

Autonomia financeira nas escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nos documentos e na fala dos gestores

Financial autonomy in the public schools from Distrito Federal: explications and implications in the documents and in the speech of the directors

*Antônio Alves de Siqueira Júnior **

Resumo

Este texto pretendeu desvelar os processos e procedimentos de destinação de verbas para as escolas públicas, oriundos do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação do Distrito Federal, e a forma como realizam a autonomia. Analisou entrevistas feitas com gestores de escolas públicas e com os responsáveis pelo repasse de verbas para as escolas, no âmbito da Secretaria de Educação. A análise baseou-se na concepção de Castoriadis sobre autonomia e participação, na descrição que faz Weber da burocracia e da dominação, e na análise que faz Foucault do sujeito e das questões relacionadas ao poder. Nela demonstra-se que a maioria dos gestores e os documentos propõem a implementação dos princípios da burocracia, entre os quais a hierarquia, a estabilidade das regras, a objetividade e a previsibilidade. A participação é entendida apenas como meio de fiscalização e não realiza a capacidade de os sujeitos instituírem regras para as organizações.

Palavras-chave: Autonomia. Burocracia. Descentralização. Gestão. Participação.

Abstract

This text intended to discover the processes and procedures involved in the allocation of funds from the Education Ministry and the Federal District Secretariat of Education to the public schools and how the concept of autonomy is shaped. Semi-structured interviews carried out with public school directors and with those who are responsible for the distribution of these funds within the Education Secretariat. The analysis is based on Castoriadis' conception of autonomy and participation, on Weber's description of bureaucracy and determination, and on Foucault's analysis of subject questions related to power. The majority of managers and the documents propose the implementation of bureaucratic principles such as: hierarchy, the establishment of rules, objectivity, and predictability. Participation is understood only as a means for inspection and does not give the subjects the capacity to institute rules for the organizations.

Keywords: Autonomy. Bureaucracy. Decentralization. Management. Participation.

* Mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Professor da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e do curso de Pedagogia da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal.
E-mail: antrita@ig.com.br

Résumé

Autonomie financière dans les écoles du District Fédéral :

explications et implications sur les documents et le discours des gestionnaires

Ce texte a prétendu révéler les processus et procédures d'allocation de fonds du Ministère de l'Éducation et du Secrétariat de l'Éducation du District Fédéral aux écoles publiques et comment ils mettent en pratique l'autonomie. Il analyse les entrevues réalisées auprès des directeurs et des responsables pour la distribution de ces fonds à l'intérieur du Secrétariat de l'Éducation. L'analyse s'est basée sur le concept de Castoriadis sur l'autonomie et la participation, sur la description de Weber de la bureaucratie et la domination et sur l'analyse de Foucault du sujet et des questions relationnées au pouvoir. Il révèle que la plupart des directeurs et des documents proposent l'implantation des principes de la bureaucratie parmi lesquels : la hiérarchie, la stabilité des règles, l'objectivité et la prévisibilité. La participation est vue seulement comme un moyen de contrôle et ne donne pas aux sujets la capacité d'instituer des règles pour les organisations.

Mots-clés : Autonomie. Bureaucratie. Décentralisation. Gestion. Participation.

Introdução

Minha experiência em escolas públicas no DF, ao longo de 13 anos como professor e quatro anos como diretor, mostrou que a discussão sobre a autonomia está no cerne da mudança que é possível na educação, já que pressupõe uma mudança de postura política muito mais profunda do que a simples responsabilidade profissional e de controle das atitudes dos funcionários e gestores.

O reconhecimento de que é preciso mais autonomia para que as escolas possam resolver esse tipo de problema pode ser encontrado nos discursos dos gestores dos mais diversos níveis, desde os diretores de escolas até os funcionários do MEC responsáveis pela elaboração e execução das políticas do órgão, passando pelos diretores e gerentes da Secretaria de Educação do Distrito Federal. No período em que pude discutir com vários desses gestores, no âmbito da Secretaria de Educação, pude ouvir de vários deles afirmações de quanto essa autonomia era necessária.

Motivado por essa vivência, julgo oportuno discutir essas questões perguntando o que essas pessoas entendem por autonomia, ou por descentralização, que noção têm do sujeito envolvido nesse processo e de seu papel, que outros fatores envolvidos nessa discussão impedem que tenhamos um modelo de gestão em que "autonomia" não seja apenas retórica vazia e inútil, mas que contribua para a definição de rumos mais democráticos e legítimos para a escola pública.

