

REFORMA DA AÇÃO ESTATAL E AS ESTRATÉGIAS PARA A CONSTITUIÇÃO DO PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

PERONI, Vera Maria Vidal – UFRGS

ADRIÃO, Theresa - UNESP/RC

GT: Estado e Política Educacional/ nº 05

Agência Financiadora: Pesquisa parcialmente financiada pelo CNPq

A política educacional vem, ao longo dos últimos anos, sofrendo modificações em sua pauta de debates e redefinindo, na prática, questões pactuadas pelos educadores no período correspondente à década de 1980. Conteúdos atribuídos à descentralização, autonomia e à participação, que foram, naquele período, as bases do debate sobre a gestão democrática da educação, hoje pouco tem de democráticos, na medida em que se inserem em práticas governamentais de destituição de direitos.

Estas alterações não ocorrem apenas na política educacional, visto que são observadas nas políticas sociais de uma maneira geral e resultam das estratégias adotadas pelos setores hegemônicos como resposta à crise do capitalismo¹. Com o intuito de apreender a performance da política educacional no interior deste movimento, neste trabalho, destaca-se o processo de configuração do terceiro setor, na gestão da escola pública brasileira, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

1- O Estado na berlinda: o diagnóstico da crise e as estratégias hegemônicas para sua superação

Parte-se do pressuposto de que a origem das mudanças propostas para a educação na década de 90 tem como substrato um diagnóstico que identifica a crise do capitalismo como resultado da crise do Estado. Esse diagnóstico é comungado por duas orientações políticas: o Neoliberalismo e a Terceira Via. Em ambas, a crítica à ineficácia do Estado de Bem Estar Social é um dos aspectos passíveis de serem generalizados.

Para a teoria neoliberal não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Portanto, a estratégia adotada para a superação da crise seria a reforma no Estado por meio da diminuição de sua atuação. Em linhas gerais, para essa perspectiva, duas causas levaram à crise do Estado: a primeira deve-se a um **excessivo gasto** governamental gerado pela permanente necessidade de se legitimar por meio do atendimento às

demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal. Além disso, para esta lógica, as políticas sociais, por se constituírem em mecanismos de distribuição da riqueza, confrontavam-se com o direito à propriedade privada, razão pela qual gerariam distorções indesejáveis nas sociedades de mercado e deveriam ser suprimidas. A segunda causa encontrava-se no **papel regulador** desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado. Como condição para a superação de tais causas, o neoliberalismo atribuía ao mercado a capacidade de superar as falhas do Estado, inclusive tomando de empréstimo a lógica mercantil e adotando-a na gestão de instâncias estatais, como forma de torná-las mais eficientes e produtivas.

Uma vez que a pré-condição para a superação da crise passava pela reforma no Estado, duas eram as prescrições, tendo em vista o seu redimensionamento: a racionalização de recursos, entendida como a diminuição na extensão das políticas sociais existentes e o esvaziamento do poder das instituições governamentais, já que as instituições democráticas, além de mais permeáveis às pressões e demandas da população, perdiam em eficiência se comparadas às de mercado. Em vista disso, o papel do Estado para com as políticas sociais seria completamente alterado.

Consoante com tais prescrições, a perspectiva neoliberal sugeria, basicamente, duas estratégias. A primeira buscava transferir a responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado, por meio da privatização de setores da estrutura estatal. A segunda, no caso do que fosse mantido no âmbito do Estado, propunha a introdução da lógica mercantil em seu funcionamento. Neste último caso, vale lembrar o incentivo a processos concorrenciais entre setores da atividade pública ou entre estes e setores privados, tanto para angariar subsídios públicos para a oferta de seus serviços, quanto para a legitimar as mudanças organizacionais no interior da esfera estatal resultantes da introdução da lógica mercantil.

