UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERESA LÚCIA SILVA

**A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática.
Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP.**

São Paulo
2009

TERESA LÚCIA SILVA

**A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática.
Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.
Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo.

São Paulo
2009

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

- 379.32 Silva, Teresa Lúcia
S586d A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática : estudo sobre as escolas municipais de São Carlos / Teresa Lúcia Silva ; orientação Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo : s.n., 2009.
 185 p. : il., tabs, grafs, fotos.
- Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação.Área de Concentração : Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
1. Financiamento da educação 2. Gestão democrática da educação 3. Escola pública – São Carlos, SP – 2001-2004 4. Políticas públicas - Educação I. Camargo, Rubens Barbosa, orient.
-

FOLHA DE APROVAÇÃO

Teresa Lúcia Silva

A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática.

Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP.

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de
Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do
título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico a todos que acreditam nas possibilidades de construção de uma escola pública de qualidade social e trabalham em favor das camadas populares.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Rubens Barbosa de Camargo, pela orientação, apoio, amizade e generosidade durante a realização deste trabalho, em todas as suas fases. De modo especial, agradeço a sua compreensão e fraternidade durante os momentos de dificuldades pelos quais passei, oferecendo-me sempre o incentivo necessário para seguir em frente e continuar acreditando que é possível construir coletivamente um mundo socialmente mais justo.

Aos professores José Marcelino de Rezende Pinto, Lisete R. G. Arelaro e Theresa Adrião pelas leituras críticas e valiosas contribuições para essa dissertação.

À Mariana Viana, pelo abstract.

Aos meus pais, in memoriam, de quem recebi as lições mais valiosas e aos meus irmãos.

Aos filhos, Rafael e Heloísa, minhas escolhas definitivas e Marcos, o filho do coração, os quais tornam a minha vida repleta de sentido.

Ao meu companheiro de vida, Antonio Carlos, pelo carinho, amor e dedicação a mim e aos meus filhos.

Aos componentes do grupo de estudo: Andréa, Dalva, Márcia, Cileda, Kátia, Rosana, Ydeliz, Ana Paula pela troca de experiências. À Glaziela, amiga, companheira de trabalho, de estudo e longos trajetos de ônibus/metrô durante os quais pudemos sentir um pouco da intensidade de Sampa e discutir infinitos assuntos, inclusive nossos trabalhos.

À Marina Silveira Palhares, pela capacidade de perseverança, generosidade, paciência e bondade com as quais sempre acolheu as situações mais desafiadoras e a todo o pessoal da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Carlos, com quem trabalhei, aprendi e compartilhei momentos preciosos da minha vida.

Aos servidores da rede municipal de ensino de São Carlos, valiosos educadores e aprendizes no cotidiano educacional.

De modo especial, à Vera Lúcia M. Chiavini, amiga e confidente, pelas inúmeras acolhidas em sua casa.

À Rosana Perroni, cujos laços inexplicáveis nos tornaram “irmãs adotivas”.

A todos os que, embora não citados nominalmente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Elogio do aprendizado (Bertold Brecht)

Aprenda o mais simples!
Para aqueles cuja hora chegou
Nunca é tarde demais!
Aprenda o ABC; não basta, mas
Aprenda! Não desanime!
Comece! É preciso saber tudo!
Você tem que assumir o comando!

Aprenda, homem no asilo!
Aprenda, homem na prisão!
Aprenda, mulher na cozinha!
Aprenda, ancião!
Você tem que assumir o comando!
Frequente a escola, você que não tem casa!
Adquira conhecimento, você que sente frio!
Você que tem fome, agarre o livro: é uma arma.
Você tem que assumir o comando.

Não se envergonhe de perguntar, camarada!
Não se deixei convencer
Veja com seus olhos!
O que não sabe por conta própria
Não sabe.
Verifique a conta
É você que vai pagar.
Ponha o dedo sobre cada item
Pergunte: O que é isso?
Você tem que assumir o comando.

RESUMO

SILVA, T. L. A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos. 2009. 185 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

A gestão democrática, a autonomia e a participação popular nos processos decisórios são elementos que sintetizam as características das relações sociais que fundamentam um tipo de sociedade pautada em relações transparentes e solidárias. Nesse sentido, a escola pública é local privilegiado para o estabelecimento de relações sociais dessa natureza. A instituição de canais de participação e a oferta de condições institucionais, materiais e humanas para as escolas públicas são elementos indispensáveis para que isso se realize. A implementação de políticas públicas comprometidas com as classes trabalhadoras sugere que o Estado, por intermédio de suas instituições, se aproxime dos usuários dos bens e serviços públicos, provendo-lhes os meios necessários que garantam condições dignas para o exercício da cidadania. No caso das escolas públicas municipais de São Carlos, a regularidade na disponibilização de recursos financeiros para os gestores escolares foi uma forma de descentralização adotada pela Administração Municipal de São Carlos, no período 2001-2004 para garantir as condições materiais de funcionamento das escolas, com a participação popular. A análise dos dados demonstrou que essa política pública é um instrumento importante para atender as necessidades materiais e de serviços mais imediatos das escolas públicas. O desenvolvimento do trabalho mostrou que a prioridade dos gastos foi com a manutenção predial e aquisição de materiais pedagógicos, contudo as características histórico-sociais da cidade de São Carlos são elementos dificultadores para que as intenções democratizantes da gestão estudada, com a instituição de canais de participação popular e outros mecanismos de aproximação do Estado dos usuários dos bens e serviços públicos fossem apropriados. Como instrumento indutor da gestão democrática, a análise reafirmou o tecido social da cidade e mostrou que a organização interna, na maioria das escolas públicas, não tem favorecido a participação popular. Como proposta, o estudo sugeriu o aprimoramento dos critérios utilizados para a descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais e o fomento às ações que possam contribuir para que haja a ruptura com práticas tutelantes.

Palavras chaves: Financiamento da educação, Gestão democrática, Participação popular, Descentralização de recursos financeiros, Regime de adiantamento, Suprimento de fundos.

ABSTRACT

SILVA. T. L. The financing resources decentralization as a democratic management inductor. Study about the public schools in São Carlos.

The democratic management, the autonomy and popular participation in deciding procedures are elements which summarize the social relations' characteristics that fund a kind of society based on transparent and solidary relations. On this sense, the public school is a privileged place to the establishment of social relations of this nature. The institution of participation channels and the offer of institutional, material and human conditions to public schools are indispensable elements to achieve that. The implementation of public policies which are committed to the worker classes suggest that the State, through its institutions, get closer to the users' properties and public services, providing them with the necessary means that guarantee dignified conditions to the citizenship exercise. In the case of the São Carlos municipal schools, the regularity in the financing resources availability to the school's managers was a way for decentralization, adopted by São Carlos Municipal Administration, between 2001-2004 to guarantee the schools' operation material conditions, with the popular participation. The data analysis demonstrated that this public policy is an important instrument to answer to the public schools' most immediate material and service necessities. The work development showed that the expenses' priority was with building maintenance and pedagogical material acquisition, however the São Carlos's social-historical characteristics are obstacles to the democratizing intentions of the management studied, with the institution of popular participation channels and other mechanisms of the State approximation to the public service's users are appropriated. As an inductor instrument of democratic management, the analysis reaffirmed the city's social texture and showed that the internal organization, in most of the schools, hasn't favoured the popular participation. As its proposal, the study suggested a refinement of the utilized criterions to the financing resources decentralization to the municipal schools, as well as fomentation actions that could contribute so that there is a rupture with tutelary practices.

Keywords: Education Financing, Democratic Management, Popular Participation, Financing Resources Decentralization, Prepayment Regime, Fund Supplement.

TABELAS

Tabela 01 – Repasses financeiros para unidades escolares São Carlos Gestão 97-2000.

Tabela 02 – Indicadores gerais de condições de vida – São Carlos X Região de Governo X Estado de São Paulo.

Tabela 03 – Pobreza em São Carlos – 2001.

Tabela 05 – Padrão de gastos com recursos de adiantamento – Creches São Carlos 2001-2004 (R\$).

Tabela 06 – Padrão de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Infantil - São Carlos 2001-2004 (R\$).

Tabela 07 – Padrão de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Básica - São Carlos 2001-2004 (R\$).

Tabela 08 – Projeção de gastos a partir da média dos gastos efetuados pelas Escolas Municipais de Educação Básica São Carlos (2001-2004).

Tabela 09 – Valor per capita por categoria de despesa – Creches – São Carlos 2001-2004.

Tabela 10 – Valor per capita por categoria de despesa – Escolas Municipais de Educação Infantil – São Carlos 2001-2004.

Tabela 11 – Valor per capita por categoria de despesa – Escolas Municipais de Educação Básica – São Carlos 2001-2004.

Tabela 12 – Projeção de gastos a partir do valor per capita das Creches – São Carlos (2001-2004).

Tabela 13 – Projeção de gastos a partir do valor per capita da rede – São Carlos (2001-2004).

Tabela 14 – Impacto das despesas correntes selecionadas sobre as receitas totais da educação São Carlos (2001-2004).

Tabela 15 – Impacto da descentralização de recursos sobre as despesas de custeio selecionadas e sobre as receitas totais da educação.

Tabela 16 – Recursos descentralizados para as Unidades Escolares de São Carlos – PDDE e Recursos de Adiantamento (2001 – 2004).

QUADROS

Quadro 01 – Síntese da discussão sobre o provimento de cargo de diretor.

Quadro 02 – Ano de construção e idade dos prédios escolares, considerado o 1º ano da gestão 2001-2004 – São Carlos.

Quadro 03 – Categorização das despesas, segundo o caráter operacional.

FIGURAS

Figura 01 – Entrega de materiais de educação especial para escolas municipais (2002) e curso de formação em educação inclusiva (2001).

Figura 02 – Esporte e educação integrando profissionais, pais e filhos na aula de natação para bebês vinculada à educação especial.

Figura 03– Esporte inclusivo: Treinamento de corrida de deficientes visuais com seus guias.

Figura 04 – Recreação: Educação inclusiva em projeto sócio-educativo.

Figura 05 – Educação Inclusiva: projetos sócio-educativos.

Figura 06 – Educação Inclusiva: formação continuada, combate ao racismo e valorização da diversidade cultural.

Figura 07 – D. Josefina, aos 86 anos, José Carlos, 18 anos, D. Júlia, 106 anos se encontram com a palavra escrita na educação de jovens e adultos (MOVA).

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Hierarquia de gastos com recursos de adiantamento – Creches – São Carlos (2001-2004).

Gráfico 02 – Hierarquia de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEI – São Carlos (2001-2004).

Gráfico 03 – Hierarquia de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Básica – EMEB – São Carlos (2001-2004).

Gráfico 04 – Gastos totais com recursos de adiantamento em creches São Carlos (2001-2004).

Gráfico 05 – Gastos totais com recursos de adiantamento em Escolas Municipais de Educação Infantil – São Carlos (2001-2004).

Gráfico 06 – Gastos totais com recursos de adiantamento em Escolas Municipais de Educação Básica – São Carlos (2001-2004).

Gráfico 07 – Evolução dos valores per capita com recursos de adiantamento São Carlos (2001-2004).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
Questões de pesquisa	23
Objetivo da pesquisa	23
Pressupostos teórico-metodológicos	24
Desenvolvimento da pesquisa	25
Suprimento de Fundos ou Regime de Adiantamento: gênese e marcos legais	27
Apresentação e síntese dos capítulos	31
 1. GESTÃO DEMOCRÁTICA, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	32
1.1. Breves considerações sobre as relações entre capital e trabalho	32
1.2. A escola como síntese da sociedade	35
1.3. Algumas considerações sobre o neoliberalismo e o Estado	36
1.4. Aspectos teóricos e críticos sobre o liberalismo, liberdade, democracia, igualdade e autonomia	39
1.5. CF/88: A força dos “de baixo” na construção da democracia e por direitos sociais	46
1.6. CF/88: Apontamentos sobre a gestão democrática do ensino	49
1.7. Participação popular	55
1.7.1. Conselhos participativos: algumas percepções	62
 2. O MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS: COMPONDO O CENÁRIO DA PESQUISA	66
2.1. Aspectos relativos às condições de vida	67
2.2. Breve cenário político de São Carlos: heranças históricas	71
2.3. Eleições 2000: uma pequena diferença	72
2.4. A Secretaria Municipal de Educação e Cultura e as diretrizes educacionais	77
2.5. Gestão democrática: perspectivas e desafios	84
 3. PROPOSTAS DEMOCRATIZANTES: ENTRE O DESEJÁVEL E O POSSÍVEL	88
3.1. Eleição de diretores	88

3.2. Manifestações de entendimentos da proposta de gestão democrática: a visão de algumas diretoras eleitas	94
3.3. Conselho de escola	102
3.4. Conselho mirim: uma experiência à parte	104
3.5. Estatuto da Educação Municipal	107

4. DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA A REDE MUNICIPAL DE SÃO

CARLOS	114
4.1. Breves considerações a cerca do planejamento na Administração Pública	114
4.2. O regime de adiantamento na Lei 4320/64 e a Lei de Licitação	119
4.3. A descentralização dos recursos financeiros para as escolas municipais de São Carlos	122
4.3.1. Procedimentos administrativos	122
4.3.2. Categorização das despesas inscritas no regime de adiantamento	127
4.3.3. Análise dos gastos com recursos de adiantamento	132
4.3.4. O impacto das despesas correntes sobre as receitas totais da educação	140
4.3.5. O impacto dos gastos com recursos de adiantamento sobre as despesas correntes selecionadas e sobre as receitas totais da educação	142
4.3.6. Recursos de adiantamento X PDDE: breve comparação	144
4.4. As orientações da SMEC para os conselheiros de escola	149
4.5. Algumas manifestações dos conselheiros: as contradições do processo	150
4.6. Breve “amostra” do que pensam alguns gestores escolares	151

CONCLUSÃO	157
------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	163
---------------------	-----

ANEXOS	172
---------------	-----

APRESENTAÇÃO

Essa dissertação procura abordar a relação entre autonomia, gestão democrática e financiamento da educação, admitindo como principal objeto de pesquisa a análise das prestações de contas e de outros documentos relevantes, os quais se referiram aos recursos do Regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos, como política de descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais de São Carlos/SP.