A autonomia é assunto comum em várias discussões no campo da educação. Conceitos tradicionalmente relacionados às teorias marxistas de sociedade, como

os de autonomia, democracia e participação foram “apropriados” por teóricos de várias ideologias, com os mais diversos significados. Falava-se, e fala-se, de autonomia nos discursos de candidatos aos governos de Estados e Municípios, em documentos do Ministério da Educação com relação à administração dos recursos pelas escolas, em documentos das secretarias estaduais e municipais de educação.

Pode-se considerar a autonomia de dois pontos de vista distintos. Ela pode ser considerada como a liberdade individual que o sujeito pode ter para conduzir sua vida e sua convivência social, mas pode também ser vista do ponto de vista institucional, como a possibilidade de as organizações serem geridas por quem participa delas, quando as leis a que se submetem as organizações não são recebidas de um elemento que lhes seja exterior.

Ainda que o foco desse artigo seja a autonomia, considerada do ponto de vista institucional, é importante tecer alguns comentários sobre ambos os aspectos que a compõem, pois acredito que a autonomia institucional permite, ou exige, maior participação e, portanto, uma maior autonomia individual, já que, vista sob esse prisma, é formadora de cidadania. Assim, falar de autonomia é falar das questões que estão no cerne da gestão democrática. Considero, portanto, oportuno e necessário tecer alguns comentários sobre o assunto antes de iniciar um estudo sobre as questões relativas à autonomia e aos processos de descentralização financeira da educação em curso no Distrito Federal.

Falar de gestão democrática do ensino é, hoje, lugar comum. Tanto em instituições públicas quanto em instituições privadas é difícil encontrar um gestor que não qualifique sua gestão como democrática. Segundo Mendonça (2000), ao incluir um artigo sobre gestão democrática do ensino público, a Constituição de 1988 foi inovadora, mas apenas “institucionalizou, no âmbito federal, uma prática que já vinha ocorrendo em vários sistemas de ensino estaduais e municipais brasileiros” (p. 7). Ou seja, as práticas e o discurso da democracia vêm sendo utilizados por vários gestores e teóricos há alguns anos, e a Constituição apenas reflete esse fato.

Diz a Constituição: “a educação [...] será promovida [...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205).

Também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Darcy Ribeiro, prevê em seu artigo 15 que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica progressivos graus de autonomia”. Ou seja, indica que as escolas devem ter a oportunidade de desenvolver relações democráticas de participação, com a comunidade definindo seus rumos de acordo com suas peculiaridades.

O desenvolvimento da cidadania na escola se dará pela convivência, pela cooperação, ou pela coabitação que ela pode proporcionar. Se a educação deve guiar-se, segundo Delors (2001), por quatro pilares: o aprender a conhecer, o aprender a fazer, o aprender a conviver e o aprender a ser, ela deveria priorizar em seu currículo as atividades práticas, o desenvolvimento de atividades de participação, de conscientização, em que o sujeito ético fosse respeitado. No entanto, a aquisição de conhecimentos tem sido tradicionalmente o principal foco da educação brasileira. O que se pergunta é se a escola tem proporcionado o desenvolvimento dos outros três pilares, o fazer, o conviver e o ser. E como é que se pode fazer isso? Aprende-se a fazer, óbvio, fazendo; a conviver, convivendo; e a ser, exercendo sua condição de sujeito.

Assim, torna-se necessário que a instituição que pretende formar cidadãos proporcione, em seu interior e para fora dele, condições para que o aluno exerça sua cidadania e para que ele seja um cidadão partícipe e consciente, ainda no interior da escola. Que possa efetivamente assumir a gestão de seu espaço, que tome consciência da importância de sua participação, que ele seja efetivamente reconhecido como um sujeito histórico.

Nessa possibilidade de participação, nesse rico processo pedagógico, é que reside, na minha concepção, a verdadeira importância da gestão democrática na escola pública. E é nessa dimensão que abordo a questão da autonomia, pois acredito que a autonomia, ainda que apenas financeira, pode conduzir a uma maior participação e a outros níveis de autonomia, como a administrativa e a pedagógica. Como Castoriadis (1982, p. 128-129), penso que:

... o sujeito efetivo totalmente penetrado pelo mundo e pelos outros. O Eu da autonomia não é em si absoluto.[...] a verdade própria do sujeito é sempre participação a uma verdade que o ultrapassa, que se enraíza finalmente na sociedade e na história.

E, nessa perspectiva de autonomia, considero necessário que se coloque a possibilidade de os sujeitos gerirem suas organizações. Para isso, é fundamental, ainda que a autonomia não se restrinja a isso, a possibilidade de os sujeitos administrarem verbas na escola. Assim, neste trabalho, pretendi analisar questões envolvidas no processo de repasse de verbas para as escolas, tendo sempre como norte o caráter educativo, emancipatório e de constituição de sujeitos que esse processo pode ter.

