidade permite-nos asseverar que o propósito é mesmo que o Estado saia de cena e que as forças sociais sejam dirigidas pela lógica do mercado, conduzidas pela conduta gerencial da eficiência e das relações de troca nos serviços prestados pelo poder público. Aqui, a onda liberalizante desconhece ou não leva em conta o tipo de sociedade civil esboçada pelas elites que aprisionaram o Estado sob seus interesses, aspecto bem analisado por Nogueira (1998). Ao contrário, orienta-se pelas exigências e condições dos organismos internacionais de financiamento impostos aos países em desenvolvimento— cujo diagnóstico é similar³ para todos estes países, secundarizando o *modus vivendi* projetado historicamente por cada cultura nacional em particular.

Essa realidade produz efeitos perversos, sobretudo em países com alto grau de dependência das políticas viabilizadas pelo poder público. O preocupante é que, neste contexto, o que se considera política eficaz é um conjunto de ações pontuais e focalizadas que não mais nos permite observar a totalidade de determinado problema ou demanda social. Como lembra e subscreve Draibe (1993): a privatização, a descentralização e a focalização

¹ A este respeito, consultar, dentre outros, os trabalhos de Rosar e Krawczyk (2001), King (1988), Vianna (1997).

² O *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social, foi uma forma de regulação social, difundida no pós-segunda guerra mundial, caracterizada pela “emergência de uma intensa e progressiva intervenção planejada na economia para evitar a fúria da desordem produzida pelo mercado”, quando o Estado passou a controlar áreas estratégicas da economia (energia, telecomunicações, petróleo, minérios), assumindo, em algumas situações, o papel de produtor direto, além de subsidiar certos setores e responder, por meio de políticas sociais, demandas da classe trabalhadora organizada em sindicatos (FRIGOTTO, 1996, p. 81).

³ Cf. Maria de Fátima Rosar e Nora Krawczyk (2001) e Luiz Aguilar (2002)

constituem as principais orientações das reformas de proteção social para os países latino-americanos.

A desconsideração do papel do Estado na implementação de políticas públicas ocorre sob forte desigualdade social, elevado grau de concentração de renda e, conseqüentemente, altos índices de pobreza, o que resulta em contínuas demandas por assistência pelas camadas populares ao poder público. Ademais, além de reduzir o escopo das políticas, diminui-se também a sua abrangência e sua natureza público-gratuita. Este é o modelo que se pretende instaurado, oficialmente, desde 1995, o qual vem orientando as políticas educacionais nos últimos anos. Cabe perguntar: que relações se estabelecem entre o PDDE e as políticas de reforma do Estado?

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a reforma do Estado

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) guarda profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, uma vez que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil desde então ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social, sendo o PDDE parte de um conjunto de reformas no campo da educação para os países latino-americanos, articuladas com os interesses econômicos externos.

Implantado em 1995, ainda sob a designação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PDDE se constitui um dos mais importantes programas de financiamento do ensino fundamental com características de descentralização.⁴ Sua abrangência compreende escolas públicas do ensino fundamental, das redes estadual e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos.

A descentralização — um dos mais importantes eixos das reivindicações populares dos anos 70 e 80 contra a hierarquização do poder no regime militar, que ocorre no bojo das reformas dos anos 90— transcende para o universo da política hegemônica, ganhando outra significação.

A nova retórica da descentralização que pretende estimular a participação da sociedade na esfera pública tem como finalidade a aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado quanto na transferência de responsabilidades para os municípios e para a escola, no caso da educação. Assim, pode-se justificar a restrição do financiamento público para a educação, alegando que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas pela falta de uma melhor administração dos mesmos. Para Krawczyk (2002), a descentralização nas suas diferentes dimensões (para o mercado, municipalização e para a escola) consolida um dos principais eixos da reforma educacional em curso da América Latina, caracterizando uma nova organização e gestão do sistema educativo e da escola.