O tempo de abrangência da pesquisa, 2001 a 2004, coincide com o período em que a pesquisadora foi servidora da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) daquela cidade, o que permitiu, em certa medida, a observação e o acesso privilegiados aos dados e à dinâmica interna da administração municipal. Esse fato passou a exigir mais cuidado na análise dos dados a fim de se evitar o possível olhar tendencioso de quem “está dentro” e conviveu com as tensões oriundas das contingências político-administrativas, sem – de um lado – perder de vista o horizonte político, conformado por forças e interesses antagônicos e – de outro –, o desejo de mudança de paradigmas.

Os objetivos dessa introdução visam: a) apresentar as questões de pesquisa abordando, de forma abreviada, alguns aspectos da descentralização; b) discorrer sobre o objetivo da pesquisa; c) apresentar os pressupostos teórico-metodológicos; d) abordar o desenvolvimento da pesquisa; e) apresentar a síntese dos capítulos.

INTRODUÇÃO

As discussões sobre a descentralização têm sido permeadas por questões que engendram consideráveis polêmicas, dentre as quais se pode destacar, por exemplo, o papel do Estado.

Dentre os diversos autores que abordam a questão da descentralização, alguns deles como Gentili (1988), Nogueira (2004) e Adrião (2006), defendem que ao promover ações de descentralização, o Estado pode articular mecanismos para potencializar o seu afastamento em relação às suas obrigações, o que leva ao florescimento de oportunidades para que setores da iniciativa privada assumam parte do papel do Estado. Com isso, um traço marcante é que os serviços públicos passam a ter características dos serviços privados, transformando-se em mercadoria, que cada cidadão adquire na medida de suas possibilidades.

Na análise de Göran Therborn (2003) as economias modernas podem ser compostas por três instituições centrais: os Estados, as empresas e os mercados. Os Estados detêm o poder político; as empresas, o poder de mando, de negociação e os mercados, o poder competitivo. Em determinados momentos da história, segundo esse autor, uma dessas instituições se sobressai mais em relação às outras. Isso explicaria o movimento cíclico da economia que demonstra que há cinco ou seis décadas as empresas eram mais fortes e os Estados e o mercado eram menores. Após a segunda guerra mundial, o mercado mundial de mercadorias se expandiu fortemente, o que produziu o seu fortalecimento em relação às empresas. No mesmo período, houve o crescimento do Estado e a expansão do Estado de bem-estar, ocasião em que ocorreu o desenvolvimento da industrialização com intervenção estatal e, com isso, o capitalismo dos anos 70 se defrontou com o progresso econômico dos mercados e dos Estados. Nos anos 80, com a economia pós-industrial, surgem novas relações entre os mercados e as empresas, as quais transformam a sociedade moderna. Além disso, novas tecnologias são agregadas aos sistemas produtivos, modificando a correlação de forças e de poder entre as empresas individuais e o poder de mercado. A expansão do mercado, especialmente do mercado financeiro mundial que é muito competitivo, tem mostrado que é capaz de gerar mais capital que o próprio Estado. Essa situação, segundo o autor, contribui para alterar a relação de forças entre o Estado e o mercado, oferecendo estímulos à privatização.

Para Luis Fernandes (2003) a idéia de que o Estado não deve interferir na economia é o que alimenta o neoliberalismo, em sua versão atual, cujas bases se assentam no acelerado processo de privatização, nas tendências à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado e pela reversão do sistema de proteção social. O agravamento das desigualdades sociais, da exclusão e da segmentação social, o aumento da especulação financeira, do desemprego e a incapacidade de sustentar ritmos elevados de crescimentos não são as únicas consequências negativas desse projeto. Ele produz mudanças políticas claramente antidemocráticas que podem ser sentidas por intermédio do ressurgimento de fortes tensões sociais e na adoção de medidas restritivas à democracia representativa e do pluralismo democrático. Além disso, a adoção do projeto neoliberal implica no desmonte de instrumentos fundamentais de defesa da soberania nacional.

Os anos 90 no Brasil foram marcados pelo processo de reforma administrativa do Estado, de orientação neoliberal, atribuindo novos significados ao processo de descentralização, em relação ao período de redemocratização do país. Pode-se dizer que, naquele momento, a descentralização estabelecia conexão com a idéia de ampliação da

democracia com distribuição de poder e fortalecimento das unidades subnacionais, especialmente os municípios. Porém, nos anos 90, as políticas de descentralização assumem também caráter de desresponsabilização do Estado em relação à oferta de bens e serviços públicos, passando a exercer o papel de gestor dessas políticas e gerenciador de resultados.

Para Nogueira (2004), o discurso reformista adotado no período de redemocratização (e impulsionado por ele) incorpora idéias democráticas, como descentralização e participação da sociedade civil, porém vinculadas ao ideário neoliberal, promovendo uma espécie de ajuste do conceito de democracia. Nesse sentido, ao se falar em participação, como parte do processo de abertura do Estado ao controle social, a referência interpretativa é de cooperação e não de cidadania, o que sugere a intenção de despolitização. Para esse autor:

O “paradigma gerencial” foi decisivo nessa operação [de reforma do Estado]. Ao menos em suas primeiras formulações, levou ao paroxismo a tese de que o padrão burocrático era pouco permeável às mudanças promovidas pela globalização. Em vez de emprestar eficácia e eficiência ao aparato estatal, a burocracia contribuiria para paralisá-lo e enredá-lo em múltiplos “interesses corporativos”. Fazia-se necessário, por isso, perseguir um caminho “pós-burocrático”, do qual a “administração gerencial” seria a expressão adequada: controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores. Ainda que o novo paradigma previsse a constituição de um aparelho de Estado enxuto, tecnicamente qualificado e animado por um serviço público profissionalizado (com carreiras claras, educação continuada, melhor remuneração e avaliação de desempenho), era inegável que ele [o reformismo] pretendia demonstrar que o aumento da *performance* estatal viria da introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.(p.47-48)

De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), um dos responsáveis pela reforma administrativa do Estado dos governos de Cardoso, os serviços prestados pelo setor público não-estatal seriam efetivados por *organizações sociais – uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público* (p.243).

Ainda se referindo às organizações sociais públicas não-estatais, o mesmo autor assim expressa:

(...) O fato de ser pública-não estatal implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na eventual cobrança de serviços prestados e principalmente na competição entre as entidades. Dessa forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de co-gestão entre o estado e a sociedade civil.(p.243)

Do ponto de vista de seus idealizadores, em longo prazo, o conjunto de medidas adotadas nesta reforma sugere que haverá uma efetiva participação popular, recolocando o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania.

Diante dessas análises, parece lícito dizer que o poder público passa a ter mecanismos de financiamento da iniciativa privada, ao mesmo tempo em que privatiza o Estado. Além disso, ao atribuir as responsabilidades de acompanhamento e controle social, estabelecendo a existência de conselhos, confere às medidas um suposto caráter democrático que, entretanto, não exclui as dificuldades reais de participação da sociedade civil nessas instâncias, tendo em vista a possibilidade de existência de arranjos institucionais que garantem a manutenção dos interesses governamentais, além da falta de preparo, especialmente dos conselheiros da sociedade civil, representantes das camadas populares.

Nas palavras de Oliveira (2005):

O que há, de fato, é que a emergência do “público não-estatal” naturaliza o repasse de recursos públicos para instituições privadas. Em suma, naturaliza um processo de privatização e de omissão do Estado bem ao gosto da lógica neoliberal que propõe seu enxugamento. (p. 163-164)

A análise de Oliveira (2005) pode ser exemplificada com as reflexões de Arelaro (2003) a respeito da descentralização dos serviços de saúde:

Se não vejamos: a Saúde, enquanto direito social à semelhança da Educação, tem como objeto de preocupação, o conjunto da população brasileira. Na CF/ 88, a área da Saúde, a partir de algumas experiências pioneiras de gestão descentralizada, em especial com uma expressiva participação popular – e inédita, pois envolvia o próprio usuário - propôs o Sistema Único de Saúde – SUS, como ficou conhecido - que estabelecia o atendimento universalizado da população e, em consequência, um custo

unitário por exame/consulta realizado no Brasil, envolvendo inclusive a rede privada e comunitária médico-hospitalar, para a consecução solidária da universalização do atendimento em Saúde.

Estabelece-se, no Brasil, de forma sutil, pela primeira vez, a idéia de custo/unidade de atendimento ou custo/cidadão atendido. Sobre este número geral de atendimento (quantidade de cidadãos atendidos) é que a idéia de “reserva de verbas orçamentárias” para o setor Saúde foi se configurando.

E o resultado, hoje, para a população? Atrás de um discurso pseudamente democrático e progressista de gestão descentralizada, com participação popular – a proposta envolvia a criação de Conselhos Populares de Saúde - e custo unitário nacional do atendimento básico em Saúde conseguiu-se, além dos elogios do Banco Mundial, uma escandalosa privatização do atendimento em Saúde no Brasil. (p.7)

As medidas descentralizadoras adotadas nos anos 90, como parte de um programa de ajuste político de corte neoliberal, adquirem um *sentido* bastante preciso, que passam a permear as políticas sociais, também explicadas por Coraggio (1998):

As políticas sociais são elaboradas para *instrumentalizar* a política econômica (...) Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal. (p.78)

Nesse contexto, a idéia de descentralização parece encerrar ambigüidades na medida em que pode significar uma espécie de esquiteamento do Estado quando o reduz, enfraquece e o entrega ao mercado, transformando os usuários dos serviços públicos em cidadãos-clientes.

Contrariamente e, dependendo da opção feita, descentralizar pode promover um movimento de fortalecimento das esferas governamentais a partir da coordenação e engendramento de ações entre os diversos níveis e instâncias de governo, sem excluir qualquer possibilidade de participação e controle social, o que implica o fortalecimento da democracia.

“Importa perceber que a máquina pública não precisa ser inerte, os serviços públicos não precisam ocorrer sem qualidade e que pode ser enganosa a idéia de que o setor privado faz tudo melhor que o público” (Coraggio, 1998). O diferencial entre os prestadores de serviços - sejam eles públicos ou privados -, está em localizar e dimensionar os ganhos e seus

respectivos beneficiários. Assim, os ganhos da prestação de serviços públicos promovidos pelo Estado estão no atendimento satisfatório das necessidades da população (que paga por isso) e que pode se articular para pressionar o Estado por melhores serviços. Os ganhos proporcionados pela iniciativa privada localizam-se nos lucros que tais serviços possam garantir a ela, prestadora de serviço, e isso, ao que expõe a realidade objetiva, tem mostrado que os preços pagos pelos serviços privados nem sempre têm qualidade que deveriam ter.

A) Questões de pesquisa

Diante das possibilidades e intenções apresentadas pelos processos de descentralização, as questões que motivaram o desenvolvimento dessa pesquisa foram:

1. Em que medida a descentralização de recursos financeiros é um indutor da gestão democrática e da autonomia da escola pública?
2. Qual o papel do Estado ao descentralizar recursos financeiros para as escolas?
3. Quais os limites e possibilidades verificados na descentralização de recursos para as escolas municipais de São Carlos?

Para delimitar a abrangência dessas questões entendeu-se que a relevância de determinadas políticas públicas e, nesse caso, aquelas com caracteres descentralizadores depende de seus resultados, os quais podem ser diferentes, em função de interferências de diversas variáveis, tendo em vista o seu grau de complexidade e a intenção que propulsiona a implementação de tais políticas.

B) Objetivo da pesquisa

Sendo possível admitir a descentralização como um mecanismo que promove o afastamento do Estado da vida das pessoas, é necessário examinar o seu oposto, que diz respeito à possibilidade de o Estado estabelecer maior proximidade com os cidadãos, a fim de que estes possam desempenhar funções de controle sobre o Estado, na medida em que exercerem mais ativamente a cidadania por intermédio da participação em processos decisórios. Participar de processos decisórios, contudo, não significa aqui, referendar ações que já foram anteriormente decididas. Significa se apropriar dos problemas, dos custos e das possibilidades de solução para, coletivamente, construir alternativas que melhor atendam às necessidades sociais.

Nessa perspectiva, o Estado, como provedor de políticas públicas, passa a atuar em função das necessidades das pessoas na busca de melhoria das condições de vida, para construir oportunidades que diminuam as desigualdades sociais.

Partindo dessa premissa, o objetivo principal da pesquisa foi verificar se a descentralização pode ser um fator indutor da democratização da gestão, se entendida como estratégia administrativa que disponibiliza recursos e insumos necessários para o atendimento de demandas surgidas a partir e em função da horizontalização das relações entre Estado e cidadãos-usuários.