Porém, para que tais estratégias logrem êxitos, além do apelo ideológico que o cenário conservador do neoliberalismo tece, faz-se necessário construir um substrato teórico que legitime tais reformas. Esse substrato tem na economia neoclássica, e mais

¹ Essa premissa é baseada nos estudos de Chesnais (1986 e 1987), Harvey (1989), Mészáros (1996, 2002) e Antunes (1999).

recentemente na *Public-Choice*², seus principais propositores, cuja idéia chave seria adequar a racionalidade econômica aos processos coletivos de tomada de decisão, nos quais se inscrevem a gestão da esfera pública, para diminuir as externalidades da política, uma vez que elas, forçosamente, prejudicariam a maximização de resultados.

No entanto, essa adequação encontra uma limitação *a priori*, qual seja, a natureza dos serviços sociais, que não permitiria, sob efeito de comprometer ou mesmo inviabilizar a oferta desses serviços, a implementação irrestrita da chamada regulação pelo mercado. Isso por que, a relação entre os mandatários dos serviços sociais (entendidos como agentes econômicos) e a oferta desses mesmos serviços, nos quais se encontram a educação, não resultaria de uma concorrência perfeita. Nisso parece residir uma das diferenças entre as prescrições neoliberais do início do século XX, representadas pelo “Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek (1983) e a atual releitura dessas proposições que tem nos teóricos da escola de Chicago, seus principais expoentes.

Tentando responder a essa peculiaridade, sem deixar de recorrer à premissa da racionalidade econômica liberal, os neoliberais propõem, para aquelas situações em que privatizar um dado setor público não levaria ao estabelecimento das almeçadas relações concorrenciais, pois manter-se-ia o monopólio da oferta sobre as mãos privadas, um “choque de mercado no interior do Estado”, eis aqui a origem do *QUASE MERCADO*.

“A alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições pública sem alterar a propriedade das mesmas (...).

Surge assim, a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias” (Oliveira, Souza, 2003)

Nesses termos, o *Quase mercado* poderia ser compreendido como uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não possam integrar o mercado,

² Corrente teórica que busca aplicar “la aplicación de los instrumentos de análisis de la Teoría Económica neoclásica al estudio de los fenómenos políticos, entendidos estos em um sentido amplo” (Buchanan, J., 1984)

disputariam no mercado, e segundo suas características, vantagens adicionais como condição para o aumento de sua eficiência. (Adrião, 2001) Essa proposição aplica-se à educação pública.

No mesmo período, por volta do início dos anos 1990, surge outra tentativa de responder à crise do capitalismo, no marco do próprio capitalismo. Comungando do mesmo diagnóstico neoliberal para a crise, o formato do Estado de Bem Estar Social, o Novo Trabalhismo Inglês (New Labor) de Tony Blair adota o que aqui se convencionou chamar de Terceira Via.

Batizada por Antony Giddens, um dos teóricos destas reformas, a

“terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo”.(Giddens, 2001, p. 36).
Grifos nossos

Para Giddens, o resultado dessa tentativa seria a constituição de um novo Estado democrático, que teria como base a descentralização do poder, agora entendida como a relação entre Estados Nações no contexto de economias globalizadas; o aumento da eficiência na ação governamental como forma de afirmar a competência do Estado na sociedade de mercado; a dupla democratização representada de uma lado pela ampliação de mecanismos de democracia direta e da descentralização do poder para esferas locais, de outro pela possibilidade de tais mecanismos interferirem de fato nas decisões, agora, globais; a renovação de esfera pública através do aumento da transparência e o Estado disposto a atuar como administrador de riscos, o que significa expor suas opções de políticas ao debate público e submeter-se a ele.(Giddens, 2001, p.82-87).

Para tanto, haveria que se impor reformas no padrão de organização e gestão do Estado, delineando para os governos mudanças em suas *performances*

"a reforma do estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via - um processo de

aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento a comunidade”.(Giddens, 2001, p. 79).

Sem romper com os preceitos básicos do neoliberalismo, o Novo Trabalhismo Inglês de Blair, ao apostar na Terceira Via como estratégia para se descolar da social-democracia, “associa a preservação da social democracia e elementos básicos do neoliberalismo”. (Antunes, 1999, p. 95).

Para os propositores da Terceira Via, o desejado redesenho no padrão de intervenção do Estado britânico, tendo em vista os efeitos das reformas neoliberais de Thatcher, pressupunha a consolidação de novos interlocutores³, ou melhor, de novos parceiros na oferta e manutenção das políticas sociais. Tais parceiros, identificados em segmentos da sociedade civil, comporiam o que aqui entendemos por Terceiro Setor.