O PDDE é pertinente, ainda, aos propósitos da reforma do Estado em curso, por focalizar determinadas ações no âmbito da escola e por ser um programa de caráter suplementar, uma vez que o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo Programa. Atitude

⁴ Somente com a Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 e reafirmada pela Medida Provisória nº 2100-32, de 24 de maio de 2001, o Programa assume a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola.

similar pode ser observada no argumento utilizado para justificar o baixo *per capita* dos recursos destinados pelo FNDE para a manutenção do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Desta feita, o Programa estimula a autonomia gerencial da própria dotação de recursos federais para a manutenção das escolas, tal como expressam seus objetivos, qual sejam:

... concorrer para a elevação da qualidade do ensino fundamental, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares, bem como contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica as escolas por meio do repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar (Brasil: FNDE, 2001, p. 3).

Esses objetivos exigem a transformação dos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres e Caixa Escolar em entidades de direito privado denominadas Unidades Executoras (UEX),⁵ exigência legal para recepção e gestão dos recursos do PDDE pela escola. Do mesmo modo, o PDDE tem motivado Secretarias de Educação a instituírem programas próprios, com características e critérios similares e com a utilização da mesma estrutura administrativa: as UEX, como é o caso dos programas da rede estadual do Piauí e da rede municipal de Teresina (Gonçalves, Luz, Cruz, 2003).

Segundo documento do FNDE, que orienta acerca do Programa Dinheiro Direto na Escola:

As unidades executoras, comumente chamadas de Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres ou Conselho Escolar constituem-se em associações civis, sem fins lucrativos, *que assumem a função tradicionalmente exercida pelos estados e municípios*. Elas passam a responsabilizar-se pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, *caracterizando, desse modo, a desconcentração decisória e funcional*" (Brasil: FNDE, 2001, p.2). (grifos nossos).

Além do aparato jurídico e institucional, o Governo federal, como ator principal de um novo modelo de gestão, complementa sua ação no processo de implementação do PDDE através de aparato técnico, elaborando documentos que orientam as escolas-alvo a iniciar seu processo de organização e inserção no Programa.⁶ São documentos que explicitam as responsabilidades das esferas de governo, o quadro de exigências e orientações relacionadas à utilização e distribuição dos recursos, a constituição e funções das Uex (Resolução FNDE nº 10/2004). Mais especificamente, a organização do Programa ocorre via FNDE, o qual disponibiliza os recursos diretamente para as escolas através de suas UEX, que devem possuir

⁵ A Resolução nº 10 do FNDE, de 22/03/2004, conceitua Unidade Executora como a entidade ou instituição responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos recebidos do FNDE, existindo três tipos: Unidade Executora Própria (UEX) – entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar dos estabelecimentos públicos; Entidade Executora (EEX) – prefeituras ou secretarias de educação que recebem os recursos das escolas que não dispõem de UEX e Entidade Mantenedora (EM) – ONGs, sem fins lucrativos, registrados no CNAS, responsável pelas escolas de educação especial.

⁶ Uma das principais exigências para a inserção no Programa refere-se à estratificação das escolas segundo o número de alunos matriculados, obrigando, conforme o caso, a constituição de Unidade Executora: se tiver de 20 a 99 alunos é facultativo e, se forem mais de 99 alunos, a UEX é obrigatória. A partir de 2005, escolas com mais de 50 alunos serão obrigadas a constituírem a UEX (Resolução FNDE nº 10/2004); A Resolução permite ainda que escolas que tenham de 20 a 99 matrículas recebam os recursos pelas Secretarias de Educação, podendo, ainda, instituir Consórcio, ou seja, uma UEX para várias escolas, desde que estas escolas sejam da mesma rede e que sejam, no máximo, 5 escolas por consórcio (antes da resolução nº 10 era permitido o agrupamento de até 20).

CNPJ, conta bancária, constituírem-se como órgãos deliberativos com poder de compra, após a tomada de preços em estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços, conforme a situação.