C) Pressupostos teórico-metodológicos

Ao iniciarem-se as reflexões acerca da gestão democrática, percebeu-se a necessidade de compreender as relações existentes entre capital e trabalho no contexto das mudanças trazidas pela globalização e pelo neoliberalismo. Buscava-se de entender como esses elementos podem influenciar a vida das pessoas, especialmente com o desenvolvimento de novas tecnologias que impõem ao homem a adoção de posturas competitivas e a necessidade de aquisição de diferentes saberes. Diante dessa premência, a análise de Anderson (2003) acerca do neoliberalismo permitiu compreender as mudanças do Estado e o papel que ele deve exercer na economia globalizada e de orientação neoliberal.

A não-intervenção do Estado sobre os mercados modificou as relações sociais e fez com que a concorrência comercial se tornasse a principal razão para o desenvolvimento do capital, em detrimento do homem, que se transforma em objeto a serviço desse capital e é explorado de forma cada vez mais aguda.

Tal situação nega o entendimento que Marx e Engels (1999) e Gramsci (1995) traçaram a respeito do homem e que se refere à capacidade de produzir os meios para sua sobrevivência ao mesmo tempo em que produz a si mesmo como ser social.

Essa inversão de valor entre homem e mercadoria re-significou o sentido de liberdade, democracia, igualdade e autonomia, fazendo com que as relações sociais se fundamentassem no individualismo, o que tem levado à mudança do Estado, tornando-o mais limitado, conforme o entendimento de Bobbio (2004, 2007).

As análises críticas de Santos (1997), Polanyi (2000) e Oliveira (2003) acerca desse tipo de sociedade que vem se erigindo advertiram para a sua letalidade em relação ao homem.

Para Mészáros (2003, 2005), uma das formas de fazer oposição à letalidade que representa o neoliberalismo é construir alternativas que possam superar esse tipo de relação social. É nesse sentido que deve ser entendida a democracia.

Diante da estrutura social hierarquizada da sociedade brasileira, analisada por Chauí (2000), a consolidação do Estado Democrático de Direito se realiza na medida em que “os de baixo”, na expressão de Fernandes (2007) tiverem educação e consciência social clara de sua condição. Nesse sentido, a gestão democrática do ensino, reservada apenas para o ensino público durante as discussões à época da Constituinte, tratados por Camargo e Adrião (2002), reafirmam os interesse das elites dominantes na manutenção da maioria da população em situação de subserviência.

Convergingo esses pressupostos teóricos para as escolas na perspectiva de que ela é reprodutora das relações sociais mais amplas, as contribuições de Paro (1998, 2002) reafirmaram a necessidade de as classes trabalhadoras se apropriarem da escola, rediscutindo suas relações internas e com as demais instâncias a que se acham vinculadas.

A participação popular é pressuposto da democracia e (Jacobi, 1997, 2005; Bordenave, 2007; Benevides, 2003; Genro, 1997) é fruto de um processo histórico que deve interessar a todos, pois exercita a consciência crítica, fortalece o poder reivindicatório e cria espaços para o exercício da cidadania. Diante disso, os conselhos participativos (Camargo, 1997; Gohn, 2000) devem ter caráter deliberativo como expressão da capacidade reivindicatória da população.

Compreendendo a importância da gestão democrática e situando a escola pública como local onde se deveria promover a educação da classe trabalhadora, é imprescindível que as possibilidades de participação em processos decisórios sejam compreendidas como oportunidades de fomentar atitudes que contribuam com a construção de outro tipo de sociedade.

D) Desenvolvimento da pesquisa

O fio condutor pretendido para a análise dos dados obtidos foi o da gestão democrática da educação, sem dissociar dele as questões atinentes à autonomia escolar e ao financiamento da educação, pois se acreditou que na medida em que a escola, representada pelo seu dirigente, se dispunha a discutir com os segmentos de sua unidade escolar as necessidades que se apresentavam em dado momento, fossem elas de caráter material, humano ou pedagógico,

assegurava-se que a escola se tornasse potencialmente um espaço público privilegiado para a consolidação da gestão democrática do ensino público previsto na CF/88 (art. 206, VI).

Neste sentido, reunir pais, mães e responsáveis pelos alunos para discutir os problemas e necessidades da escola, poderia significar ir além da escola, melhorando-a. Ir além –nesse caso –, significava despertar nos trabalhadores a sua *consciência de grupo, aprendendo e ensinando com a sua própria realidade, superando o seu próprio saber, para conduzi-los a uma concepção de vida superior.* (Gramsci, 1991: p.20)

O objeto escolhido para análise ganhou relevância na proporção em que permitiu compreender a forma como o Estado, representado por seus prepostos, se relacionava com a parcela da população usuária dos serviços públicos e como esta exercia a sua cidadania.

A busca da consolidação da prática da participação popular, pautada em ações democráticas, vislumbrou a possibilidade de socializar a compreensão de como a descentralização, como política pública, pode significar ou não o afastamento do Estado de suas obrigações.

Os resultados que se pretende apresentar nesse trabalho integram a análise dos documentos obtidos junto à Prefeitura Municipal de São Carlos, especialmente nas Secretarias Municipal de Fazenda, de Educação e Cultura e à Câmara Municipal, com o objetivo de verificar aspectos relacionados à gestão democrática, ao financiamento da educação e à descentralização interna de recursos públicos, tais como os pressupostos políticos da gestão 2001-2004, os instrumentos de planejamento do município (PPA, LOA, LDO), cadernos de anotação, as prestações de contas dos recursos descentralizados no período em evidência, livros de ocorrências das escolas selecionadas para análise aprofundada, registros de atas de conselhos de escola, reunião de pais, relatos e entrevistas realizadas com alguns gestores.

A opção pela análise documental se deu em função da preferência de abordar dados qualitativos que permitissem analisar, por intermédio de registros oficiais, os limites e possibilidades da gestão democrática com a utilização de recursos financeiros descentralizados para as escolas municipais. Considerou-se ainda que:

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esses mesmo contexto. (LUDKE e ANDRÉ; p. 39).

Os documentos são fontes estáveis de informações e podem ser consultados sempre que necessário servindo, inclusive, de base para estudos posteriores. A seleção dos documentos permitiu determinar categorias de análise a partir do arcabouço teórico-legal da Administração Pública e do exame dos materiais com o objetivo de encontrar aspectos recorrentes.

Além dos documentos selecionados inicialmente, a análise demonstrou a pertinência de outras informações que pudessem confirmar ou negar as primeiras impressões obtidas de determinados dados.

As entrevistas realizadas se constituíram em fontes complementares de informações, através das quais buscou-se compreender o contexto das unidades escolares às quais pertenciam as entrevistadas, no esforço de capturar elementos que pudessem expressar opiniões, contradições e atitudes não reveladas pelas fontes documentais.

Como uma das etapas da pesquisa, buscou-se recuperar o histórico da implantação do Regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos, na Prefeitura Municipal de São Carlos, pois se entendeu tratar elemento histórico relevante, apresentado a seguir.

D.1 Suprimento de Fundos ou Regime de Adiantamento: gênese e marcos legais

A figura do Suprimento de Fundos ou Regime de Adiantamento é uma excepcionalidade prevista na Lei Federal 4.320/64, que estatui as normas gerais de direito financeiro a elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. É com observância a essa lei, portanto, que os governantes dos entes federativos devem pautar suas ações orçamentárias e financeiras.

Em São Carlos, o Regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos teve origem durante a gestão do interventor federal, Antonio Teixeira Vianna, à frente da Prefeitura Municipal nos anos da ditadura militar da década de 70, quando foi instituída a “caixa pequena”, como foi localmente denominado o Regime de Adiantamento.

O objetivo desse procedimento administrativo era atender às necessidades da Divisão de Oficina e Garagem, a qual aludia ser conveniente dispor de mecanismo mais ágil para a aquisição de peças de pequeno valor para a manutenção da frota, visando evitar a interrupção de serviços públicos relevantes em função da burocracia, quando se segue o trâmite normal

para as compras, bem como evitar a aquisição de quantidades desnecessárias de peças, as quais ficariam no almoxarifado, causando prejuízo ao município.¹

O expediente fora motivo de muitas controvérsias entre os diversos departamentos municipais sobre a viabilidade deste instrumento, posto que “os benefícios serão magros, pelos montantes exíguos e serem movimentados em cada Departamento, e a matéria burocrática se complicará necessariamente”.² . Outra possível razão para a discordância talvez pudesse ser explicada pelo fato de o município ter tido problemas com o governo central autoritário, que determinou a intervenção federal sob a alegação da existência de indícios de desvio de dinheiro público pela gestão municipal da época, por ser adversária política.

Não bastassem esses motivos, o acirramento de manifestações estudantis e sindicais bastante aguerridas na cidade, contribuía para tornar o ambiente mais tenso. Apesar das discordâncias, a “caixa pequena” foi instituída em 1972³, porém, sem observância ao disposto no Art. 68 da Lei 4.320/64, que determina que sua instituição se dê através de Lei Municipal. Tal situação permaneceu dessa forma até 1975, quando o Tribunal de Contas do Estado apontou a irregularidade, a qual foi comunicada ao Prefeito, por meio do seguinte despacho:

Senhor Prefeito:

O Departamento de Fazenda informa que por ocasião da última visita do snr.(sic) auditor do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com referência ao sistema de Adiantamento procedido pelo município, não está de acordo com o que determina o art. 68 da 4.320/64, entendendo aquele auditor que há necessidade de Lei Municipal. (Prefeitura Municipal de São Carlos, P.A. 2960/97, fls. 14)

O projeto de lei foi encaminhado à Câmara Municipal quatro meses depois de constatada a irregularidade para ser votado em regime de urgência, o que não aconteceu, pois a Comissão de Justiça do Legislativo entendeu que o Departamento Jurídico do Executivo não havia exarado parecer a respeito do assunto e devolveu o processo para a Prefeitura. Ao que parece, houve falha de atenção por parte da Câmara Municipal de Vereadores, pois em resposta, o então prefeito municipal, Mário Maffei, informou o número das páginas, nas quais

¹ Prefeitura Municipal de São Carlos. Processo 7.931, de 27/08/1970.

² Prof. Homero Frei, Diretor do Departamento de Educação e Cultura – DEC. In: Prefeitura Municipal de São Carlos. Processo 7.931/70, de 27/08/70, fls.11.

³ De acordo com os documentos pesquisados, o Regime de Adiantamento foi instituído por Decreto, entretanto o mesmo não consta dos processos administrativos consultados e não foi localizado durante as pesquisas feitas na Prefeitura Municipal de São Carlos.

se encontrava a manifestação jurídica. Um mês depois, no dia 25/11/1975, o projeto foi votado em regime de urgência, transformando-se na Lei Municipal nº 7526/75.

Nos primeiros meses da gestão 1997-2000, do Prefeito João Octávio Dagnone de Mello (à época, vinculado ao PFL), os diretores das escolas estaduais solicitaram que a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de São Carlos efetuasse reparos em suas escolas, entretanto aquela Secretaria alegou indisponibilidade imediata para atendimento dos serviços e considerou que os materiais com os quais as escolas estaduais foram construídas não eram padronizados, o que impedia o pronto atendimento. Para justificar o repasse de recursos financeiros para as escolas estaduais e embasar o projeto de lei, o despacho é conclusivo:

Não se trata de nos afastarmos do pedido, que consideramos justo, alegando ser do Estado a responsabilidade, o que também é verdade, mas nestes casos há que se considerar que o beneficiário final são os alunos e educadores que compõem importante parcela da sociedade são-carlense.
(Prefeitura Municipal de São Carlos, P.A. 2960/97, fls. 05)

Para atender a esse pedido, o Prefeito protocolou junto ao Poder Legislativo projeto de lei em 24/03/97, para ser aprovado em regime de urgência urgentíssima. Em um dos pareceres, lê-se:

O referido projeto de lei é oportuno porque visa à melhoria das condições dos estabelecimentos escolares embora a responsabilidade sobre estes estabelecimentos sejam (sic) da alçada do Estado que via de regra não cumpre suas obrigações.

Considerando que no orçamento municipal existe dotação orçamentária para a educação com sobra e a Prefeitura só tem duas escolas de 1º e 2º graus para utilizar esta verba, pode perfeitamente encaminhar uma parte para a melhoria do ensino público estadual que se reverterá em benefício de uma grande parcela de nossa população.

Sou favorável pela aprovação com louvor. Vereador José Paulo Gomes/PTB (Câmara Municipal de São Carlos, P.A. 2960/97, fls. 14)

Com a aprovação do Projeto de Lei com 17 votos favoráveis e 01 contrário, da vereadora Julieta Lui (à época, filiada ao PT), a partir de 12 de maio de 1997, com a Lei Municipal 11.277, a Câmara Municipal autorizou o poder executivo a celebrar convênio com a Secretaria de Estado da Educação para a criação de “Fundo de Caixa Pequeno” nas escolas estaduais de 1º e 2º graus do Município, sem, no entanto, formalizar o convênio, conforme

preconizado na lei. Com essas “bases legais”, foram repassados para as escolas estaduais durante a gestão 1997-2000, o valor de R\$ 593.000,00.

Posteriormente, com a Lei Municipal 11.316/97, de 03 de julho de 1997, verifica-se que as escolas municipais passaram a receber o valor arbitrado em R\$ 1.000,00 para cobrir despesas miúdas e de pronto pagamento. Os valores repassados para as escolas estaduais e municipais no período de 1997-2000 estão demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 01-Repasses financeiros para unidades escolares São Carlos Gestão 97-2000 (R\$)

Categoria	1997	1998	1999	2000	Total
Escola Estadual	179.000,00	191.000,00	114.000,00	109.000,00	593.000,00
EMEB	16.000,00	30.000,00	30.000,00	28.000,00	104.000,00
EMEI	143.000,00	199.000,00	135.000,00	148.000,00	625.000,00
Creche	-	1.000,00	1.000,00	1.000,00	3.000,00
Total	338.000,00	421.000,00	280.000,00	286.000,00	1.325.000,00

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas/Prefeitura Municipal de São Carlos – Secretaria Municipal de Fazenda.