TERCEIRO SETOR: uma definição aproximada

A primeira observação a fazer, refere-se à imprecisão com que a literatura da área trata o termo Terceiro Setor, ora aproximando-o de uma também genérica definição de sociedade civil, ora referindo-se a um formato específico juridicamente definido de instituição privada, ora ainda identificando-o com as tradicionais entidades de caráter assistencial ou filantrópico. Segue-se que o cerco a sua definição dá-se, então, por exclusão: O Terceiro setor refere-se a esferas da sociedade que não se encontram no mercado e tampouco no Estado.

Montaño alerta para o reducionismo do conceito de terceiro setor: “como se o 'político' pertencesse à esfera estatal, o 'econômico' ao âmbito do mercado e o social remetesse apenas à sociedade civil" (Montaño, 2002, p.182).

Para Fernandes (1984) o Terceiro Setor seria caracterizado como o Público não-Estatal e pressuporia a existência do Estado e do Mercado. O conceito designaria “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (Fernandes, 1994, p. 127). Já para Montaño (2002), o Terceiro Setor estaria em contraposição a um primeiro setor, identificado com o Estado e ao segundo, que seria o mercado. Szazi (2003) define-o como o “conjunto de agentes privados com fins públicos, cujos programas visavam

³ Ressalte-se a alteração na constituição partidária, mediante a substituição da defesa da propriedade coletiva, pela defesa do empreendimento do mercado e da competição.

atender direitos sociais básicos e combater a exclusão social e, mais recentemente, proteger o patrimônio ecológico brasileiro” (Szazi, 2003, p.22).

Também Montañó destaca que entre os diversos autores que trabalham com o tema, alguns se referem a ele como atividades públicas desenvolvidas por particulares, outros como função social em resposta às necessidades sociais e há ainda os que o apresentam como valores de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda mútua.

Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada, dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações etc. Em meados da década de 1990, o chamado Terceiro Setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do PIB daquele ano.(Szazi, 2003, p.21).

A responsabilidade pelo atendimento das demandas sociais passa a ser delegada aos próprios indivíduos que buscam atendê-las por meio de atividades de ajuda mútua, voluntária, benemérita etc. Ao mesmo tempo, as políticas sociais, mantidas no âmbito do Estado, tem seu tratamento alterado: são descentralizadas para os níveis locais das esferas governamentais e passam a ter uma natureza menos universalista. (Montañó, 2002).

Nesses termos, o crescimento do Terceiro Setor parece indicar que o

“que na realidade está em jogo não é o âmbito das organizações, mas a modalidade, fundamentos e responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para questão social”.(Montañó, 2002, p. 185).

O novo formato para o trato da questão social e, também, da educação, impõe a transferência de fundos públicos para o setor privado, já que o terceiro setor, em geral, não tem condições de autofinanciamento,

"esta transferência é chamada, ideologicamente, de 'parceria' entre o estado e à sociedade civil, com o estado supostamente

contribuindo, financeira e legalmente, para propiciar a participação da sociedade civil”.(Montaño 2002, p. 1999)

Se atentarmos para a normalização dessas parcerias, temos que a *parceria* entre o poder público e a entidade qualificada será feita mediante um **contrato de gestão**⁴ pelo qual a organização social (OS) apresenta um programa de trabalho, a ser avaliado mediante indicadores de qualidade e produtividade. Preliminarmente, no entanto, tal OS deverá se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para o que deve atender ao disposto na Lei Federal 9790, de 23/03/99 e no Decreto 3.100, de 30/06/99.