No que concerne ao processo de avaliação, este se restringe, normalmente, à prestação de contas que, em um primeiro momento, deve ser feita junto ao departamento financeiro da Secretaria de Educação, de acordo com a dependência administrativa da escola (estadual ou municipal). Estas instâncias "a posteriori" prestam contas ao FNDE, até o dia 28 de fevereiro do ano seguinte ao do recebimento dos recursos, sendo que o repasse seguinte está condicionado à prestação de contas referente ao ano anterior. Esta conotação da avaliação corrobora a natureza contábil do programa e a concepção quantitativista que tem predominado nas avaliações do sistema educacional, sem preocupação com os aspectos qualitativos de natureza pedagógica que fomentam a dinamicidade do processo educativo.

Em relação aos recursos destinados às escolas pelo PDDE, destaca-se que de 1995 a 2004 não houve qualquer acréscimo na tabela de repasse dos recursos para as escolas. O quadro a seguir reforça esta assertiva:

Quadro 1: Recursos do PDDE conforme número de alunos matriculados e região

Número de Alunos por Escolas	Valor Anual por Escola R\$ 1,00					
	Regiões N, NE e CO*			Regiões S, SD e DF		
	Custeio	Capital	Total	Custeio	Capital	Total
De 21 a 50	600	-	600	500	-	500
De 51 a 100	1.300	-	1.300	1.100	-	1.100
De 101 a 250	2.300	400	2.700	1.500	300	1.800
De 251 a 500	3.200	700	3.900	2.200	500	2.700
De 501 a 750	5.300	1.000	6.300	3.700	800	4.500
De 751 a 1.000	7.500	1.400	8.900	5.200	1.000	6.200
De 1.001 a 1.500	8.600	1.700	10.300	7.000	1.200	8.200
De 1.501 a 2.000	12.000	2.400	14.400	8.000	2.000	10.000
Mais de 2.000	16.000	3.000	19.000	12.000	2.500	14.500

(*) exceto o Distrito Federal

Fonte: Resolução nº 03/97 (FNDE)

A Resolução do FNDE nº 10, de 22/03/04, que versa sobre a necessidade de correção dos repasses de forma a diminuir a defasagem de valores na distribuição dos recursos por alunos matriculados, alterou a tabela de forma a inserir um fator moderador/fator de correção com o objetivo de contornar as disparidades verificadas nos repasses para escolas de mesma classe, mas com matrículas diferenciadas.

Na atual organização o Valor Base, ou parcela mínima, a ser destinado a cada escola será aquele definido pelo número de matrículas apuradas no Censo Escolar, sendo igual ao limite inferior de cada intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado, conforme tabela acima. Desta forma, a escola receberá, como repasse anual do PDDE, o valor mínimo estipulado na tabela, conforme a classe em que a escola esteja situada (número de matrículas), mais o excedente de matrículas (o que ultrapassou o número mínimo da classe) multiplicado pelo fator de correção, qual seja, R\$ 1,30 (um real e trinta centavos). Por exemplo, as escolas que tenham 251 matrículas, receberão o repasse anual de R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), caso estejam localizadas nas regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste. Entretanto, outras escolas das mesmas regiões que tenham 400 matrículas, receberão os R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais) mais R\$ 193,70 (cento

e noventa e três reais e setenta centavos), resultado da multiplicação de 149 matrículas excedentes por R\$ 1,30 (um real e trinta centavos).

Compreende-se que o fator de correção é importante para reparar as disparidades da tabela. Entretanto, a definição de um fator moderador tão baixo permite que tais disparidades sejam efetivamente corrigidas?