A partir de 2001, os repasses para as escolas estaduais foram suspensos.

A segunda etapa da pesquisa consistiu em retomar as prestações de contas apresentadas para a SMEC, com os respectivos documentos comprobatórios para confrontar com as classificações feitas naquele órgão, como procedimento administrativo interno. Esta etapa embasou a construção das categorias de análise. Foram retomadas 907 prestações de contas referentes ao período 2001-2004 e separadas por segmento escolar, conforme tabela a seguir:

Tabela 02: Prestações de contas analisadas

Tipo de escola	2001	2002	2003	2004	Total
Creche	52	66	78	80	276
Emei	75	115	142	138	470
Emeb	35	43	40	43	161
Total	162	224	260	261	907

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas dos anos pesquisados.

A terceira etapa consistiu no levantamento de documentos oficiais complementares já descritos anteriormente e na realização das entrevistas.

A última etapa se ocupou da conclusão da análise dos dados e redação da dissertação.

E) Apresentação e síntese dos capítulos

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo optou-se por contextualizar o eixo condutor do trabalho, para o qual foram selecionados autores que discutem gestão democrática, autonomia e participação popular na perspectiva do socialismo, no esforço de compreender a lógica como esses termos estão sendo utilizados pelo neoliberalismo e qual o papel do Estado nesse contexto econômico e social.

No segundo capítulo fez-se a caracterização do município de São Carlos abordando-se aspectos econômicos, sociais e políticos visando à elaboração do cenário da pesquisa. Em relação ao campo educacional, foram apresentados e discutidos os eixos políticos que orientaram aquele período.

O terceiro capítulo se ocupou da recuperação de três propostas democratizantes implantadas durante a gestão 2001-2004: a eleição de diretores, os conselhos de escola e o estatuto da educação, por intermédio das quais procurou-se expressar algumas contradições vivenciadas nos respectivos processos. Na mesma opção interpretativa abordou-se a instituição do Conselho Mirim em uma Escola Municipal de Educação Básica, por iniciativa da gestora escolar.

No quarto capítulo fez-se a abordagem dos aspectos legais que compõem o processo de planejamento na Administração Pública, discutindo-se os mecanismos limitadores à ação do Estado. Na sequência, procedeu-se à análise dos dados da pesquisa, confrontando-os com as receitas e despesas de custeio, a fim de determinar o impacto que a descentralização de recursos provocou no orçamento da educação durante os anos pesquisados. Optou-se ainda por demonstrar em quais categorias os recursos foram empregados, os significados em termos de per capita e projeções comparativas entre os segmentos escolares. Em outra comparação, fez-se o confronto entre os valores descentralizados pela Prefeitura e os recebidos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pelas escolas beneficiadas por ele.

Na busca de conclusão, procurou-se estabelecer as conexões das análises feitas com as propostas democratizantes daquela gestão, o papel do Estado, os limites e possibilidades do Regime de Adiantamento como expediente indutor da gestão democrática e tecer algumas considerações propositivas.

1. GESTÃO DEMOCRÁTICA, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

1.1. Breves considerações sobre as relações entre capital e trabalho

Pode-se afirmar que uma das características mais marcantes das transformações vivenciadas no cotidiano, nos mais diversos setores sociais, é a velocidade com que as mudanças vêm ocorrendo, surgindo, a cada dia, novas necessidades que passam a requerer soluções diferenciadas. Em consequência, novas tecnologias precisam ser dominadas pelo homem, exigindo que este prepondere sobre elas, inclusive como forma de se manter inserido em campos profissionais cada vez mais competitivos, cuja concorrência impõe aos trabalhadores a necessidade de mudança de comportamento, levada pela valorização de novos componentes que passaram a fazer parte da estrutura do capitalismo, dentre os quais está o saber e, como lembra Gorz (2005:9), o saber da experiência, o discernimento, a capacidade de coordenação e de comunicação, adquiridos na convivência sócio-cultural, traduzidos como motivação e tomados pelas empresas como capital humano.⁴

A teoria do capital humano defende que o conhecimento e as habilidades dos indivíduos são elementos capazes de aumentar a sua eficiência e a capacidade de produção, situando a educação como mecanismo indispensável para o desenvolvimento e aprimoramento das aptidões, capacitando-os para melhor desenvolver atividades produtivas. Como consequência, indivíduos mais bem treinados para a produção teriam melhores capacidades de auferir renda e maiores condições para a mobilidade social.

Segundo esta teoria, é um atributo que pertence ao trabalhador, cuja qualidade passa a ser de sua responsabilidade e do quanto se investe nele em termos de educação, aparentemente transfigurando-o numa espécie de “empresário de si mesmo” e, nesse sentido, um “tipo de capitalista” que põe à venda o “seu produto” – o seu saber, materializado em capacidade de produção –, que será adquirido por outro capitalista, o empresário, na medida de suas necessidades ou interesses. Este saber, tanto para as organizações como para os indivíduos pode ser entendido como uma espécie de ativo econômico, mensurável, passível de valoração e submetido a processos de desenvolvimento e aprimoração.

Entende-se que há uma espécie de armadilha ao se considerar que o trabalhador é um tipo de empresário, pois sugere a intenção de criar uma visão ilusória da realidade, através da qual

⁴ A teoria do capital humano foi desenvolvida por Theodore W. Schultz, nos Estados Unidos, na década de 50 do século XX. Dentre os estudos sobre este tema, a análise feita por Gaudêncio Frigotto, em *A produtividade da escola improdutiva*, pode-se aproximar da forma como a classe burguesa justifica as desigualdades sociais, promovendo uma espécie de simplificação das relações humanas, dados os limites da teoria.

se pretende convencer de que a sociedade não se divide em classes sociais com interesses antagônicos, na tentativa de ocultar que as relações sociais são permeadas por relações de força, perceptíveis pelo binômio dominador/dominado e materializadas pela exploração da classe trabalhadora e pelas desigualdades sociais.

Mesmo que se admita o saber do indivíduo como um ativo econômico e, nessa acepção, como um tipo de mercadoria, da qual o trabalhador dispõe para venda, permanece o distanciamento entre os interesses das partes, pois o indivíduo que precisa vender sua força de trabalho para a sua sobrevivência auferirá determinada quantidade de recursos financeiros inferior a que o capitalista, ainda que personificado em organizações, poderá obter com a sua exploração.

A outra face desta situação sugere que, como qualquer outro ativo, o capital humano pode sofrer depreciação e se tornar economicamente inviável para as organizações na medida em que diminuir ou perder a sua capacidade de produção, o que no limite, o levará “ao descarte” para evitar, por exemplo, que a organização acumule dias perdidos de trabalho por afastamentos e licenças, fatores que incidem nos custos de produção das mercadorias.

A necessidade de investimento no capital humano tem sido explorada pelas organizações como importante fator para a empregabilidade, termo utilizado para se referir à necessidade de constantes atualizações, geralmente às expensas do próprio trabalhador, relativas à qualificação/requalificação, em função da evolução tecnológica.

É de se notar que subjaz nos discursos e práticas relacionados à empregabilidade a intenção de transferir a responsabilidade ao próprio trabalhador pela sua condição de desempregado. Entende-se que ao criar a possibilidade de auto-responsabilização pelo próprio desemprego, as organizações constroem argumentos que visam eximi-las de responsabilidades tanto pelo desemprego quanto pela qualidade da qualificação profissional. Ao mesmo tempo, os mecanismos que sustentam os discursos acerca da empregabilidade incentivam a competitividade entre os trabalhadores empregados (e também destes com os que ainda estão desempregados), os quais investem parte de seus recursos em capacitações, motivados pela necessidade de permanência por mais tempo no emprego ou para ascender no mercado de trabalho. O avanço tecnológico, o acirramento da competitividade do mercado, a necessidade de atualização dos conhecimentos e a rotatividade de mão-de-obra contribuem para que haja um contingente de trabalhadores qualificados disponível para atender as necessidades das organizações, num aparente processo de “seleção natural”, o que contribui para aumentar ainda mais o lucro das organizações, uma vez que diminui os custos com aperfeiçoamento.

Autores que discutem as relações de trabalho e emprego, tais como Pochmann (2000, 2001), Ianni (1995), Mattoso (1999), Forrester (1997) entre outros, ponderam que especialmente a partir dos processos que culminaram na globalização, intensificaram-se as mudanças na estrutura do mercado de trabalho, a qual passou a ser composta por pólos de trabalhadores, dos quais uma parte *central* caracterizada por um grupo de trabalhadores responsáveis pelo sucesso das organizações, gozam de maior segurança no emprego, aposentadoria e outras vantagens adicionais e uma *periferia* composta por dois subgrupos distintos: um caracterizado pela alta taxa de rotatividade, porém com empregos de tempo integral e outro que inclui empregados em tempo parcial, os chamados temporários, subcontratados, com menor segurança no emprego.

As mudanças tecnológicas, por sua vez, permitiram novos arranjos organizacionais ao introduzirem novas técnicas de produção, com maior produtividade e qualidade; as relações de produção alteraram a organização da produção, aumentando a rapidez nas decisões sobre o quê e quanto produzir; novas formas de gestão dos recursos humanos mudaram a organização interna do trabalho, reduzindo hierarquias, exigindo maior qualificação do núcleo estável (central) e menor no grupo secundário (periférico), modificando a jornada de trabalho e informalização nos postos de trabalho secundários; as mudanças nas relações de trabalho introduziram formas participativas nas decisões empresariais (destinadas aos ocupantes do grupo central), valorizando o estabelecimento e cumprimento de metas como mecanismo de garantia de competitividade.

De acordo com os autores já citados, pode-se dizer que para os ocupantes do grupo periférico, cuja referência salarial continuou próximo ao salário mínimo, com perdas de benefícios sociais, a disciplina e eficiência no trabalho tornaram-se requisitos cumpridos pelos trabalhadores de forma mais rigorosa. A fragilidade profissional que os situa em determinada condição contribui para que estes trabalhadores sejam submetidos de forma mais intensa às situações de exploração – fator adicional para ampliação do lucro.

Tal conjunto de mudanças organizacionais, tecnológicas e de produção promoveu a diminuição dos postos de trabalho, reduzindo o emprego e ampliou a competitividade e a concentração das organizações no mundo globalizado, cujas conseqüências passaram a ser sentidas na precarização das condições de trabalho, isto é, na ampliação do trabalho assalariado sem carteira assinada e do trabalho independente (os *bicos*), cujos trabalhadores, por não contribuírem com a Previdência Social, poderão não ter direito à aposentadoria. Além disso, em virtude da ampliação da desregulamentação, foram ampliados os contratos temporários, as falsas cooperativas de trabalho, as terceirizações...

No conjunto, ainda que seja prudente não estabelecer uma relação simplificada de causa e consequência, esse processo tem contribuído para o enfraquecimento dos sindicatos, na medida em que fragmenta a identidade coletiva por intermédio de mecanismos que podem ser percebidos em discursos que valorizam a autonomia do indivíduo, em detrimento da autonomia construída coletivamente no interior da classe operária assalariada, na qual o sindicato exerce papel de protetor de direitos dos trabalhadores diante de conflitos na relação entre o capital e trabalho.

A natureza das situações impostas pela dinâmica da relação capital/trabalho exerce influência direta na vida das pessoas ao atingir e fragilizar suas possibilidades de se organizar de forma socialmente representativa na defesa de seus interesses. Além disso, atinge sua condição material de sobrevivência, o trabalho, enquanto elemento indispensável ao desenvolvimento individual, coletivo e socialmente digno.

Entende-se que em decorrência destas mudanças tem-se uma espécie de metaformose que altera o metabolismo social produzindo desigualdades que são sentidas em diversos mecanismos institucionais, dentre os quais é possível citar as instituições escolares.

1.2. A escola como síntese da sociedade

Conforme autores como Paro (1998), Camargo (1997), a idéia de escola que serve como panorama para o entendimento das relações sociais e de trabalho situa-a, como instituição que reúne classes sociais de interesses antagônicos, aos quais estão vinculados pressupostos de caráter ideológico que reproduzem as condições sociais mais amplas, ou seja, apresenta-se de dupla forma: a dos dominados que reúne a parcela da população que vive do trabalho assalariado e, portanto, depende da venda de sua força de trabalho e a dos dominantes, para os quais interessa ampliar a produção da mais-valia, cujo processo que se origina, conforme Marx, “de um excedente quantitativo de trabalho, produzido a partir do momento em que o valor da força de trabalho pago pelo capital é substituído por um equivalente”. (Marx, 2002: 228).

Com este entendimento, o ponto de vista adotado para a compreensão da escola pública é o da classe dominada, a qual submetida a condições materiais desfavoráveis para a sua sobrevivência, encontra dificuldades para ter acesso aos bens sociais e culturais historicamente produzidos, capazes de propiciar melhores condições de vida. Nesse sentido, a escola pública, como instituição freqüentada predominantemente pelas classes populares, deveria se pautar, prioritariamente, pela promoção da educação em favor da classe

trabalhadora, com práticas educativas imbuídas de fazeres que contribuíssem para a construção de sujeitos conscientes de seu tempo e de suas condições sociais de vida. Sob este prisma, Mészáros (2005) lembra que:

O impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema. Apenas as *modalidades* de imposição dos imperativos estruturais do capital no âmbito educacional são hoje diferentes, em relação aos primeiros e sangrentos dias de “acumulação primitiva”, em sintonia com as circunstâncias históricas alteradas (...). É por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa-de-força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito. (grifos do autor) (p. 35)

Entende-se que gestão democrática, autonomia e participação sintetizam as características das relações sociais requeridas para a existência de ações mais transparentes e comprometidas com um tipo de sociedade, na qual se realize a condição de sujeito a que cabe ao homem, tornando suas relações mais solidárias, significativas e humanizadas.