Essa qualificação é restrita a organizações que direta ou indiretamente atuem na esfera da promoção dos chamados direitos sociais Em síntese, as

" (...) organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do poder público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto na lei, reconhecidas fiscalizadas e fomentadas pelo Estado". (Modesto, 2001, p. 17)

As Organizações Sociais no marco da Reforma do Estado Brasileiro

Ao abordar, ainda que esquematicamente, as estratégias de reforma do Estado expressas pela introdução do Quase Mercado na gestão pública e pelas sugestões que compõem a pauta de mudanças propostas pela Terceira Via, especialmente aquela relativa ao incremento do Terceiro setor como co-responsável pelo atendimento das demandas sociais, buscou-se sublinhar a constante referência de seus proponentes a um mesmo diagnóstico para a crise do capitalismo: o modelo de intervenção estatal originário do pacto Keynesiano. Ressaltamos, portanto, que a Terceira Via não rompe com o diagnóstico neoliberal de que o “culpado” pela crise é o Estado.

⁴ Contrato de gestão - é “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes (...) (Lei 9637 de 15/05/98 , art. 5º) “O contrato de gestão elaborado em comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social. (Lei 9637 de 15/05/98 , art. 6º)

A identificação da crise fiscal do setor público como o principal agente da estagnação econômica redundou na defesa da diminuição dos gastos e dos investimentos públicos na oferta de políticas sociais. No olho do furacão encontra-se um padrão de investimento governamental em políticas de bem estar social, cuja expansão deveria ser freada.

No Brasil, a forma mais orgânica que as intenções de reforma no padrão de investimento e funcionamento estatal adquiriu encontra-se o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso e sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado, é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais assumiriam uma nova conotação, pois seriam consideradas, pelo Plano Diretor da Reforma, serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública-não estatal ou privada.

Neste Plano, encontram-se explicitadas as estratégias que deveriam ser adotadas pelo governo federal para que a reforma no Estado se viabilizasse: a privatização, a terceirização e ou a publicização de serviços ou atividades prestados pelo Estado. Por privatização, o documento entende transferência para a iniciativa privada da propriedade de dado setor, com vistas a transformar esse mesmo setor em uma instituição de e para o mercado. A terceirização, conforme Bresser Pereira, corresponderia ao processo de transferência de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado, para o setor privado. A publicização, por sua vez, consistiria “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (Bresser Pereira, 1997, p.7). Esta é a definição que mais diretamente nos interessa, uma vez que, o processo de publicização significa a transformação de “uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (idem p.8), consubstanciando uma forma “intermediária” de propriedade, entre as tradicionais, propriedade privada e estatal.

De acordo com Bresser Pereira, tais atividades, por contarem com razoável aporte financeiro por parte do Estado e se referirem a serviços e instituições para os quais a privatização pura e simples não se aplicaria – casos como os da educação

escolar, das universidades, dos hospitais, da pesquisa científica etc –, poderiam adquirir um caráter competitivo através da implantação da administração gerencial, do aumento do controle social sobre seus resultados e da constituição de Quase-mercados. Por isso, a reforma do estado nesta área implicaria em sua publicização, ou seja, na transferência de sua gestão e controle para um setor denominado de público não estatal (Bresser Pereira, 1998).

Para esta concepção, que guarda semelhança com as proposições teóricas tanto da Public Choice⁵, quanto da Terceira via, parece ser necessário fundar um aparentemente novo modo do Estado se organizar e funcionar, sintetizado na denominação de Estado Social-Liberal.

Bresser Pereira (1996) chama de Estado Social Liberal um arranjo político-administrativo no qual o Estado continua responsável pelos direitos básicos de saúde e educação da população, mas que “de forma crescente os executa por intermédio de organizações públicas não- estatais competitivas”. Portanto, esse Estado “é uma espécie de síntese ou de compromisso entre os direitos individuais, assegurados pelo Estado, mas viabilizados pelo mercado”. (Bresser Pereira, 1996)

O Estado Social-Liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais é que financia a fundo perdido com orçamento público (Bresser Pereira, 1996, p.14).

Tais organizações seriam mais eficientes, pois mais flexíveis e competitivas e, assim, atenderiam melhor aos direitos sociais. Porém, é importante atentar para o fato de que, o Estado continuaria a financiar os serviços prestado por elas, apesar de seu controle político e ideológico passar para as próprias organizações públicas não-estatais.