Apresenta-se, a seguir o quadro com os valores referentes aos repasses para as escolas de Educação Especial:

Quadro 2: Recursos do PDDE conforme número de alunos matriculados em Escolas de Educação Especial

Intervalo de classe de número de alunos	Valor anual por escola (r\$ 1,00)		
	Custeio	capital	total
06 a 25	525	525	1.050
26 a 45	900	900	1.800
46 a 65	1.350	1.350	2.700
66 a 85	1.800	1.800	3.600
86 a 125	2.400	2.400	4.800
126 a 200	2.850	2.850	5.700
201 a 300	3.450	3.450	6.900
Acima de 300	4.500	4.500	9.000

Fonte: Resolução nº 10 - FNDE

No caso das Escolas de Educação Especial, existe a possibilidade de Unidades com até 5 alunos receberem R\$ 75,00 por aluno para aquisição de material escolar, como no quadro relativo a repasses de recursos para este tipo de escola.

Conforme anteriormente, existe uma orientação explícita quanto ao gasto dos recursos entre despesas de custeio e de capital. Assim, escolas com mais de 99 alunos deverão aplicar os recursos do PDDE da seguinte forma: 20% em despesas de capital e 80% em material de consumo. As escolas com mais de 21 alunos que possuírem UEx deverão informar quais percentuais querem receber de custeio e de capital e as escolas que têm de 21 a 99 alunos, mas que não tenham UEx, receberão todo o recurso para despesas de custeio, o que pode significar uma forma de “incentivo” à criação de Unidades Executoras.

Em se tratando de bens adquiridos com recursos do PDDE, os bens de capital deverão fazer parte do patrimônio do Estado ou Município, sendo necessário, para isso, que as UEx preencham um **Termo de Doação**, para posterior tombamento. Esse dado é relevante, pois evidencia a natureza não-estatal ou privada das Unidades Executoras, reforçando nosso questionamento quanto aos prejuízos decorrentes de tal estrutura.

Mesmo com as limitações acima expostas, observa-se um crescente processo de adesão das escolas ao Programa, dado expresso no quadro comparativo abaixo:

Quadro 3: PDDE - comparativo entre os anos de 1995 e 2002

PDDE em 1995	PDDE em 2002
Recursos (em R\$) - 229.348.000,	Recursos (em R\$) - 312.595.650
Escolas com Uex - 11.643	Escolas com Uex - 75.689
Escolas sem Uex - 132.663	Escolas sem Uex - 49.642
ONG – 0	ONG - 1460
Alunos - 28.350.299	Alunos - 30.809.581

Fonte: Brasil. FNDE, 2003, s/p.

O mesmo quadro evidencia que, de 1995 para 2002, ocorreu um aumento de 36% nos recursos destinados ao PDDE. Além disso, verifica-se um processo intenso de criação de UEx, uma vez que houve um efetivo aumento superior a 650% no número de escolas que contam com este tipo de organização. A diferença no percentual de aumento de recursos e de UEx justifica-se pelo fato de as escolas mesmo não tendo UEx, receberem os recursos pelas suas secretarias de Educação.

Quanto às fontes de recursos para o PDDE, em 2004, verificamos que o Salário-Educação é a principal, sendo distribuído em forma de contribuição do Salário-Educação (23%); Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário-Educação (15%); contribuição do Salário-Educação referente à contrapartida de empréstimos internacionais (37%) e Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário-Educação das contrapartidas (24%).

Além dessas fontes ordinárias do PDDE destinadas às escolas de Ensino Fundamental, no ano de 2004 o Programa passou a ser encaminhado, também, para escolas de Ensino Médio situadas em municípios em situação de emergência que tenham sido prejudicadas pelas fortes chuvas que ocasionaram enchentes em vários estados do País.⁷ Para custear esta modalidade, o FNDE destinou recursos ordinários do Tesouro Nacional e recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ou seja, parte dos 18% obrigatórios da União para a educação, conforme determina o artigo 212 da Constituição Federal, o que significa que o ensino médio está à mercê dos poucos recursos destinados ao ensino fundamental e pouco evidenciado nas reformas do governo federal.