A maneira como o neoliberalismo tem se apropriado de termos como gestão democrática, autonomia e participação dando-lhes nova roupagem, torna questão candente para discutir melhor o papel atribuído ao Estado.

1.3. Algumas considerações sobre o neoliberalismo e o Estado

Na leitura de Perry Anderson (2003) para quem o neoliberalismo é uma “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” e cujas idéias foram defendidas por Frederick Hayek. Para Hayek (1994)⁵, qualquer tipo de intervenção que o Estado pudesse fazer sobre os mercados significava ameaça à liberdade política e econômica. Mesmo que as condições da época não fossem plenamente favoráveis às idéias de Hayek, pois naquele momento o capitalismo vivia sua fase áurea, era necessário combater o keynesianismo e o “socialismo real” então vigentes, para que surgisse um mercado o mais livre possível de regulações, uma vez que o igualitarismo, então vigente, promovido pelo Estado de Bem-Estar Social “destruía a liberdade dos cidadãos” e a “vitalidade da

⁵ Para uma leitura mais detalhada, ler *O Caminho da Servidão*, obra na qual o autor expõe e defende suas idéias acerca da soberania do mercado.

concorrência comercial”, diminuindo as taxas de acumulação/lucro as quais constituíam as bases para a “prosperidade”.

As idéias de Hayek, segundo Anderson (2003), começaram a ganhar força a partir de 1973, após o período recessivo vivido pelo capitalismo avançado, quando se observaram baixas taxas de crescimento e grande elevação da inflação, entendidas como reflexo do poder reivindicatório do movimento operário e das pressões exercidas sobre o Estado para que este promovesse a ampliação dos gastos sociais. Para sanar tal situação, conforme o citado autor:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos de bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas (...) (p. 11)

A hegemonia do neoliberalismo, sob a perspectiva de Anderson (2003), dependeu de cenários políticos e econômicos que se configuraram ao longo das décadas de 70 e 80 do século XX, quando países como Inglaterra, Alemanha, Dinamarca e Estados Unidos *viraram à direita*, na expressão do autor, e implementaram o ideário neoliberal. Deste grupo de países, somente os Estados Unidos promoveram a implementação do neoliberalismo sem respeitar a disciplina orçamentária e investiram na corrida armamentista, diminuíram impostos sobre a renda e o capital com aumento do déficit público, durante o governo Reagan. Por outro lado, alguns países ainda resistiram às idéias neoliberais, mas apesar de seus esforços, países europeus, como a França notadamente e, ao longo do tempo outros governos sociais-democratas, que tentaram manter suas políticas mais voltadas ao bem-estar, foram sufocados pelos constrangimentos dos mercados financeiros, obrigando-se a reorientar suas políticas para um viés mais neoliberal, o que demonstrou a força ideológica deste pensamento e sua capacidade hegemônica. O resultado observado foi a redução da taxa de inflação e aumento do lucro das empresas neste período, obtidos à custa da redução da capacidade de negociação dos sindicatos, favorecida pelo aumento massivo do desemprego. Com a queda da tributação sobre os salários mais altos, aumentou o grau de desigualdade, com o objetivo de reanimar o

capitalismo avançado, como forma de superar a crise dos anos 70, o que, de fato, não ocorreu, pois se tornou mais vantajoso aplicar em capitais especulativos que em outros tipos de investimentos.

Em continuidade, o mesmo autor explica que a segunda fase recessiva do capitalismo avançado, observado na década de 90, não foi suficiente para derrotar ou enfraquecer o neoliberalismo; ao contrário, o fim do comunismo na Europa Oriental e na União Soviética nos anos de 89 e 91, contribuíram para que a ideologia da supremacia dos mercados ganhasse mais fôlego, em nome da qual diversos governos aceitaram promover o aumento do empobrecimento da população, da desigualdade social, do desmonte do Estado por meio de privatizações e a diminuição da oferta de serviços públicos. Em sua fase expansionista e de reafirmação hegemônica, a América Latina também experimentou o ideário neoliberal, cujo pioneiro foi o Chile, seguido de Bolívia, México, Argentina, Venezuela, Peru e Brasil.

Entende-se que com a implementação da teoria neoliberal houve acirramento da concorrência comercial, o que tornou mais agressiva as relações sociais de produção, na qual os proprietários dos meios e instrumentos de produção criam condições mais agudas de exploração dos trabalhadores, que vendem a sua força de trabalho a um preço que não proporciona condições dignas de sobrevivência, enquanto outra parte é sumariamente excluída, mas conta com alguma “ajuda governamental” por meio de benefícios e subsídios.

O contraponto destas idéias pode ser encontrado em Marx e Engels (1999), quando argumentam que o que diferencia os homens dos demais animais não é apenas e tão somente a sua capacidade religiosa, a sua consciência, mas sua capacidade de produzir seu meio de vida para produzir, indiretamente, sua vida material. Esta capacidade, entretanto, estabelece relação com os meios que dispõe para tal produção e como os homens interagem com tais meios. Para eles, os indivíduos são o que as condições materiais de produção lhes proporcionam, pois é com tais meios que eles manifestarão o seu desenvolvimento, a sua consciência, a sua visão de mundo. (Marx e Engels: 1999, pp. 27 e ss)

A visão de homem trazida pelos dois pensadores alemães torna-se singular na medida em que permite percebê-lo de forma multidimensional: como produto de suas relações sociais, históricas e também dos meios de produção, sem as quais a sua interação com o mundo se torna, de alguma forma, incompleta, comprometida.

Com o neoliberalismo, porém, parece que o homem (e as relações com seus semelhantes) de forma exacerbada, deixa de ser o eixo central do desenvolvimento social para

torná-lo objeto que serve ao desenvolvimento do capital, impondo a releitura de determinados conceitos, dentre os quais está o conceito de democracia.

Torna-se necessário, pois, aproximar deste contexto, os conceitos de democracia e liberalismo, liberdade e igualdade.

1.4 Aspectos teóricos e críticos sobre o liberalismo, liberdade, democracia, igualdade e autonomia

Convém reafirmar que refletir sobre questões relacionadas à gestão democrática, com especial relevo da escola pública adota-se como pressuposto de que os homens, enquanto sujeitos coletivos, devem ser o ponto de partida e de chegada a que todo o desenvolvimento deve servir, com o quê se pretende explicitar a concordância com o pensamento de Antonio Gramsci (1991) para quem se deve:

(...) conceber o homem como uma série de relações ativas (um processo), no qual, se a individualidade tem a máxima importância, não é todavia o único elemento a ser considerado. A humanidade que se reflete em cada individualidade é composta de diversos elementos: 1) o indivíduo; 2) os outros homens; 3) a natureza. Mas o segundo e o terceiro elementos não são tão simples quanto poderia parecer. O indivíduo não entra em relação com os outros homens por justaposição, mas organicamente, isto é, na medida em que passa a fazer parte de organismos, dos mais simples aos mais complexos. Desta forma, o homem não entra em relações com a natureza simplesmente pelo fato de ser ele mesmo natureza, mas ativamente, por meio do trabalho e da técnica. E mais: estas relações não são mecânicas. São ativas e conscientes, ou seja, correspondem a um grau maior ou menor de inteligibilidade que delas tenha o homem individual. Daí ser possível dizer que cada um transforma a si mesmo, se modifica, na medida em que transforma e modifica o conjunto de relações do qual ele é o ponto central. (Gramsci: 1991, p.39-40)

Na ótica socialista, por ser o homem o resultado de um processo social e histórico, suscetível de mudanças e transformações, sua emancipação pressupõe o desenvolvimento de relações dialógicas com outros homens como um dos elementos fundamentais da democracia. Na perspectiva do liberalismo, entretanto, as relações sociais do homem, segundo Norberto Bobbio (2004):

(...) são baseadas no indivíduo, que o separa do corpo orgânico da sociedade e o faz viver fora do ventre materno, colocando-o no mundo desconhecido, repleto de perigos da luta pela sobrevivência, pondo em evidência a capacidade de auto formar-se enquanto que a democracia o reúne aos outros homens singulares, semelhantes a ele, para que da união artificial entre eles a sociedade venha recomposta não mais como um todo orgânico, mas como uma associação de livres indivíduos. Faz superar a capacidade de isolamento para instituir um poder não-tirânico. (Bobbio:2004, p.24)

A diferença apontada por Bobbio (2004) põe em destaque que uma sociedade que se alicerça em fundamentos individualistas concebe um tipo de Estado limitado em suas funções e em seus poderes, de tal forma que o que prevalece é a liberdade do indivíduo diante do Estado (p.22), cuja matriz diferencial entre as duas visões acima apontadas – e também explicadas por Bobbio (2007) –, se baseia no fato de que

(...) o estado liberal é justificado como o resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. Enquanto o curso histórico procede de um estado inicial de servidão a estados sucessivos de conquista de espaços de liberdade por parte dos sujeitos, através de um processo de gradual liberalização, a doutrina percorre o caminho inverso, na medida em que parte da hipótese de um estado inicial de liberdade, e apenas enquanto concebe o homem como naturalmente livre é que consegue construir a sociedade política como uma sociedade de soberania limitada. Em substância, a doutrina, especialmente a doutrina dos direitos naturais, inverte o andamento do curso histórico, colocando no início como fundamento, e, portanto como *prius*, aquilo que é historicamente o resultado, o *posterius*. (Bobbio:2007, pp.14, 15)

Conforme explica Bobbio (2007), a liberdade, para o liberalismo só faz sentido se entendida como um atributo do indivíduo em relação ao Estado, entre os quais prevalece o contratualismo, segundo o qual “a sociedade é um corpo artificial, criado pelos indivíduos à sua imagem e semelhança e para a satisfação de seus interesses e carências e o mais amplo exercício de seus direitos.” (Bobbio:2007, p. 16).

Diante desta concepção de sociedade, o liberalismo entende como finalidade precípua do Estado a preservação da liberdade individual, circunscrita no contrato entre os indivíduos e materializada na legislação que serve aos propósitos tanto de definir e limitar a ação do Estado quanto de clarificar o sentido de liberdade, compreendida no âmbito estatal. Não se

pode ignorar, entretanto, que da perspectiva das possibilidades de dominação através dos meios de produção material e espiritual, na acepção de Marx e Engels, o aparato legal é também um instrumento de dominação na medida em que serve de sustentação aos interesses da classe dominante, já que circunscreve as ações às possibilidades da lei. Entende-se que ao circunscrever as ações às possibilidades da lei, o que se tem é uma espécie de restrição à liberdade, posto que a liberdade se concretiza quando materializada em ações e, como lembra Hannah Arendt (2005:202), para o liberalismo são as ações que precisam ser restringidas.

A relação estabelecida entre liberalismo, liberdade e democracia pode ser entendida como negação de Estados despóticos, entretanto, no que se refere à democracia, pode-se dizer que esta tem sofrido mudanças ao longo dos tempos, se nem tanto em seus aspectos valorativos, suas modificações são mais evidentes nos Estados liberais, os quais compreendem a democracia representativa como a única forma viável de concretizá-la sem provocar agitações, posto que as possíveis oposições estariam representadas por partidos nas assembleias dos representantes (Bobbio: 2007 p.32). Com tais configurações, a democracia moderna, segundo Bobbio (2007), somente é compatível com o liberalismo em seu aspecto jurídico-institucional, isto é, entendida como procedimentos (definidos em lei), como regras condicionantes da distribuição de poder político à maior parte dos cidadãos, o que caracteriza a democracia formal, a qual se assenta na concepção de que o desenvolvimento do homem, enquanto indivíduo, é o principal objetivo. Contrapõe-se a esta forma de democracia a democracia substancial, baseada na ética, para a qual o governo democrático deve se preocupar em desenvolver condições igualitárias, o que leva ao desenvolvimento da comunidade, em seu conjunto. (Bobbio:2007, p.35-9)

À base destas distinções segue-se também que o sentido de igualdade assume características diferentes tanto para as doutrinas baseadas no individualismo, quanto para as baseadas em princípios que valorizam o homem em suas relações mais orgânicas no tecido social. Dessa forma, para a primeira vertente de pensamento sintetizada no liberalismo, a igualdade se dá perante a lei, sendo necessária para a preservação da democracia enquanto método, a qual apenas se coaduna com o Estado liberal em seus aspectos jurídico-institucionais. Para a corrente teórica baseada nas relações sociais orgânicas, o sentido atribuído à igualdade transcende o aspecto jurídico-institucional e compreende também a equidade econômica.