Neste texto pretendo apresentar, em linhas gerais, pesquisa que realizei sobre o assunto em três escolas da rede pública do Distrito Federal, escolhidas observando localização e tamanhos diferenciados, de modo a abranger um

espectro representativo de características e problemas administrativos, bem como das soluções encontradas por seus gestores para resolvê-los.

Ao todo, foram entrevistados nesta pesquisa sete gestores da rede pública de ensino no Distrito Federal, assim definidos:

1 - O diretor da subsecretaria responsável pela parte administrativa da Secretaria de Educação, que chamarei neste artigo de **gestor central**;

2 - O chefe da seção responsável por fiscalizar e orientar o uso das verbas públicas nas escolas no âmbito da Secretaria de Educação, que chamarei de **gestor intermediário**;

3 - Dois diretores e um vice-diretor das escolas;

4 - Dois assistentes de direção das escolas, que são os executores dos procedimentos administrativos na utilização das verbas.

Uma breve contextualização

Considerando-se o atraso na discussão das formas mais modernas de gestão, a educação no Brasil baseou-se em uma forma verticalista e heterônoma de gerir as organizações, fundamentada em um modelo centralizador e autoritário, que aprofunda a concentração de poder nos órgãos centrais da administração pública. Essa forma de gestão não é recente; remonta à formação dos Estados modernos e às primeiras tentativas de se organizar a produção.

No caso brasileiro, esse estado de coisas desenvolveu-se com diversos complicadores, o que só tornou a concentração de poder ainda mais acentuada, segundo a percepção de Mendonça (2000, p. 60):

No entanto, a tentativa de burocratização do Estado brasileiro não teria logrado êxito, em função da forte influência dos ordenamentos patrimoniais recebidos de Portugal, tão bem adaptados à vida nacional. A burocracia não teria atingido, em nosso país, a dimensão de estrutura nacional leiga, de impessoalidade, de qualificação para o exercício do cargo.

A esse respeito, Mendonça (2000, p. 56-57) remete a Faoro (1997), lembrando que a estrutura patrimonial no Brasil resistiu ao capitalismo, com o predomínio do quadro administrativo, estamento aristocrático que se burocratizou, junto ao foco de poder. Sem o quadro administrativo, a chefia assumiu caráter patriarcal na figura do fazendeiro e dos coronéis, que numa fase inicial apropriaram-se das oportunidades econômicas, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o público e o privado.

Ou seja, para esse autor, o Estado brasileiro jamais conseguiu implantar a burocracia, como a descreveu Weber (1974), permanecendo ao longo da sua história com fortes marcas patrimonialistas.¹

A democracia, em um estado organizado desse modo, não poderia ter encontrado um terreno fértil, pois suas políticas, incluindo-se as do campo educacional, são definidas nos gabinetes e apresentadas à população para serem cumpridas, sem discussão.

Como consequência dessa falta de transparência e de participação, a educação e suas verbas passaram, no Brasil, a ser moeda política dos coronéis, tanto do interior do país quanto nos centros urbanos ou no âmbito de governos estaduais e federal. Tornaram-se comuns, e do conhecimento público, o desvio de verbas, a ineficiência na aplicação dos recursos, os baixos salários, os professores sem formação, as péssimas condições físicas das escolas, entre tantos outros problemas que, de tão graves e conhecidos, passaram a fazer parte do discurso, principalmente em época de eleição, de políticos de todos os matizes e dos diversos níveis e poderes no país. O fim do desvio das verbas passou a ser defesa de todos. O aumento de recursos, reivindicação de trabalhadores e dirigentes da educação. As denúncias em jornais, revistas e programas de televisão tornaram-se rotineiras.

Muitas das políticas atuais dos governos para a educação procuram garantir o acesso universal das crianças à escola ou resolver o problema do desvio de verbas, da corrupção, ou da malversação das verbas da educação, sem garantir processos mais efetivos de participação democrática.

Nota-se, já há alguns anos, entre educadores, teóricos e gestores da área, uma preocupação crescente com uma educação de qualidade, baseada em princípios democráticos, que forme cidadãos garantindo maiores graus de participação, o que pressupõe maior autonomia para as escolas.

O processo de discussão e luta de educadores e entidades da área conseguiram incluir na nova Lei de Diretrizes e Bases alguns avanços nessa área.. Essa Lei, ainda que não atendesse totalmente às reivindicações dos diversos fóruns criados para sua discussão, traz referências importantes sobre democracia e autonomia, como por exemplo:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Lei 9.394/96 art. 15).