Dois aspectos se fazem relevantes e merecem destaque sobre as fontes de recursos do PDDE: 1) o alto percentual de recursos advindos das aplicações do Salário-Educação e 2) a utilização de parte dos recursos do Salário-Educação como contrapartida de empréstimos internacionais.

O primeiro, sobre o percentual considerável de recursos advindos dos resultados de aplicações (39%), motiva a seguinte ilação: possivelmente esta realidade se justifique pelo fato dos recursos do PDDE serem encaminhados para as escolas, normalmente, no segundo semestre de cada ano, portanto permanecendo aplicado até o período de liberação.

O segundo, extremamente relevante para a compreensão da forma de organização do PDDE e dos elementos que evidenciam a linha política adotada no processo de implantação e implementação do mesmo, refere-se aos recursos provenientes do Salário-Educação que assumem o papel de contrapartida de empréstimos internacionais (37%), conforme evidenciado acima. Essa informação, fornecida pelo FNDE, revela uma faceta do PDDE em sua inter-relação com outro programa do governo federal em parceria com o Banco Mundial: o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), o qual discutiremos a seguir.

O Fundescola e o PDDE: ações, relações e articulações

Desde a década de 1970, o Banco Mundial estabelece parcerias com o governo federal para o financiamento de projetos educacionais.⁸ Porém, no contexto das reformas da década de 90, o Banco Mundial ampliou sua importância no âmbito da definição de políticas públicas nos países em desenvolvimento. Esta influência ocorreu, não apenas pelas parcerias

⁷ Resolução do Conselho Pleno do FNDE de 06/03/04.

⁸ Podemos destacar os projetos Melhoria e Expansão do Ensino Técnico de 2º Grau Industrial e Agrícola (1971-1978); Cooperação Técnica às Secretarias Estaduais de Educação do Norte e Nordeste (1974-1979); EDURURAL (1980-1987); Monhangara (1983-1992); Projeto Nordeste para a Educação Básica (1994-1999) e Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), os quatro últimos voltados para o ensino fundamental.

consubstanciadas em projetos de "cooperação internacional", através dos quais o Banco efetiva empréstimos para a área social, mas principalmente pelas diretrizes vinculadas à liberação dos mesmos. São diretrizes pautadas na indução de políticas caracterizadas como compensatórias, retirando-lhe o caráter de direito social. Desse modo, estimula-se a execução de ações focalizadas apenas para determinados segmentos da sociedade, os mais pobres, com vistas a compensar o crescimento das desigualdades sociais, servindo para a contenção da pobreza e para a prevenção de conflitos decorrentes da própria luta de classes.

É nesse cenário que o Fundescola ganha visibilidade como o programa de maior relevo na parceria financeira entre o Governo Federal e o Banco Mundial, tanto pelas diretrizes fixadas no eixo das reformas como pela quantidade de projetos/ações a ele associados.⁹ Seu foco de investimento são as chamadas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), as quais compreendem as microrregiões e municípios mais populosos dos Estados participantes, definidos por meio de dados demográficos publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Ministério da Educação (MEC) desenvolve o Programa em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, abrangendo 384 municípios de 19 Estados, atingindo cerca de 8 mil escolas. Seu objetivo é “promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas de ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade” (Brasil. FNDE, 2004, p. 1) das referidas regiões.

A missão do Fundescola é promover, em regime de parceria e responsabilidade social, eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público daquelas regiões, viabilizando por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação (www.fundescola.mec.gov.br). Assim, no âmbito da parceria com os sistemas educacionais, suas diretrizes gerais associam-se a uma determinada concepção de educação e de sociedade que favorece os padrões mercantis nos conteúdos pedagógicos, valorizando ainda mais os interesses hegemônicos do mercado no interior da sociedade.

Para executar as ações, o Fundescola conta com o montante de US\$ 1,3 bilhão entre os recursos federais e do Banco Mundial, sendo desenvolvido em três etapas (Fundescola 1, Fundescola 2 e Fundescola 3).