A partir destas considerações, é possível inferir que os efeitos das políticas neoliberais enfraquecem os homens, ao imputar-lhes como os únicos responsáveis pelas dificuldades de obter as condições de sobrevivência. Sem os meios de produzir a sua existência e de

transformar a si próprios através do trabalho, tem-se evanescidas as possibilidades de auto-realização. Tal situação incide diretamente nos pressupostos básicos da existência humana, os quais, segundo Marx e Engels (1999), relacionam-se com a satisfação das necessidades básicas de alimentação e de produção da própria vida; com a produção de novas necessidades, as quais constituem um “ato histórico”; com a necessidade de renovação da própria vida, através da procriação e com a relação que estabelece com seus semelhantes (pp 39-43)

À medida que os homens são privados ou constrangidos de realizar plenamente os pressupostos básicos que dão sentido à sua existência, tem-se o distanciamento das oportunidades de sua emancipação, no sentido empregado por Marx (2001), enquanto restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem, para quem:

Só será plena a emancipação quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado em ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (forces propres) como forças sociais, de maneira a não mais separar de si esta força social como força política.(p.37)

É na perspectiva da análise crítica ao neoliberalismo que diversos autores têm enfatizado alguns de seus efeitos, dentre os quais Francisco de Oliveira (2003) destaca que a sua letalidade ataca as bases da esperança, transformando-a em sentimento de derrota; além disso, instaura o sentimento de medo em promover mudanças e experimentações que poderiam levar o trabalhador a se organizar contra as condições que os oprimem.

Boaventura de Sousa Santos (1997), sob outra perspectiva de análise sociológica, chama a atenção para o fato de que a voracidade do capitalismo tem levado a vida a um processo de mercadorização, submetendo o homem às leis do consumo que alimentam a acumulação do capital, afastando-o de sua condição de sujeito, despolitizando-o e suprimindo-lhes as condições para que se organize (p.34-5). Como exemplo deste ponto de vista, o autor chama a atenção para as questões relacionadas à biogenética que impõem a necessidade de reflexão sobre um tipo de comércio que envolve não apenas a possibilidade a monopolização de sementes para a produção de alimentos, mas também para a possibilidade de mercadorização da própria vida humana. A perspectiva de Santos (1997) aborda uma problemática contemporânea, que além de se deparar com questões de natureza ética, evidencia que este tipo iminente de comércio é um dos frutos da evolução das relações de mercado, cujo requinte em suas formas de organização e de captação de elementos comercializáveis situa o mercado auto-regulável numa posição de ente supremo, endeusado

pela crescente necessidade de ampliação do lucro, no qual o homem, suas necessidades materiais básicas de sobrevivência e todas as suas relações sociais são submetidas aos interesses de mercado.

Torna-se possível, nesse sentido, retomar a análise feita por Karl Polanyi (2000), filósofo, antropólogo e economista húngaro, de pensamento econômico tradicional, que ao analisar as origens das transformações desta época, baseando-se nos processos sócio-econômicos da Inglaterra à época da 1ª Revolução Industrial, preconiza que a existência de um mercado auto-regulável passa pela aniquilação da substância humana (p.18) e pela desarticulação do tecido social, seu principal ponto de apoio analítico. Para este autor, a terra, o trabalho e a organização produtiva constituem-se elementos significativos para a existência humana de forma orgânica e tomá-los individualmente segmentando-os o quanto possível para torná-los mercadorias, o que se tem é o esgarçamento do tecido social e a ruptura das articulações que o mantêm.(Polanyi: 2000, p. 198 e ss)

Diante dos cenários econômicos propostos pelo modo de produção capitalista que dificultam o desenvolvimento humano de forma orgânica e solidária e anunciam a inexistência de fronteiras para a consecução de objetivos alicerçados na crescente busca do lucro, faz-se necessária a construção de uma alternativa radical, conforme afirma Mészáros (2003, 2005), que ao se opor aos mecanismos que desumanizam os homens, demonstre e convença que o neoliberalismo é capaz de ser letal à humanidade, razão pela qual é necessário compreender as bases conceituais sobre as quais essa doutrina se assenta e como se organiza para obter os resultados desejados. Nesse sentido, a democracia pode ser percebida como um mecanismo de oposição ao neoliberalismo na medida em que for capaz de construir alternativas que levem à superação da forma como o sistema capitalista tem organizado as relações sociais.

Um aspecto da concepção democrática que ganha força a partir da convergência entre as análises dos autores utilizados e as relações sociais empíricas poderia ser a idéia de respeito, não na acepção de submissão, obediência ou servilidade, capaz de hierarquizar pessoas, mas no sentido de tomar em consideração as condições em que o outro vive e, diante disso, adotar posturas assertivas, cuja coerência possa ser verificada concretamente por intermédio de ações que transformam lugares e pessoas.

Essa idéia de respeito, que se confunde e se complementa com a idéia de solidariedade, poderia ser entendida como elemento capaz de estabelecer laços entre os homens e um sentido ético que favoreça, vincule e resgate a humanidade que se materializa na medida em que as relações dialógicas e políticas (pois essas também têm interesses...) se

constituam por compromissos que contribuam para a construção de espaços de participação e de superação de condições opressoras. Tais espaços se fortalecem na medida em que as relações dialógicas se convertem em ações acolhedoras e solidárias, não por uma suposta *bondade* de quem acolhe, mas porque o ato de acolher está impregnado de compromisso democrático.

Nesse contexto é que se justifica a aproximação do conceito de autonomia, compreendendo-se que sua definição envolve complexidade e pode apresentar variações de interpretações dependendo da perspectiva que se adota. Do ponto de vista das aproximações que se têm feito até agora, infere-se que para que um indivíduo possa exercer sua autonomia deve dispor de condições materiais, intelectuais, culturais e políticas necessárias que lhe propiciem as oportunidades de escolha. Tal afirmação remete a uma concepção de sociedade, na qual as relações de produção dos meios de vida não permitem (ou não deveriam permitir) a existência de situações que culminem em desigualdades.

Não se entende o conceito de autonomia do homem como a possibilidade de resolver, por si próprio, os inúmeros problemas diante dos quais as pessoas ou as instituições se deparam todos os dias. Nessa condição, vislumbra-se, se fosse exequível, seria a existência de exacerbado individualismo, que impossibilitaria o estabelecimento da própria convivência social. Portanto, tomando outra direção conceitual, tem-se que o conceito de autonomia pode estar inserido nos pressupostos democráticos já delineados anteriormente, o que permite reafirmar o entendimento de autonomia como um processo dinâmico, articulado, participativo e comprometido com os contextos nos quais o homem se insere, cujo sentido repousa na possibilidade de construção de uma sociedade digna e justa. O exercício da autonomia não é uma condição que se realiza isoladamente, ao contrário, necessita do outro.

Estima-se que uma pessoa, um grupo ou uma instituição que se encontre privado de condições materiais de sobrevivência não reúnem as mesmas possibilidades de exercício da autonomia, de capacidade de escolha e de mobilidade social que o outro, situado em patamares sociais e econômicos melhores. Nessa situação, pode-se dizer que a igualdade formal não é garantia de autonomia, na medida em que esta é negada sistematicamente por meio de processos políticos, econômicos e sociais que produzem assimetrias.

No caso das instituições escolares, especialmente as públicas, a discussão sobre autonomia sugere que não se perca de vista a capacidade da escola de sintetizar e reproduzir os ambientes sociais mais amplos e toda a ideologia dominante, como lembra Paro (1998), para quem as possibilidades de mudanças se viabilizarão na medida em que as classes trabalhadoras se apropriarem da escola, rediscutindo as relações internas no âmbito da

unidade escolar e também o seu relacionamento com as instâncias com as quais se acha vinculada. Para ele:

(...) a falta de autonomia do diretor sintetizam a impotência e falta de autonomia da própria escola. E se a escola não tem autonomia, se a escola é impotente, é o próprio trabalhador enquanto usuário que fica privado de uma das instâncias por meio das quais ele poderia apropriar-se do saber e da consciência crítica. Significa que conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das classes trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das classes trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola. (Paro: 1998, p. 11)

Percebe-se que a proposta de autonomia usualmente praticada na escola se distancia das características descritas por Paro (1998), no sentido de que a articulação das políticas educativas, tem pretendido que a escola desenvolva suas atividades em dissonância com os fins da educação, – ou seja, como possibilidade de construção de sujeitos éticos–, mascaradas por discursos em que a autonomia se resume a concessões, a fiscalizações ou a processos de distanciamento do Estado de suas responsabilidades.

O documento do BID, *Autonomia escolar: factores que contribuyen a una escuela mas efectiva*⁶, esclarece que por autonomia se entende a transferência de responsabilidades de níveis superiores de governo até as escolas, para a qual são previstos recursos para a execução, podendo ser dinheiro, materiais didáticos, equipamentos ou condições legais que criem oportunidades para as escolas cumprir de forma satisfatória as funções outorgadas através de processos de descentralização, nos quais estão previstos os procedimentos necessários para que as escolas possam se valer de aparatos jurídicos necessários que lhes permitam a arrecadação e administração de recursos financeiros, admissão e demissão de professores. A participação dos pais e outros atores se restringe a um processo de controle e fiscalização de como as escolas cumprem suas obrigações, tendo em vista a necessidade de implementação de procedimentos mais eficientes do ponto de vista dos custos financeiros.

É de se perceber que o processo de autonomia se torna reduzido a aspectos gerenciais de recursos insuficientes, cabendo à escola e à comunidade o desenvolvimento criativo de

⁶ ESPINOLA, Viola. *Autonomia escolar: factores que contribuyen a una escuela mas efectiva*. n.º 35, abril/2006, disponível em www.preal.org

atividades que permitam a arrecadação de recursos financeiros para a satisfação de parte das necessidades das escolas, o que geralmente é dado com a promoção de festas e outros artifícios. A rigor, tais mecanismos vão contribuindo para que a escola pública se distancie da gratuidade ativa, enquanto promove uma espécie de transmutação do discurso participacionista, ressignificando-o para justificar o afastamento do Estado de suas obrigações.

1.5 CF/88: a força dos “de baixo” na construção da democracia e por direitos sociais

A tentativa de aproximação e algum fortalecimento dos conhecimentos teóricos acerca do tema da gestão democrática da educação, como resultado da convergência de ações que pugnam pela emancipação das classes trabalhadoras, faz recobrar à lembrança o cenário sócio-político brasileiro dos anos 80 do século XX, marcado pelo fim da ditadura militar (1985), pelo aprofundamento das dívidas externa e interna brasileiras durante toda as décadas de 70 e 80, pela mobilização popular em favor da redemocratização enfatizada pelo movimento das “Diretas Já” e também pela promulgação da Carta Magna (1988), documento síntese das contradições desse processo, visando à reinstituição do Estado Democrático de Direito, com a garantia de direitos sociais, entre os quais se insere a educação (Art. 6º). Recorde-se que a CF/88, além de marcar a retomada da democracia foi construída com grande participação popular, o que fortalece o seu caráter emblemático.

A referência constitucional aos direitos sociais é de particular importância, pois de um lado consagra esses direitos, pela primeira vez, na história constitucional, como lembra Romualdo Portela de Oliveira (2002:24) e, por outro, porque exprime o resultado um processo reivindicatório, de pressão popular por melhores condições de vida para as maiorias do país.

“Os de baixo”, segundo a leitura de Fernandes (2007:213), sempre foram culpabilizados pela própria exclusão social, pois sofriam de uma “apatia” que os tornava omissos e, no entanto, a apatia era (e continua sendo) uma “criação cultural e política das elites e das classes dominantes”, como mecanismo de dominação econômica, cultural e política e que estava em crise.

A busca por uma Constituição democrática num contexto sócio-político em que as elites dominantes sempre se protegeram e gozaram suas liberdades à sombra de um Estado ditatorial significava, segundo Fernandes:

[uma] estratégia que estabelece uma relação orgânica e dialética entre meios e fins: a Constituição é um meio pelo qual os pobres e espoliados

exteriorizam, consolidam e exercem a sua condição humana. Por isso ela é decisiva para eles. A sociedade que os reduz a objeto e os embrutece não pode impedir que se transformem, e, ao transformar-se, a impregnem de sua força emancipadora. (Fernandes: 2007; p.147)

A CF/88, chamada cidadã, ao se comprometer com os direitos sociais viria atender a um clamor social das maiorias que não podia mais ser ignorado e que falava

(...) através da mortalidade infantil, (...) da fome indistigível e insolúvel de milhões, das baixas catastróficas nos exércitos dos empregados e na oferta de empregos, (...) do apodrecimento das instituições-chaves da sociedade tendo à frente o Estado, impotente para desempenhar suas funções nacionais elementares etc. (Fernandes, 2007: 214)

Diante desse cenário, no qual a retomada da democracia também buscava a ampliação dos direitos, cabe retomar a conveniência das lições de Bobbio (1992) para quem, os direitos (sem qualificadores, apenas direitos) se constituem e são constituídos por fenômenos históricos e sociais, os quais se realizam (e, no caso dos direitos sociais) na medida em que criam determinadas obrigações para o Estado, as quais são impostas pela complexidade das relações sociais e pelo fato de que o homem não pode ser visto como um ser genérico, isto é, apenas como homem, mas como um ser que tem necessidades específicas em razão da diversidade social e de fatores que diferenciam os homens entre si num determinado momento para, em seguida, agrupá-los em conformidade com certas características, como a idade, o sexo, as condições físicas, de moradia, de educação etc.