Também é interessante ressaltar que ocorreram diversas mudanças, no âmbito mundial, no dimensionamento das políticas sociais. Segundo Barreto (2000), na década de 90, principalmente em virtude da mudança geopolítica ocasionada pela queda do muro de Berlim, tornaram-se mais evidentes no país as exigências decorrentes da nova configuração mundial provocadas por

profundas transformações nas estruturas internacionais de poder e pelas inovações tecnológicas, além, é claro, do processo de globalização da economia.

Nota-se, também, segundo Fonseca (2000), desde a década de 80, a influência do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, através dos mecanismos de financiamento, ampliam seu poder político, e passam a atuar definindo parâmetros para o desenvolvimento dos países credores.

Ou seja, nos últimos anos, as políticas para a área social no Brasil têm sido tomadas por nossos governantes com base em políticas de instituições internacionais de crédito. A discussão sobre democracia passa, portanto, pelo entendimento de quais diretrizes esses organismos internacionais têm para os países da América Latina.

Os critérios definidos pelos Bancos para a concessão de créditos sociais são estreitamente atrelados à sua política de ajuste econômico, à qual todas as outras políticas sociais devem subordinar-se. Dessa forma, a educação deve seguir a política de diminuição dos gastos com a educação como forma de garantir a universalização das matrículas, sem aumentar os gastos. Para isso, apontam para uma desresponsabilização do Estado com alguns setores da educação. Segundo Fonseca (2000), nas décadas de 80 e 90, o ensino financiado pelo Estado deveria limitar-se ao nível fundamental.

Algumas das principais políticas atuais do Ministério da Educação inserem-se nos princípios e objetivos traçados pelo Banco Mundial. Fonseca (2002, p. 3) cita, ao comentar esse assunto, um documento desse Banco:

Alguns dos mais recentes documentos políticos do Banco para o setor educacional (World Bank, 1995 e 1999-b) deixam claro que os objetivos educacionais devem constituir-se em estratégias para a diminuição dos encargos financeiros do Estado e a transferência dos serviços sociais para o setor privado, conforme as propostas seguintes:

- a) utilização racional dos recursos educacionais, via adoção de modelos eficientes de gestão escolar;
- b) utilização de estratégias administrativas descentralizantes, capazes de imprimir maior autonomia às instituições de ensino, inclusive para a captação de recursos próprios, via cobrança de taxas e colaboração da comunidade nas despesas escolares.
- c) flexibilidade das normas legais para facilitar a expansão da oferta de ensino, principalmente por meio do setor privado.

Segundo essa autora, portanto, a descentralização proposta pelo BIRD constitui uma forma de estimular o custo compartilhado do ensino, repassando para a comunidade e municípios a responsabilidade com parte das despesas

escolares. Essa forma de compreender as organizações insere-se na tentativa de implantar novos modelos de gestão, ancorados numa concepção gerencialista e eficientista de gestão.

Essas formas de gestão foram acompanhadas, desde os anos 60, por um modelo orçamentário conhecido como *orçamento programa*, definido por Jesse Burkhead como:

...aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a Administração solicita as dotações necessárias e identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os danos quantitativos que medem as realizações e o esforço despendido em cada programa (apud MACHADO JÚNIOR, 1979, p. 4).

Esse modelo, desenvolvido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos durante a administração MacNamara, na primeira metade do século passado (MACHADO JÚNIOR, 1979, p. 14), atendia à necessidade de controle rígido sobre a sociedade que marcou esse período da história americana (governo Lindon Johnson). O mesmo tipo de controle estatal chegou ao Brasil com a Lei 4.320/64, requisitado pelos governos militares. No final dos anos 60, o orçamento-programa viria a fortalecer um movimento reformista que se denominaria “modernização administrativa”, implantado pelo Decreto 200, de 1967.

A reforma instituiu como princípio colocar em primeiro plano os objetivos a serem alcançados, em detrimento dos meios, com o intuito de aumentar a eficiência administrativa e diminuir custos. Nesse sistema, o gestor deve apresentar os propósitos e os objetivos para os quais solicita determinada dotação orçamentária, os custos do que é proposto para alcançar os objetivos e os dados que permitam um rígido controle posterior de processos e resultados.

Segundo Machado Júnior (1979), o orçamento-programa evitaria, por exemplo, aquelas situações em que uma instituição necessite urgentemente de um material de consumo, como grampos ou folhas de papel, mas não pode adquiri-lo porque a verba de que dispõe destina-se à aquisição de material permanente (grampeadores ou tesouras, por exemplo). Com o orçamento organizado como programa, o gasto já teria sido previamente planejado e as verbas destinariam-se a suprir esse planejamento e não a solucionar problemas futuros.