O Fundescola 1 funcionou de 1998 a 2001, nas regiões Norte e Centro-Oeste.¹⁰ A ênfase desta etapa era a atuação no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem, com vistas a aumentar as taxas de participação, aprovação e conclusão dos estudantes. Os componentes desenvolvidos foram: 1) Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; 2) Processo de Desenvolvimento da Escola; 3) Planejamento e Provisão de Vagas; 4) Gestão e Desenvolvimento dos Sistemas Educacionais.

⁹ Atualmente estão em processo de execução as seguintes ações do Fundescola: Planejamento Estratégico da Secretaria; Sistema de Apoio à Elaboração do Plano de Carreira do Magistério Público; Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Escola Ativa (aprendizagem rural em salas multisseriadas) Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar), Programa de Apoio à Leitura e à Escrita (Praler), Programa Melhoria do Rendimento Escolar, Microplanejamento, Espaço Educativo, Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE), Levantamento da Situação Escolar (LSE), Projeto de Adequação do Prédio Escolar (PAPE), Mobiliário e Equipamento Escolar, Atendimento Rural, Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), Encontro dos Conselheiros do FUNDEF, Encontros pela Justiça na Educação, Comunicação.

¹⁰ O Nordeste não foi inserido no Fundescola 1 devido estar em processo de conclusão o Projeto Nordeste para a Educação Básica, também financiado pelo Banco Mundial.

O Fundescola 2, cuja execução está prevista até o final de 2004, expandiu a atuação para a região Nordeste, desenvolvendo iniciativas voltadas para a escola e para o planejamento estratégico das secretarias, tendo por objetivo melhorar os resultados educacionais das crianças matriculadas em escolas de ensino fundamental atendida pelo Projeto. Os componentes desenvolvidos são: 1) Elevação das Escolas aos Padrões Mínimos de Funcionamento; 2) Estabelecimento de um Processo de Desenvolvimento da Escola; 3) Promoção da Comunicação e Mobilização Social; 4) Fortalecimento dos Sistemas e Programas Nacionais de Informações Educacionais; 5) Gestão e Desenvolvimento Institucional de Sistemas Educacionais; 6) Administração do Projeto e Atividades Piloto.

O Fundescola 3, em implementação de outubro de 2002 a outubro de 2006, tem características a consolidação de Projetos anteriores, uma vez que não prevê a inserção de novos municípios ou Estados. Os componentes desenvolvidos são: 1) Elevação das escolas aos padrões mínimos de funcionamento; 2) Estabelecimento de um processo de desenvolvimento baseado na escola e 3) Fortalecimento do sistema educacional.

Na relação entre PDDE e Fundescola, é importante destacar que o PDDE é indicado como um dos produtos esperados na contemplação dos objetivos do Fundescola 1. Deste modo, o PDDE situava-se no componente *Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas*, no Subcomponente *Financiamento das Necessidades Operacionais nas Escolas*, cujo objetivo era financiar investimentos em melhorias escolares de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para a redução das desigualdades sócio-educacionais entre as regiões do País (Brasil, 2004).

No Fundescola 2, o PDDE também é indicado como um produto esperado das suas ações que além da vinculação à melhoria do desempenho dos sistemas públicos de ensino fundamental, visa o “fortalecimento das escolas e das instituições públicas por elas responsáveis, com base em uma estrutura coordenada de gerenciamento e inserida em um contexto de mobilização e controle social” (Brasil, 2004). Neste sentido, o PDDE está inserido no *Componente Elevação das Escolas aos Padrões Mínimos de Funcionamento*, como produto do Subcomponente *Promoção da Autonomia da Escola*.

Compreendendo que o PDDE é um programa que adota a perspectiva de política educacional negociada com os organismos internacionais, tudo indica a sua continuidade no Fundescola 3 e, ainda, a sua possível ampliação. Assim, conforme expresso em portarias de regulamentação do Programa, observa-se a inclusão do Fundescola no processo de orientação e acompanhamento dentre as ações desenvolvidas nas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), as unidades escolares incluídas nas ações desenvolvidas pelo programa.