Tais obrigações impostas ao Estado, ao se tornarem ordenamento jurídico, ampliam os direitos do homem em sua individualidade, permitindo que este cobre do Estado a obrigação pela proteção de seus direitos. No caso da educação, a CF/88 ao torná-la direito público subjetivo, base para cidadania, torna-se obrigação do Estado e direito inalienável da pessoa, que passa a dispor de mecanismos legais para assegurar a proteção de seus direitos. Na prática, a resolução dessa equação tem encontrado resistências à plena efetivação, como analisou Oliveira:

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram definidos mecanismos para fazer valer este direito na esfera do Sistema de Justiça. Entretanto, a exclusão social e, particularmente, a educacional, requerem remédios mais amplos e articulados, pois o Estado mostrou-se refratário, em diversas esferas, a efetivar tais direitos. Trata-se da necessidade de mudar a natureza do Estado brasileiro. (Oliveira: 2002, pp 42,43)

Torna-se evidente que mesmo ao se transformar em ordenamento jurídico e se converter em Direito Positivo, a efetivação dos direitos sociais não é auto-realizável e a concretização da proteção desses direitos requer que o Estado dê provimento às necessidades materiais, humanas e financeiras, pelo fato de se entender que direito social protegido e, portanto efetivado, é aquele que recebe do Estado o aporte financeiro necessário, para suprir as deficiências – em todas as nuances – de seu campo de abrangência: “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)” (CF/88, Art 6º).

Embora o artigo 6º da CF/88 termine com a expressão “na forma da lei”, sugerindo possibilidades de alterações de acordo com interesses circunstanciais, já que remeteu a sua regulamentação a um dispositivo legal menos genérico, não se pode negar a sua importância na consagração constitucional, pois se afigura como avanço nas conquistas sociais e reflete o resultado daqueles momentos em que as massas se reuniram em suas múltiplas organizações tais como igrejas, sindicatos, associações de bairro etc e articularam suas forças para cobrar direitos até então sufocados ou inexistentes.

De forma sucinta, os fatores sócio-históricos que já vinham definindo os regimes autoritários em diversas partes do mundo, aliado à organização das classes e frações de classes que ainda se encontravam submetidas a situações de privações materiais, de direitos individuais e coletivos foram fatores importantes para a reivindicação de que o Estado se comprometesse constitucionalmente a assegurar direitos sociais, como uma das premissas do Estado Democrático e de Direito (Bobbio, 1992). Com tais características, o Estado deveria assumir o compromisso de “enxergar” o homem em sua complexidade individual e social; obrigá-lo a prover políticas públicas capazes de fortalecer o homem enquanto sujeito e colocá-lo, o Estado, a serviço da coletividade.

A CF/88 ao definir o Estado brasileiro como democrático e de direito, isto é, que reconhece e admite que os indivíduos têm perante o Estado direitos privados e públicos, preconiza o seu intento de assumir o compromisso com a cidadania, reforçando a idéia de rompimento com o autoritarismo. Dessa forma, “assegurar o exercício dos direitos sociais (...) enquanto valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (CF/88, preâmbulo), entende-se que se tem como horizonte resgatar a dívida social histórica de uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

Nesse sentido, tem-se que a educação como direito social e valendo-se de seu potencial transformador, pode desenvolver um papel de grande relevância no processo de emancipação das camadas populares e no fortalecimento da democracia, na medida em que seu

compromisso esteja engajado com as demandas das classes trabalhadoras. Não se trata de tomar a educação como panacéia, como muitos já o advertiram, mas de reconhecê-la e situá-la como um canal fomentador da materialização dos direitos sociais, de todos, na medida em que se propõe a buscar, como lembra Paulo Freire:

Soluções, repita-se, com o povo e nunca sobre ou simplesmente para ele [de forma que proponha] ao povo a reflexão sobre si mesmo, sobre seu tempo, sobre suas responsabilidades (...). [Uma educação que lhe propicie] a reflexão sobre seu próprio poder de refletir e que [tenha] sua instrumentalidade, por isso mesmo, no desenvolvimento desse poder, na explicitação de suas potencialidades, de que [decorre] sua capacidade de opção. (Freire: 1986, pp. 58, 59; grifos do autor)

Esta afirmativa vem sugerir que, longe de esgotar as possibilidades de discussão de e sobre uma educação que conduza, como já se disse, à emancipação, reitera a sua infundável tarefa histórica e social na contínua construção de alternativas que impeçam a reprodução das muitas formas de apartação social, as quais surgem com formas e nomes diferentes ao longo do tempo, mas não conseguem ocultar o objetivo de classificar as classes trabalhadoras como “os de baixo”, mantendo-os dominados pela imputação de uma culpa que não têm, mas que são a um só tempo, réus e vítimas.

1.6 CF/88: Apontamentos sobre a gestão democrática do ensino

A CF/88 ao tratar da educação contempla pela primeira vez, como observou Camargo e Adrião (2002), entre seus princípios, a gestão democrática (Art. 206, VI). A matéria esteve envolvida em controvérsias nas comissões e subcomissões que discutiriam o tema buscando apoiar suas decisões em elementos fortalecedores da democracia, como já se expôs anteriormente.

Para Celina Souza (2001), uma parte dessas controvérsias pode ser explicada pela configuração política dos membros da Assembleia Nacional Constituinte, com origem nas eleições de 1986, cujos eleitos demonstravam grande heterogeneidade e, considerada a existência (ou não) de experiência política anterior, parece ter sido fator relevante para que o processo de elaboração da nova Constituição se desse, em grande parte, com a prevalência de negociações, as quais culminariam ora em acordos ora em consensos. Tal situação imprimiu ao processo maior possibilidade de participação de diversos atores nos processos decisórios, o que elevou as possibilidades de conflitos e disputas.

Camargo e Adrião (2002:72) se referem à existência de dois setores organizados da sociedade civil com representação no legislativo e que encabeçaram o debate acerca do sentido a ser atribuído à gestão democrática do ensino. Segundo estes autores:

O primeiro setor refere-se ao grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído por entidades de carácter nacional cujo posicionamento, no tocante à gestão democrática da educação e da escola, refletia a defesa do direito à população usuária (pais, alunos e comunidade local) de participar da definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitos. Para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino. Esta proposição englobava tanto os estabelecimentos oficiais quanto os da rede privada de ensino, em todos os níveis.(...)

De modo oposto, o segundo setor, ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes do chamado empresariado educacional, quanto por representantes ligados às escolas confessionais, contrapunha-se a tal formulação. Aqui, o grau “aceitável” de participação resumia-se à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino.

As diferenças entre as duas orientações expressavam-se tanto na qualidade da participação, como na forma de intervenção nos processos decisórios ou como mera colaboração na implantação de medidas previamente decididas, quanto na composição das futuras instâncias, com a exclusão ou inclusão de diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos participativos e a proporção com que cada segmento seria representado.(pp.73,74)

Pode-se entender que aos esforços e anseios democratizantes ainda se encontrava enraizada a força das elites economicamente dominantes, as quais não cederiam, como não cederam, quaisquer espaços que pudessem interferir em sua capacidade de dominação, culminando que o princípio da gestão democrática se aplicaria apenas aos estabelecimentos públicos de ensino. Nesse sentido, é de se compreender a postura das classes dominantes, pois aceitar para si as possibilidades da gestão democrática (para se referir às instituições privadas de ensino) implicaria, entre outras coisas, tornar público seus balanços financeiros e submeter à apreciação de seus clientes, por exemplo, os reajustes das mensalidades escolares, o que

poderia desencadear reação em cadeia, de um lado, com as argumentações contrárias das famílias pelos possíveis aumentos e, de outro, com as reivindicações de aumentos salariais por parte de professores e demais funcionários.

Ao circunscrever a gestão democrática apenas ao ensino público entende-se que as possibilidades da educação, no sentido de ampliação da visão de mundo por intermédio de relações sociais mais transparentes podem ocorrer apenas no espaço público. Com isso, permanecem preservados o distanciamento entre as classes sociais e os interesses econômicos do setor privado.

O questionamento de Paro (2002)

(...) o primeiro aspecto que salta aos olhos do educador minimamente consciente da natureza da educação é o absurdo de se restringir a “gestão democrática” ao ensino público. Significa isso que o ensino privado pode se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir a liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos? (p.80)

ajuda a ilustrar como a questão da gestão democrática foi tomada como subterfúgio pelos interesses privados para limitar as possibilidades de participação dos interessados em questões que poderiam, no limite, interferir no lucro.

Mesmo circunscrita à esfera pública, tem-se, pois, que uma vez estabelecido o princípio, definido por Camargo e Adrião (2002) como

(...) termo (...) empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. (p. 72)

a gestão democrática do ensino público deixa de ser uma opção registrada por algumas experiências exitosas e atributo de educadores progressistas para se conformar, ao menos em tese, – e com os imperativos do princípio – na construção de processos participativos cada vez mais amplos, em favor da transformação social.

Diante disso, vale lembrar a lição de Helly Lopes Meirelles (2006) acerca da violação de princípio:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento

obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irreversível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (Meirelles:2006, p.913)

Esta eloquente advertência, confrontada com a necessidade de busca do fortalecimento do aprendizado democrático põe às claras os embates que ainda precisam ser travados e, dentre eles, primeiro contra as atitudes pessoais que dificultam a concretização da gestão democrática, sinalizando a possibilidade de auto-identificação como hospedeiros de opressores, conforme ensinou Freire (1987). Concomitantemente, contra todas as demais formas de injustiças (veladas ou explícitas) que subtraem das crianças, jovens, homens, mulheres e idosos a sua vocação para a humanidade.

Nesse sentido, é imprescindível democratizar o conhecimento e as informações para que se torne mais freqüente a interferência do Sistema Judicial (Oliveira:2002) na garantia da preservação e realização dos direitos sociais.

Tendo-se em mente a aceção de princípio e a crítica de Paro (2002), parece reiterado que diante da dicotomia entre público e privado presente no texto constitucional, o setor privado se posta impermeável às possibilidades de nortear suas ações por princípios da gestão democrática, pois negá-los se constitui como forma de preservação dos seus interesses econômicos, já que a educação, como mercadoria, rege-se pelos princípios da livre iniciativa, razão pela qual a sua aquisição está diretamente relacionada à capacidade financeira de seus potenciais consumidores, conforme analisa Gentili (1998).

Chama a atenção que a negação do princípio democrático pelo setor privado não se constitui em ilegalidade, já que o aparato legal concedeu à iniciativa privada a possibilidade de agir de forma diferenciada, o que contribui para que este setor se mantenha distante das e hermético às posturas democráticas.

Contrariamente e, conforme demonstrou Oliveira (2005), ao dissertar sobre a questão do público e privado na CF/88, a postura enclausurada não se aplica quando se trata das possibilidades de obtenção de recursos públicos. Segundo o autor, a ambigüidade conceitual dos dois termos, tomados em seu sentido tradicional, relacionado à propriedade e não à visibilidade vem permitindo uma espécie de confusão nas fronteiras entre um e outro. Somadas aos discursos urdidos para enfraquecer o Estado e relacionados à baixa qualidade e eficiência dos serviços público-estatais e, em que pese a parcela de verdade, constrói-se a idéia de um Estado ineficiente para prover políticas públicas sociais, facilitando o surgimento

de outros segmentos, financiados com recursos públicos, os quais a propósito de preencherem lacunas deixadas pela insuficiência do Estado, ampliam as privatizações.

Nota-se que o comportamento conveniente aos interesses destacados pelos autores citados expõe claramente a tensão existente entre os interesses do Estado em sua versão neoliberal de Estado Mínimo e a concretização da democracia substantiva, entendida e sintetizada como a plena realização dos direitos sociais e eliminação das desigualdades sociais.

Neste sentido, negar a democratização do ensino o é um caminho bastante favorável para que o capital imponha os seus ditames e amplie as condições opressoras que apartam as classes trabalhadoras dos bens sociais e históricos produzidos, reiterando e reproduzindo um ciclo social de injustiças.

Os argumentos de José Marcelino de Rezende Pinto (2002), ao recordar a alteração feita na redação dos incisos I e II, do Art. 208, da CF/88, que determinavam que era dever do Estado garantir o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria (I) e progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio (II), retirando deles a obrigatoriedade expõem a forma como o Estado se eximiu de sua responsabilidade e declinou de uma das oportunidades que contribuiria para construir uma sociedade democrática:

Ora, ao retirar a obrigatoriedade para os alunos, por consequência, o Estado também acaba se desobrigando da oferta àqueles que não reivindicam a matrícula. Embora possa parecer antidemocrático obrigar alguém com mais de 20 anos, por exemplo, a frequentar o ensino fundamental, há que se entender que esta escolarização não deve ocorrer apenas no interesse do indivíduo, mas sim da construção de uma sociedade democrática, daí a importância da obrigatoriedade. (Pinto: 2002; p. 115)

No que tange ao exposto, não se ignora que, além da necessidade de investimento de recursos financeiros para sustentar tais propostas, outras adaptações e arranjos institucionais haveriam de ser feitos para atender à proposta inicial dada pelo texto constitucional. Contudo, as opções adotadas para o atendimento a esta parcela da população, especialmente na Educação de Jovens e Adultos, cujo cômputo do número de matrículas foi vetado para efeito de financiamento, sob a alegação de ser “temerário” (sic), pois:

a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar

cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnicos-pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos; (Mensagem 1439/96)

constituíram-se numa espécie de “barateamento” dessa parcela de serviço, cuja oferta ficou para os Estados e Municípios, em caráter discricionário. Pode-se dizer que o “barateamento” dessa modalidade de ensino foi mais sentido nos Municípios que, ao oferecê-la, dividiu os recursos destinados à educação infantil.

Por pressuposto que as normas legais refletem um conjunto de interesses de classes sociais e econômicas, entende-se que ao desobrigar o Estado da oferta desse serviço, estava-se optando por protelar o resgate da histórica dívida social com essa parcela da população. Sob o viés da democratização do ensino, fica evidente a importância que as lutas empreendidas pelos movimentos sociais organizados têm na conquista dos direitos sociais, já que tal direito não se realizou legalmente por outorga do Estado.