O modelo vigente no Brasil segue essa lógica em que a solicitação de recursos financeiros, pela administração, deve expressar-se em propósitos, objetivos e metas, o que, segundo os defensores desse tipo de lógica, emprestaria segurança e daria ênfase prática ao controle. Esse tipo de orçamento, ao aumentar o controle, parte do pressuposto de que todas as atividades de um órgão, no nosso caso específico, as escolas, podem ser previstas com antecedência e que

um programa previamente expresso pode nortear todo o trabalho a ser desenvolvido. Na prática, o que pudemos observar é que as escolas fazem esse tipo de programa, mas não conseguem cumpri-lo depois, o que inviabiliza a prática do orçamento programa. Tem-se assim, ao mesmo tempo, o Estado patrimonialista, origem de toda a organização brasileira, que significa uma presença forte do Estado em todos os aspectos da organização social, e o Estado mínimo, baluarte de teorias modernas de administração. Nos modelos patrimonialistas promove-se uma descentralização e autonomia reguladas, modelos de gestão orçamentária com excessivo controle de prazos e rubricas e um detalhamento minucioso de mecanismos controle, que engessam as decisões dos gestores. Poderia citar, como exemplo, a tentativa de um funcionário com quem trabalhei, responsável pelo setor de controle de material, de determinar a quantidade de tinta de caneta que cada servidor da escola deveria gastar em determinado período, para assim determinar o número mínimo de canetas a ser enviado para a escola. Esse tipo de controle era feito também quanto ao pano de chão, sabão em pó etc... Por outro lado, convive-se com a proposta administrativa calcada na idéia do Estado mínimo, que transfere para a escola uma responsabilidade maior no que se refere à execução orçamentária, exigindo, inclusive, captação de recursos complementares pela escola como forma de desonerar o Estado da responsabilidade pela coisa pública.

A discussão sobre a autonomia para as escolas públicas no Brasil se deu nesse contexto. Sob pressão de um lado dos movimentos organizados de educadores, e de outro, dos organismos internacionais, os governos começaram a se utilizar de conceitos tradicionalmente relacionados às teorias mais progressistas de sociedade, como os de autonomia, democracia e participação.

No Brasil, várias políticas foram elaboradas seguindo a orientação da descentralização e da pretensão de realizar a autonomia. Segundo as palavras do próprio Ministro da Educação no governo Fernando Henrique, Paulo Renato de Sousa:

As políticas de descentralização de recursos na educação levam à diminuição drástica do desvio de verbas e a uma redução importante da corrupção. Em paralelo, observa-se um correspondente aumento na transparência do processo e na visibilidade dos casos de má aplicação do dinheiro público. [...] as avaliações já realizadas pelo Núcleo de Políticas Públicas da Unicamp mostram que a descentralização de programas como o da merenda ou do dinheiro na escola traz enormes benefícios para a educação e para o bem-estar das crianças (SOUSA, 2000, p. 23).

Segundo o ministro, esses mecanismos também garantiriam maior equidade na distribuição dos recursos, privilegiando as regiões menos desenvolvidas, como

o Norte e o Nordeste, em detrimento das regiões Sul e Sudeste. Diz o ministro, na introdução ao Manual de Orientação do Fundef:

Os mecanismos existentes anteriormente para a redistribuição das receitas tributárias federal e estadual para estados e municípios e de vinculação de parte dessas receitas à educação não garantiam equidade, por estarem vinculados a critérios não educacionais, tais como renda *per capita* e população total. Com algumas exceções, a capacidade de investimento de estados e municípios era inversamente proporcional às responsabilidades de cada um na manutenção das redes de ensino fundamental.

A criação e a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – em 1996, e sua posterior implementação, a partir de janeiro de 1998, constitui um dos maiores avanços em busca da solução dos problemas do ensino fundamental público de nosso País decorrentes dessa perversa distribuição de renda.

O MEC aponta, portanto, para a compreensão de que as estratégias de descentralização administrativa, ao transferirem grande parte da responsabilidade para os municípios e para a escola, seriam importante fator para a solução dos impasses educacionais. É preciso ter em conta que a estratégia descentralizante e seus corolários de autonomia e participação em decisões financeiras são conceitos carregados de múltiplas significações, o que pode levar a uma compreensão diferenciada e mesmo contraditória nos diferentes níveis de poder.