Ao se deter sobre as prováveis conseqüências surgidas da operacionalização das organizações públicas não estatais, emergem ao menos duas contradições. A primeira

⁵ Para a Public Choice, o paradigma da ação humana, em todas as dimensões, passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses. Isso é tanto um pressuposto como uma prescrição, pois os defensores da Teoria têm as instituições de mercado e as relações de troca como modelo. Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma expansão da política, enquanto processo decisório, momento em que foram apontadas falhas do mercado, e o Estado apresentou-se como o meio para se sanarem essas falhas. Em contraposição, a Public Choice desenvolveu uma teoria das falhas do Estado, que seus teóricos denominaram de Rent Seeking Society.

refere-se ao papel efetivamente desempenhado pelo Estado, pois, conforme o anunciado no Plano de Reforma, o Estado teria fortalecidas suas funções de regulação e coordenação, particularmente em nível federal, condição minimizada a medida em que o Estado transfere o controle político-ideológico das ações para as próprias organizações públicas não-estatais, reservando-se apenas potencialmente a função de financiá-las.

Na realidade, o financiamento das OS ainda é um ponto obscuro uma vez que a lei nº 9.637 de 1998, que dispõe sobre as Organizações Sociais, e o art 12 do Programa Nacional de Publicização apontam que “as organizações sociais **poderão** ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao contrato de gestão” (grifos nossos) Portanto, se as OS terão a obrigatoriedade de investir seus excedentes financeiros no desenvolvimento de suas próprias atividades, conforme Peroni (2003), e se os recursos orçamentários e bens públicos **poderão** ser destinados a essas organizações, o que não significa que necessariamente o serão, está criada uma imprecisão que certamente acarretará prejuízo para a oferta dos serviços destinados às OS. Isso torna a contradição apontada ainda mais complexa, pois, além de não ficar claro quem as financiará, também não é esclarecido a quem caberá sua coordenação e sua regulação. (Peroni, 2003)

Assinala-se que a ausência de financiamento público aliada à transferência da função executora dos serviços, numa atmosfera competitiva, tenderá a conduzir, mesmo que implicitamente, a coordenação e a regulação dessas organizações para o mercado. Assim sendo, quem as regularia efetivamente seria o mercado e não o Estado, ou como vimos anteriormente, um *Quase-mercado*.

Se tomarmos o conteúdo proposto para as Organizações Sociais, presente no Plano e comparar ao indicado para a consolidação das OSCIPs, tem-se que a novidade consiste na configuração do setor público não estatal por meio da transformação de instâncias constitutivas da estrutura estatal em entidades juridicamente privadas.

O público não-estatal e o PDDE

É nesse contexto que temos no Brasil a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁶. A Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, que lhe deu origem, considerava necessário agilizar a assistência financeira da Autarquia – FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) – aos sistemas públicos de ensino. O documento citava o art. 211 da Constituição Federal que, em seu § 1º, estabelece que a União, além de financiar o sistema federal de ensino, “prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (Brasil, 1995b).

Os recursos do programa são provenientes do Salário-Educação e distribuídos pelo FNDE em função da matrícula informada para o ensino fundamental. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebiam um valor maior do que as regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal. O repasse desses recursos poderia ocorrer de duas maneiras: diretamente para uma unidade executora criada pela escola ou para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação. (Brasil, 1995b). Sua destinação voltava-se exclusivamente para o custeio das despesas das escolas: manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

A partir de 1997, passou-se a exigir obrigatoriamente que o repasse de “dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades” ocorresse diretamente para as unidades executoras, fossem essas criadas por escolas públicas ou por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, que oferecessem educação especial. (Brasil, 1997a)

Tais entidades deveriam ser entendidas como “de direito privado, sem fins lucrativos, representativos da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE (...)”. De acordo com o manual de orientação distribuído quando da implantação do Programa,

⁶ Denominado em 1995, Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), o Programa foi recentemente atualizado pela Res. n 3 de 27/02/03, do FNDE, com base na Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24.08.200.

A Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997b, p.11) (grifo nosso).