Além das ações fiscalizadoras realizadas pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União, pela Secretaria de Controle Interno do Poder Executivo e pelo Ministério Público Federal o PDDE é acompanhado e fiscalizado pelo Fundescola, fato reforçado pela Resolução do FNDE nº 10, de 22 de março de 2004, a qual determina que os gestores escolares deverão também encaminhar o Formulário de Detalhamento de Ações e Despesas para o Fundescola.

A relação do PDDE com o Fundescola não se restringe à fiscalização, uma vez que a Resolução referida anteriormente determina que as escolas que participam de ações do Fundescola deverão direcionar a aplicação dos recursos para a aquisição de bens e contratação de serviços com vistas ao alcance dos padrões mínimos de funcionamento, conforme definido pela Direção Geral do Programa. Este tipo de relação, deve ser intensificada uma vez que, por meio da Portaria nº 1.859, de 24 de junho de 2004, o MEC determinou a transferência da gestão do Fundescola para o FNDE, com o seguinte propósito:

... conferir maior racionalidade gerencial e administrativa aos programas e projetos da área de educação, com o sentido de ampliar a eficiência, a eficácia e a transparência no uso dos recursos, o *propósito de implantar a gestão unificada e uniformizar os procedimentos gerenciais dos projetos* do MEC financiados com recursos externos, visando a prevenir dispersão e pulverização de esforços e meios e a eliminar superposições e duplicidade de ações... (BRASIL: 2004 / grifos nossos).

A justificativa adotada para a transferência do Fundescola denota a possibilidade de imprimir nas demais atividades desenvolvidas pelo FNDE o mesmo modelo gerencial propagado pelo Fundescola nas escolas e Secretarias de Educação das Zonas de Atendimento Prioritário, portanto ampliando sua influência sobre os Estados e escolas não atendidos pelo Programa.

Outras ações do Fundescola no âmbito da autonomia e gestão das escolas utilizam critérios similares aos da estrutura do PDDE, uma vez que o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), o Programa de Melhoria da Escola (PME) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) também utilizam o sistema de UEx das Escolas para o repasse dos recursos, o que lhes imputa obrigações e impõe, igualmente, as mesmas a executarem ações que, até então, estavam sob responsabilidade das Secretarias de Educação, porém com uma complexidade maior, em virtude dos critérios rígidos e burocráticos no processo de prestação de contas e o maior volume de recursos.

Importante faz não perder de vista que, nos projetos do Fundescola, ocorreu a introdução de novos elementos na atuação cotidiana da direção escolar, remetendo para o âmbito de responsabilidade da mesma, atividades complexas, a exemplo de orçamentos de materiais e de mão de obra, compra e contratação de serviços, fiscalização de ações no âmbito da rede física da escola, da merenda, do material de consumo, dentre outros, sem eximi-la da responsabilidade com as demais ações regulares da escola como: controle de matrícula, administração de pessoal, integração com a comunidade, acompanhamento de ações educacionais da escola e sem oferecer uma estrutura adequada para os gestores executarem tais ações (Cruz, 2004).

As ações propostas pelo PDDE, nesse sentido, circunscrevem-se ao campo do financiamento. Embora o Programa faça referências a atividades didático-pedagógicas, ante a escassez de recursos e a tentativa do Poder Público de subtrair responsabilidades, torna-se evidente que a função das UEx além de gerenciar recursos pode sugerir atuais e futuras responsabilidades pela condução das escolas ainda públicas. A título de exemplo, o documento publicado em 1995 pelo Banco Mundial (Prioridades e Estratégias para a Educação) aponta como solução, para os inúmeros problemas vivenciados pela escola, a maior autonomia das mesma, de forma a responsabilizá-la pelo uso eficaz dos insumos educacionais, envolvendo uma maior participação da família na administração e na supervisão.