Os programas governamentais e a fala dos gestores

Desde 1992 o Governo do Distrito Federal mantém um programa que repassa verbas diretamente para as escolas. Atualmente, o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros destina a todas as escolas do Distrito Federal um montante de verbas de acordo com o número de alunos. Apesar disso, as reclamações dos diretores de escola continuam. Todos querem mais verbas e mais liberdade para utilizá-las.

Uma nova política de gestão dos recursos é, hoje, tanto uma reivindicação dos gestores da educação nas escolas, quanto uma proposta dos gestores do Ministério da Educação. Essa nova forma de gestão está nos discursos tanto de teóricos marxistas ou progressistas, quanto de organismos internacionais e de políticos conservadores interessados em implantar, muitas vezes apenas por populismo, mecanismos “gerencialistas e eficientistas” de gestão.

O conceito de autonomia que balizou este estudo não se limita a uma visão puramente heurística, ou de descentralização financeira. Traduz a idéia de autogoverno, isto é, a faculdade de os indivíduos se regerem por regras próprias, o

que envolve a fabricação social do indivíduo, sua relação com os outros de forma construtiva, em que o outro não apareça como obstáculo, mas como parceiro. A autonomia é, portanto, um projeto, tanto no plano ontológico quanto no plano político, que visa ao nascimento de um poder instituinte para os seres humanos. A descentralização financeira é apenas uma pequena parte do processo maior de assunção pelos sujeitos de sua própria história, como conceituou Castoriadis em diversas obras.

Da análise das entrevistas e dos documentos que são objeto da pesquisa pude concluir que, se a retórica sobre a autonomia é comum nos documentos e na fala dos gestores, os objetivos e o embasamento teórico daqueles que a utilizam são os mais variados. Conforme já havia observado nos contatos que tivera anteriormente, notei que são várias as opiniões e muito grande a confusão de conceitos entre os gestores e na formulação dos programas.

Quanto ao Fundef, pude averiguar que o governo, que propagandeia que a criação do fundo resolverá muitos problemas da educação, não aplica nenhum dinheiro novo no sistema educacional como um todo, promovendo apenas o remanejamento das verbas. Segundo Davies (1999, p. 16): “alguns governos [...] tenderão a perder recursos em favor dos municípios cujo gasto hipotético (ou disponibilidade contábil) por matrícula seja inferior à média”. Ou seja, ele é, “fundamentalmente uma redistribuição da miséria existente” (DAVIES, 2001, p. 228).

Na implementação do programa criam-se mais mecanismos burocráticos de controle, ao invés de eliminá-los, como está no discurso oficial sobre descentralização e autonomia. Na verdade, aumentam as atribuições e os mecanismos de controle, o que distancia a implantação do programa de um processo de autonomia, já que as regras são impostas pelo sistema e têm que ser aceitas pelas organizações e pelos sujeitos que fazem parte delas.

Não há nesse processo, ainda que o programa preveja a participação da comunidade, a garantia de construção de novas regras nem a criação de nenhum poder instituinte, já que a comunidade participa, quando o faz, de forma inconstante e irregular.

Tanto o MEC quanto a Secretaria de Educação do Distrito Federal confundem os conceitos de autonomia com os de descentralização e fundamentam seus programas principalmente nos princípios da administração burocrática, ou seja, nos princípios da eficiência, da racionalização e da objetividade, da redução do atrito e da hierarquia.

Nos documentos, na única vez em que a palavra autonomia é citada, ela está relacionada à descentralização, em um sentido mais próximo à desconcentração, com a eliminação de entraves administrativos, e não à realização da autonomia. Ela não passa, portanto, nesses documentos, de exercício de retórica.

A participação dos indivíduos, conforme expressam os documentos e os programas, é passiva, ou, no máximo, de fiscalização, o que também não realiza a autonomia. A retórica do Ministro em suas entrevistas ou na apresentação dos programas no site oficial do Ministério não é concretizada na implementação dos programas.

Em suma, no âmbito do MEC, todas as propostas parecem convergir para o cumprimento das exigências do Banco Mundial e seus “novos” modelos de gerência e planejamento, realizando, por um lado, mecanismos de controle cada vez mais rígidos, e por outro a desresponsabilização do Estado com a educação, transferindo responsabilidades para a comunidade pela manutenção da escola. Em outras palavras, temos um encontro do Estado mínimo, defendido por várias teorias atuais, com o Estado patrimonialista, que se constitui em uma presença forte do aparato governamental em todas as instâncias da sociedade. No que se refere ao orçamento, essa presença se faz sentir na regulamentação do “orçamento-programa”, que constitui documento fundamental para balizar os gastos realizados na escola.