No mesmo ano, além de despesas de custeio, a verba repassada passou a ser liberada para gastos com bens de capital e com despesas relacionadas à capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, elaboração de processos e indicadores de avaliação da aprendizagem e atividades pedagógicas diversas.(Resolução03/97,art.2)

Apenas em 1998, com a edição da Medida Provisória no. 1.784, o PDDE é institucionalizado, agora incorporando também as escolas públicas de ensino fundamental, que atendam a alunos com necessidades educacionais especiais e comunidades indígenas, no rol de estabelecimentos a fazer jus aos recursos provenientes do Salário Educação e de outras fontes, no caso de serem criadas para esse fim.

Desde 1997, não houve nenhum reajuste no valor dos recursos destinado às escolas. A Resolução 12/95 que apresentava apenas os valores totais, foi alterada pela Res 03/97, na qual os valores foram divididos entre despesas de custeio e bens de capital, distribuídos às escolas segundo faixas de matriculados, variando entre as regiões do País, numa aparente tentativa de diminuição de desigualdades. Conforme quadro abaixo:

Quadro 1- Recursos conforme o número de alunos matriculados e regiões do Brasil

Nº de alunos matriculados	Valor anual por escola (R\$) – julho 1995	Valor anual por escola regiões N, NE e Centro-Oeste- (R\$) - 1997	Valor anual por escola Regiões N, NE e CO – <u>indexado para 2004*</u>	Valor anual para escola regiões S, SE e DE – (R\$) 1997	Valor anual por escola Regiões S, SE e DF – <u>indexado para 2004*</u>
Até 50	500,00	600,00	1300,55	500,00	1.083,79
De 51 a 100	700,00	1.300,00	2817,87	1.100,00	2.384,35
De 101 a 250	1.400,00	2.700,00	5852,50	1.800,00	3.901,66
De 251 a 500	2.100,00	3.900,00	8453,61	2.700,00	5.852,50
De 501 a 750	3.500,00	6.300,00	13655,84	4.500,00	9.754,15
De 751 a 1.000	4.900,00	8.900,00	19291,58	6.200,00	13.439,08
De 1.001 a 1.500	5.600,00	10.300,00	22.326,21	8.200,00	21.942,70
De 1.501 a 2.000	7.700,00	14.400,00	31.213,35	10.000,00	21.675,94
Mais de 2.000	10.500,00	19.000,00	41.184,80	14.500,00	31.429,32

Fonte: Comunicado SE, de 5 de julho de 1995 e Resolução FNDE 03/97.

* Os valores foram indexados para o ano de 2004 pelo índice IGPDI, da Fundação Getúlio Vargas.

Comparativamente é possível perceber a queda no valor real dos valores repassados às escolas. No caso das regiões Sul e Sudeste e do Distrito Federal, uma escola de 1.501 a 2000 alunos para manter a mesma capacidade orçamentária deveria receber, em valores reais (indexados para fevereiro de 2004) aproximadamente R\$ 21.675,94, o que representaria, mais que o dobro do efetivamente repassado. Sob essa condição, o valor máximo por aluno/ano seria de R\$ 10,83, o dobro dos R\$ 5,00 aluno/ano efetivamente recebido.

Nas regiões Norte Nordeste e Centro-Oeste, as maiores escolas, ainda que sejam minoritárias na região e caso tivessem seus recursos atualizados, receberiam algo em torno de R\$41.184,80. Já as escolas menores, R\$ 1.300,55.

O que nos chama a atenção é que os totais efetivamente recebidos não chegam a ser insignificantes, em virtude da penúria em que vivem as escolas, mas são quase simbólicos, o que faz indagar a respeito do real impacto desse recursos sobre as despesas escolares e questionar os benefícios obtidos pela escola, tendo em vista os

esforços para atender às exigências operacionais para o recebimento dos recursos do Programa.

Considerações finais

Nesses termos, parece pertinente afirmar que a novidade do Programa não está, obviamente, na origem ou na destinação dos recursos, uma vez que o Salário Educação (previsto desde a Constituição de 1946) deve, por força de lei, ser destinado ao ensino fundamental ou à alfabetização de adultos. Tão pouco a novidade se assenta no montante a ser repassado, em 2002 a média nacional dos recursos repassados por aluno esteve entre R\$ 3,85 e R\$ 5,13 (cf. Adrião T. e Garcia e T., 2003). Ao que parece a novidade reside no conjunto de mecanismos adotados pelo governo federal como condição para que seja efetuado o repasse desses recursos e na **similaridade** que guardam com a perspectiva de publicização exigida para configuração do que denominamos de público-não estatal.