Na prática, há um efetivo impedimento da autonomia da escola na gestão dos recursos, sem contar com a impossibilidade de participação da mesma no processo de definição do montante desses recursos. Assim, a suposta descentralização do PDDE, caracteriza pela divisão de responsabilidades, mantendo-se os níveis e padrões de hierarquia nas relações de poder existentes.

Considerações finais

O presente escrito teve como propósito analisar a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a atuação do Estado brasileiro em meio à lógica de reformas preconizadas pelo neoliberalismo e formalizadas, oficialmente, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, em 1995, no primeiro Governo Cardoso (1995-1998). Para tal, elegeu-se o PDDE como exemplo de política focalizada e pontual, que exemplifica as ações dos governos que adotaram a política neoliberal nos Estados contemporâneos.

Em outro momento, buscou-se relacionar PDDE e Fundescola, em suas ações e vínculos, explicitar os marcos de atuação do Estado neoliberal no Brasil e seus efeitos sobre as políticas educacionais. A posição proposta é de que tanto o Fundescola quanto o PDDE operacionalizam os propósitos do Estado neoliberal da contemporaneidade, quais sejam: a eficiência, a administração gerencial, a desregulamentação.

O texto, em sua argumentação, busca evidenciar a existência de significativos vínculos do PDDE com os marcos regulatórios do Estado contemporâneo, os quais resultam do processo de alteração das formas produtivas e educativas, condicionando mudanças nas relações econômicas e políticas e estabelecendo uma maneira diferente do Estado inserir-se na realidade social. Nesse processo, sobressaem os agentes do capital financeiro (por vezes, seus ideólogos) que adentram o campo das políticas públicas, fortalecidos pelos referenciais teóricos que se mostram aparentemente novos, eficazes, avançados e desenvolvidos.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, CEDES, v. 23, n. 80, set., 2002.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Estudo Sectorial – versión preliminar. Washington/DC: Banco Mundial, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE*. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Conselho Deliberativo*. Resolução. 03, de 04 de março de 1997. Brasília: FNDE, 1997a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Conselho Deliberativo*. Resolução 10, de 22 de março de 2004. Brasília: FNDE, 1997a.?

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Conselho Deliberativo*. Resolução 06, de 22 de março de 2004. Brasília: FNDE, 1997a. ?

BRASIL. Ministério da Educação. *Dinheiro na Escola - procedimentos operacionais*. Brasília, 1997b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de orientação para constituição de unidades executoras*. Brasília, 1997c.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1784*, de 14 de dezembro de 1998.

BRASIL. *Medida provisória nº 2100-32*, de 24 de maio de 2001.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2178-36*, de 24 de agosto de 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programa Dinheiro Direto na Escola*. Brasília: FNDE, 2001.

BRASIL. Fundo de Fortalecimento da Escola. *O que é o Fundescola*. Disponível em: www.fundescola.mec.gov.br. Acesso em 25 de julho de 2004.

CRUZ, Rosana Evangelista da Cruz. Banco Mundial e Política Educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? In *Educar em Revista*. Curitiba: Ed. UFPR, nº 22, 2003, p. 51-75.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: *Revista da USP*, São Paulo, 1993, 87-101.

GONÇALVES, Francisco Williams de A Soares.; LUZ, Liliene Xavier; CRUZ, Rosana Evangelista da. *Reflexões acerca do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) no Piauí*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANAI). Recife, PE, 2003.

KING, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 22, 1988, p. 53-76.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e terra, 1998.

ROSAR, Maria de F. F. KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. In: *Educação e sociedade, CEDES*, ano XXII, nº 75, ago./2001, p.33-47.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Política versus economia: notas (menos pessimistas sobre globalização e Estado de Bem-estar. In: GERSCHMAN, S. e VIANNA, Maria I. W. (Orgs.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. São Paulo: Fiocruz, 1997.

SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (Orgs.). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.