Não se pode desconsiderar que esse paradoxo, que diz respeito à organização do Estado como um todo, se reflete na escola. A própria forma de participação dos pais é influenciada por ele. Nesse sentido, a própria criação de regras, se fosse o caso, seria no sentido de melhorar o sistema, e não para criar uma nova proposta educativa. Isto porque o que está faltando é um novo projeto político para a sociedade que irá se refletir na escola. Ou que a escola consiga romper com todo o modelo social, o que é um processo muito mais difícil e complicado.

A descentralização financeira nas escolas públicas do Distrito Federal se dá através de dois programas principais: o Programa de Dinheiro Direto na Escola, do Ministério da Educação, e o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros, do âmbito do Distrito Federal. Da análise desses programas pude concluir que nenhum dos dois realiza a autonomia das escolas. Ambos dão uma ênfase muito grande aos procedimentos de prestação de contas e ao controle, permitindo uma margem muito pequena de liberdade para que as escolas possam gerir os recursos de forma livre e com a participação de toda a comunidade escolar envolvida no processo.

O objetivo a que os programas se propõem é realizar a burocracia como conceituada por Weber (1974), com a objetividade, a estabilidade, a uniformidade de procedimentos que são necessários ao bom funcionamento de uma estrutura burocrática e que ainda não foram conseguidos pela administração da educação, tanto no âmbito do Ministério quanto do governo do Distrito Federal.

A maioria dos sujeitos entrevistados neste trabalho também defende princípios burocráticos para a organização, quando imaginam estar defendendo

a autonomia. Ao contrário do que eu esperava encontrar na fala de gestores, que sempre reclamaram do pouco repasse de verbas, estes cobram, por exemplo, a previsibilidade dos repasses, e não sua ampliação ou a liberdade para usar as verbas, conforme podemos ver na fala do gestor intermediário:

“Se cada escola fizer isso, o dinheiro da Secretaria de Educação nunca vai dar, porque não vai refletir nunca a nossa realidade. Para isso é que existe uma Gerência de Materiais que faz um estudo para saber... nós temos um acompanhamento: olha nesse determinado mês ou nesse semestre foram gastos tanto de material. Houve uma demanda maior. É feito um reestudo. A coisa não é essa bagunça como às vezes as escolas demonstram”.

Os gestores pregam a eficiência no controle estatal e não a participação da comunidade na programação e na gestão das verbas. Isso acaba significando que esses gestores defendem mais controle, o que implica mais formulários, e, portanto, mais trabalho. Esses gestores consideram como fundamental a especialização dos funcionários, e vários desses gestores não conseguem vislumbrar a capacidade que a comunidade tem para gerir o destino das organizações de forma livre e instituinte.

A participação dos pais na gestão das verbas é diferenciada nas três escolas pesquisadas. Os gestores entrevistados também têm visões distintas sobre como deve ser essa participação. Até onde pude observar, apenas na Escola 3 a participação dos pais é mais efetiva e, de alguma forma, instituinte. Há nessa unidade escolar uma participação da comunidade muito mais próxima; os pais freqüentam a escola, opinam, participam, decidem como e quando as verbas poderão ser usadas. Nessa escola, mesmo as crianças, que têm no máximo 11 anos de idade, também participam e decidem como e onde aplicar o dinheiro arrecadado. Este fato pode ser explicado pelo fato de que, como a escola tem mais verbas para administrar e uma maior tradição participativa, as crianças são contaminadas pelo clima de contestação e participação e exercem de forma instituinte sua cidadania.

Na escola 2, o diretor defende constantemente a importância da participação dos pais, mas esta é, quase sempre, apenas fiscalizadora. Os pais não participam do planejamento dos gastos. Na maioria das vezes, apenas assinam os documentos que serão encaminhados aos órgãos centrais da administração. Nessa escola, quando os pais participam, o fazem sob a influência da direção da escola, dos professores ou até mesmo dos alunos, conforme revela a fala do diretor:

“Os pais vêm ao conselho mais para compor. Ele é um voto que acaba sendo como um voto de Minerva.[...] acaba que, além dele votar em consonância com o que o aluno quer, ele se espelha muito no que o professor está pedindo também”.

Já a escola 1 vive uma contradição. Ao mesmo tempo em que tem uma tradição de participação, tanto o diretor quanto o assistente entrevistados relatam que tiveram dificuldades com o presidente da Associação de Pais e Mestres pelo fato de esse pai ser uma pessoa que participa, cobra e critica. No entanto, os gestores parecem não estar preparados para essa participação, pois entendem que ela atrapalha, como revela o diretor da escola:

“No ano passado nós tivemos um presidente da APM que era muito complicado. Ele queria interferir em tudo sem na realidade conhecer a coisa. Mas até que deu para levar e no final do ano ele acabou renunciando e deixando um pepino enorme para a escola. Foi até uma falta de responsabilidade, de integridade dele nesse sentido [...]. Quando o pai quer dificultar, dificulta. Ele atrapalhou um pouco porque ele queria, segundo ele, transparência. Ele costumava dizer que a coisa não só devia ser honesta. Ela deveria parecer honesta [...]”.