O Programa induz, ou induziu no momento em que instituiu a obrigatoriedade das unidades executoras, a constituição de uma estrutura formal de gestão paralela a do estabelecimento público de ensino. Tais estruturas, corporificadas nessas Unidades, parecem se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais previstas no Programa de Reforma do Estado.(Brasil, MARE, 1995)

Senão vejamos. A primeira semelhança pode ser encontrada na exigência do Programa à constituição de Unidades Executoras (UEX), de caráter privado, para gerirem os recursos recebidos. Ao que parece, a idéia que sustenta o proposto funda-se na tese de que, dada a inoperância da gestão pública, a descentralização dos recursos deveria acontecer por intermédio do órgão público, porém entre instituições dele autônomas, como é o caso da FNDE e das UEX. Dessa maneira, esgueirando-se por entre a estrutura formal do Estado, o Programa induz a uma descentralização de recursos públicos que se dá entre instituições de caráter privado (UEX) ou autárquico (FNDE), ocasionando certamente mudanças nas práticas de gestão da educação pública que ainda estão por se analisar.

Merece destaque, também, o apelo propagandístico, mais do que a realidade, de estímulo à autonomia e à participação da comunidade local no manuseio dos recursos repassados, uma espécie de parceria entre a estrutura formal da administração pública, representada pela direção da escola e os usuários dessa escola, representados em uma

associação privada, como mecanismo para o aumento da eficiência no uso dos recursos públicos. Vale lembrar que essa associação pode além de gerir recursos públicos, captar recursos privados.

Mas, principalmente, frise-se a similaridade entre a natureza e as funções das Organizações Sociais e das Unidades Executoras: entidades consideradas públicas, em virtude dos seus fins, porém de direito privado quando se trata de sua formalização; entidades que sobrevivem, em grande medida, do repasse de recursos públicos, ainda que lhes seja facultada a captação de recursos privados desde que sujeitos ao controle estatal; entidades que se legitimam por uma aparente maior eficiência, quando comparadas à administração pública tradicional, justamente porque ao se apoiarem na estrutura estatal já formalizada podem ter sua estrutura enxugada.

Essas características, se comparadas às estratégias propostas para a reforma do Estado no Brasil já delineadas, vão por um lado, ao encontro do conteúdo encontrado nas perspectivas do *Quase Mercado* – flexibilidade e eficácia – e, por outro, induzem a criação de uma esfera pública não-estatal a partir da transformação do próprio Estado. No caso aqui em destaque, a transformação proposta é na gestão da educação e, o que se denominou de público não estatal, que representa um fenômeno novo, em muito diferente daquele tradicionalmente expresso pelos setores filantrópicos, confessionais ou mesmo pelas Organizações não Governamentais, já que estes têm sua origem na sociedade civil, ainda que necessitem dos recursos estatais. As Organizações Sociais, e sua adequação à escola básica pelas UEx, expressam uma mudança das instituições estatais em instituições privadas, com conseqüências para o funcionamento da escola pública ainda por serem investigadas.

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, Theresa. *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998)*. Tese de Doutorado. FEUSP, São Paulo, 2001.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho* Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

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

BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: editora 34, 1996.

_____. *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.

BUCHANAN, James, MCCORMICK Robert, TOLLISON, Robert. *El análisis económico de lo político* lecturas sobre la Teoría de la elección pública. Madrid: Instituto de estudios económicas, 1984.

CHESNAIS, François . *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Globalização e socialismo*. São Paulo: Xamã. pp.7-34, 1997.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público* o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GIDDENS, Antony. *A terceira Via*. reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 4 ed São Paulo, Loyola, 1989.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.

HAYEK, Friedrich . *Fundamentos da Liberdade*. Brasília: Ed. UNB, 1984.

MÉSZAROS, István. *O poder da Ideologia*. São Paulo: Ensaio, 1996.

MÉSZAROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.