Apenas o gestor da escola 3 faz uma defesa irrestrita da participação dos pais, alunos e professores na formulação do planejamento da escola. Esse diretor considera que a participação apenas melhora a gestão, e não dificulta o trabalho:

“O que a gente considera o conselho como de grande importância na escola. A gente considera que ele deve ser o grande norteador do trabalho da escola porque ele representa a nossa comunidade completamente, do funcionário ao aluno”.

Os demais apontam para uma quantidade grande de dificuldades na participação dos segmentos, normalmente dizendo que eles ou não estão preparados, ou não estão interessados na participação.

Esses gestores demonstram um alto nível de insatisfação com o modelo de descentralização implantado pelos governos federal e local. Afirmam a necessidade de várias mudanças nos procedimentos e desejam a ampliação da quantidade de recursos a ser repassada pelos órgãos centrais e mais liberdade para utilizá-los, ainda que poucos pareçam estar dispostos a dividir com a comunidade escolar a responsabilidade pela gestão desses recursos.

Conclusão

Em resumo, ainda que possa parecer paradoxal, o que os gestores demonstram de um modo geral é que já seria um grande avanço, se comparado ao atual modelo de gestão implantado, que se conseguisse alcançar a burocracia weberiana, já que esta ainda não foi realizada. Diante do quadro de pouca organização, improvisado e desresponsabilização do Estado, na visão dos gestores já seria suficiente, e em certa medida bastante democrático, alcançar a estabilidade e a organização da burocracia. Só então, e a partir da participação consciente,

em um processo demorado de aprendizado, é que se poderia pensar na realização da autonomia, que continua, no entanto, como o grande projeto a ser instituído aos poucos e continuamente na busca de um modelo de organizações em que todos os sujeitos sejam ao mesmo tempo livres e iguais, e sua participação se dê de forma instituinte e revolucionária, em que cada sujeito, se não puder fazer sozinho as suas regras, pelo menos possa fazer *suas, as regras socialmente instituídas*, na medida em que delas se apropria de forma consciente.

Referências

- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carrapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 11 a 32.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Lei n. 9.394/96). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1996.
- _____. *Lei do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Lei n. 9.424/96). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- CASTORIADIS, Cornelius. *As encruzilhadas do labirinto II: domínios do homem*. Trad. José Oscar de Almeida Marques. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *As encruzilhadas do labirinto III: o mundo fragmentado*. Trad. Rosa Maria Boaventura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. *A instituição imaginária da sociedade*. Trad. Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Gestão educacional e descentralização*. (Coleção novos padrões). São Paulo: Cortez e Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.
- _____. (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1999.
- DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação: desvelando a caixa preta*. (Coleção polêmicas do nosso tempo). Campinas: Autores Associados, 1999.
- _____. Fundef: valorização da educação pública ou redistribuição da miséria? In: *Desafios para o século XXI* (Coletânea de textos da 1.ª Conferência Nacional de Educação. Cultura e Desporto). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez. Brasília: MEC e Unesco, 2001.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (Orgs.). *As dimensões do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papirus, 2001, p. 2 a 18.

_____. *Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio*. Texto apresentado na Reunião de Intercâmbio de Pesquisadores do Ensino Médio sobre “o ensino médio na perspectiva da educação básica” realizada pelo GT de Estado e Política Educacional da ANPED. São Paulo, 2002.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. Trad. Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. *A técnica do orçamento-programa no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1979.

_____. (Org.). *Manual de orçamentação por programas e realizações*. Trad. J. Teixeira Machado Júnior. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: Laplane, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDEF. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Manual de Orientação)*. 2. ed. Brasília, 2000.

SILVA, Jair Militão. *Autonomia da escola pública: a re-humanização da escola*. (Coleção práxis). Campinas: Papirus, 1996.

SOUSA, Paulo Renato de. Autonomia e descentralização. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 23, 26.05.2000.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1994.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola: função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

WEBER, Max. Ensaio de sociologia. *Organização e introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

¹ [...] é possível, resumidamente compreender o patrimonialismo como uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial, a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa (MENDONÇA, 2000, p. 51).

Recebida 1ª versão em 07.04.2003

Aceita 2ª versão em 30.06.2004