Nesse sentido, diz-se que a matéria, gestão democrática do ensino, não poderia ser de interesse para as elites. Para elas, a manutenção desse exército de trabalhadores e trabalhadoras em situação de submissão intelectual, no sentido de ausência ou insuficiência tanto do saber formal quanto da negação do acesso ao conhecimento, propicia parte das condições para o exercício do clientelismo que as sustenta.

Fernandes destaca que:

(...) educação e consciência social clara são os principais substratos dos pobres na luta de classes. Uma população trabalhadora menos rústica não seria reduzida à condição de substituta e sucessora da população escrava e liberta por tanto tempo, se dispusesse de melhor nível educacional e cultural. Além disso, há os efeitos circulares e reativos. A pressão destrutiva da ignorância e da marginalidade cultural (em relação aos padrões da civilização das classes dominantes) aumentou até limites extremos a violência entre os próprios excluídos, a propensão à capitulação passiva ou ziguezagues nos conflitos com os de cima. (Fernandes: 1998; p. 191)

A defesa da gestão democrática do ensino, com seu marco legal, estabeleceu um divisor histórico, entretanto a sua plena realização depende da transformação de posturas individuais e coletivas que pugnem pela melhoria e ampliação dos espaços participativos

associadas à pressão que deve ser exercida sobre o Estado para que este se materialize por intermédio de políticas públicas que favoreçam a todos.

1.7 Participação popular

Percebe-se que a participação não é prática da sociedade brasileira. No entanto, vários estudos demonstram que a falta de participação não se dá porque o povo não sabe, não quer participar ou não tem competência para defender assuntos de seus interesses. Se assim fosse, seria possível afirmar que ao declinar do direito à participação, o povo estaria negando os princípios democráticos e, de certa forma, rejeitando a democracia.

Toma-se como matriz para essa falta de costume de participar a explicação dada por Marilena Chauí:

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como “cultura senhorial”, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação. Enfim, quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica. A divisão social das classes é naturalizada por um conjunto de práticas que ocultam a determinação histórica ou material da exploração, da discriminação e da dominação, e que, imaginariamente, estruturam a sociedade sob o signo da nação uma e indivisa, sobreposta como um manto protetor que recobre as divisões reais que a constituem. (2000, pp 89, 90)

Diante disso, percebe-se que na consolidação do Estado Democrático de Direito tem-se que o processo do aprendizado democrático passa, necessariamente, pela superação das marcas históricas que caracterizam a sociedade brasileira.

As “virtudes políticas”, conforme a expressão de Benevides (2003), que sintetizam “o amor do bem público e da igualdade” precisam integrar os costumes populares para que se transformem em tradição, no sentido de prática consolidada para que seja possível retomar a confiança no poder de transformação que a política, em termos amplos pode ter. Nesse sentido, as possibilidades de participação em processos decisórios (nas mais diversas instâncias), constitui-se fonte de aprendizado e de superação das marcas sócio-históricas que oprimem as maiorias. Ao votar em determinado candidato, por exemplo, supõe-se que o eleitor o faz por inúmeras razões e, uma delas pode ser a crença na possibilidade de se criar condições que tragam mudanças capazes de melhorar a qualidade de vida.

No entanto, é prudente não ignorar o quanto as estratégias do marketing político, assim como as demais práticas que envolvem o interesse eleitoral, podem influenciar o processo de eleição. É salutar observar as lições da história política brasileira recente em que a imagem juvenil, de pessoa educada e estudada, preocupada com a boa forma física não foi suficiente para esconder os arroubos impetuosos de Fernando Collor de Mello que “se esquecendo” da autorização popular conferida pelo voto, ignorou o compromisso republicano e foi impedido, por meio da organização social e da pressão popular, de concluir o seu mandato, deixando o vice em seu lugar.

Os discursos que propunham a modernização do país levaram ao desmonte de suas estruturas por intermédio de privatizações; a proposta de sua inserção no mundo globalizado não ocultou o favorecimento dos interesses do capital financeiro globalizado em detrimento dos interesses da maioria da população brasileira, cujos efeitos foram sentidos com o aprofundamento das desigualdades sociais, o aumento do desemprego, a concentração de renda, os cortes nos gastos sociais e nos investimentos em favor da manutenção do pagamento da dívida externa. Entende-se que esse cenário levou a população a mostrar sua opção por não eleger o sucessor do presidente-sociólogo.

Uma leitura superficial desses fatos históricos sugere que as desigualdades sociais que contribuíram para ampliar a dívida histórica com as classes trabalhadoras, resultantes de projetos políticos e econômicos excludentes, estabeleceram algumas das condições para eleger um presidente-metalúrgico, de origem humilde e que tem divulgado sua intenção com o compromisso com a melhoria da qualidade de vida de toda a população (o que não lhe garante eleger o sucessor). Tal leitura não pretende enfatizar as qualidades aparentes, pois se sabe do seu potencial enganador, tampouco sugerir uma análise reducionista que permita inferir que para ser um bom governante é necessário atrelá-lo apenas à sua origem. Pretende-se explicitar o entendimento de que as opções eleitorais aqui abordadas sugerem que a

sociedade vem se apropriando de canais democráticos, por meio dos quais exerce a sua cidadania, manifesta seus desejos e opiniões e busca identidade entre os anseios das classes populares, seu governante e o Estado. Entende-se que no que se refere ao Estado, a mensagem denota o desejo da população de que o governante articule-o com a sociedade para que se volte em favor das classes populares, pois este Estado em sua forma histórica, tem sido negligente e não responde aos interesses das maiorias. Nesse sentido, o aprendizado da participação democrática, da utilização do voto como ferramenta de expressão da cidadania política se consolida na população e, como lembra Benevides:

O pressuposto da democracia consiste em reconhecer que a manifestação da opinião pública não está submetida a uma via de mão única – mas, ao contrário, supõe escolha entre várias possibilidades e, sobretudo, a reversão de escolhas já feitas. (Benevides:2003; p. 86)

Na luta de classes, o que se busca, especialmente em relação aos setores comprometidos com as classes populares, é uma referência ética de Estado, através do qual seja possível materializar políticas públicas vinculadas às possibilidades de construção de um projeto de sociedade cada vez mais democrática, que incentive e fortaleça os canais de consolidação da cidadania ativa.

Para Pedro Jacobi (2000), “a participação pode assumir duas faces: uma que põe a sociedade em contato com o Estado, e outra que busca seu próprio fortalecimento e seu desenvolvimento autônomo”. Entende-se que a tímida experiência brasileira de participação melhor se insere no contexto do primeiro caso e é fruto do processo histórico, materializada emblematicamente através da CF/88, em que a sociedade vem mostrando a sua não aceitação a um tipo de Estado de condutas refratárias à participação, caracterizadas pela marginalização popular em assuntos que são de interesse coletivo.

As audiências públicas, instituídas pela lei federal nº 9.784/1999, de 20/01/99, constituem exemplos em que o Estado é instado a expor as suas pretensões à sociedade ante a possibilidade de adotar determinados procedimentos que possam causar impactos à sociedade; é um instrumento de instrução de processo administrativo, momento em que as instâncias de poder expõem os motivos de suas decisões político-administrativas, ponderando-as com os interesses dos envolvidos. É uma forma de garantir o direito do cidadão em receber informações da Administração Pública, de ser ouvido por ela e de exercitar a defesa do contraditório, seja individualmente ou através de associações. Entende-se que o debate entre as partes é a principal característica da audiência pública e, enquanto instrumento do Estado Democrático de Direito, sugere a participação ativa da sociedade, como meio de garantir os

direitos coletivos. Trata-se de um instrumento capaz de qualificar a participação social, com possibilidades de interferir nas decisões administrativas do Estado e que vem sendo pouco explorado pelo próprio Estado (e pela sociedade), o qual se manifesta por meio deste instrumento em ocasiões específicas, geralmente determinadas por lei.

Bordenave (2007) entende que a participação é de interesse tanto dos setores mais progressistas quanto daqueles conservadores, posto que é vantajosa para todos. Para os progressistas, a participação é um canal por meio do qual a população exercita a sua consciência crítica, fortalece seu poder reivindicatório e se prepara para assumir mais poder na sociedade. A troca de experiências, por sua vez, permite soluções criativas para determinados problemas e conflitos, permite o controle das autoridades por parte da população, o que pode resultar na melhoria da qualidade dos serviços prestados a ela, não apenas porque está sendo acompanhado pela população, mas porque esta passa a manifestar as suas necessidades mais imediatas, podendo direcionar melhor as demandas e os recursos para seu respectivo atendimento.

Entende-se que, de acordo com Bordenave (2007) uma das razões que leva a participação ser vantajosa para progressistas e conservadores reside no fato de que tem aumentado o volume de necessidades da população em função do intenso movimento de urbanização causado, em parte, pelo êxodo rural e, em parte, pelos demais movimentos migratórios em que se busca a melhoria das condições de vida. O aumento da população urbana e as desigualdades sociais que levam ao agravamento das condições de vida acabam por pressionar o Estado a instituir políticas públicas para o atendimento dessas necessidades, entretanto os recursos materiais disponíveis não são suficientes para suprir as demandas surgidas em decorrência dessa realidade.

Em cenários como este, a existência de canais de participação popular é uma forma de dividir responsabilidades entre as partes e compartilhar o poder de decisão e, sob esta perspectiva, é um meio de ampliar concretamente o exercício da democracia, pois compreendendo e vivenciando suas dificuldades, a população passa a definir as prioridades para o investimento público, como acontece com as experiências do orçamento participativo. Para Genro (1997), a instituição do orçamento participativo em Porto Alegre/RS:

Não se tratou simplesmente de “incentivar” a participação popular de uma forma espontânea, “fazer obras” ou simplesmente “azeitar” os mecanismos da democracia formal. Na verdade, foi criado um novo *centro decisório* que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos

comuns a um novo “espaço público”. Um espaço público não tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos. (Genro:1997; p. 12; grifos do autor)

De acordo com as ponderações de Genro (1997) esse centro decisório contribuiu para oferecer resposta à crise do Estado, na medida em que socializou a política e gerou distribuição de renda. Entende-se que a socialização da política extrapola os limites dos possíveis atendimentos das necessidades imediatas, embora se possa começar por elas, pois nos contornos de determinada demanda surgem oportunidades de conhecer o funcionamento da máquina administrativa pública e seus mecanismos de dominação legal, estabelecendo com eles relações dialógicas, através das quais torna-se possível *forçar* o Estado a se colocar a serviço da população, como se entende ser esta a sua principal obrigação. Tal exercício pode levar o cidadão a perceber que pode ser inverídica a idéia de que o Estado é moroso, inerte e impotente e que esse tipo de percepção, enviesada, atende aos interesses econômicos, os quais se alimentam da suposta ineficiência do Estado, ocupando espaços onde este não atua, para prestar serviços e auferir lucros com seus negócios.

É de se esclarecer que a ocupação de espaços, entendendo-se por espaço qualquer tipo de oportunidade de aproximação com o Estado ou com seus prepostos, tem sido parte do jogo de poder, tanto de indivíduos quanto de grupos, sejam eles identificados com o campo progressista ou com o conservador e promover tal aproximação implica também o seu inverso, isto é, para aproximar alguns pode haver interesse em afastar outros. Essa dinâmica encerra um tipo de disputa na qual os interesses econômicos, por exemplo, não medem esforços para atingir seus objetivos, como em certos casos em que a cooptação se constitui um mecanismo de ascensão e dominação do Estado.

Inferese que procedimentos dessa natureza têm sua gênese na necessidade que as classes dominantes possuem de engendrar ações que assegurem a continuidade de sua capacidade de dominação. Fernandes (1975) ensina que para isso as classes burguesas, com seu despotismo, promovem a separação entre sociedade civil e Nação:

(...) as classes burguesas tendem a identificar a dominação burguesa com um direito natural “revolucionário” de mando absoluto, que deve beneficiar a parte “ativa” e “esclarecida” da *sociedade civil* (todos os que se classificam em e participam da ordem social competitiva); e, simetricamente, que elas tendem a reduzir a *Nação* a um ente abstrato (ou a uma ficção legal útil), ao

qual só atribuem realidade em situações nas quais ela encarne a vontade política da referida minoria “ativa” e “esclarecida”.

Nesse contexto histórico-social, a dominação burguesa não é só uma força sócio-econômica espontânea e uma força política regulativa. Ela polariza politicamente toda a rede de ação autodefensiva e repressiva, percorrida pelas instituições ligadas ao poder burguês, da empresa ao Estado, dando origem a uma formidável superestrutura de opressão e de bloqueio, a qual converte, reativamente, a própria dominação burguesa na única fonte de “poder político legítimo”. (Fernandes: 1975, pp 302,303)

A análise de Fernandes (1975) demonstra a capacidade que as classes dominantes têm de “filtrar” o que e quem serve aos seus interesses. Diante disso, não se ignora a possibilidade de existência de personalismos, guiados por um tipo de “vaidade” vinculada ao desejo do indivíduo – no exercício de funções administrativas ou colegiadas –, se estabelecer numa rede de poder, através da qual possa conseguir algum tipo de evidência e oportunidades de mando. É de se compreender que comportamentos dessa natureza podem ser aceitáveis naqueles que pertencem e se identificam com as classes dominantes. Para os que se sentem vinculados e comprometidos com as classes despossuídas não caberiam tais personalismos. Por essa razão, entende-se que a estes últimos cabem a responsabilidade de compreender o poder, não como manifestação individual, o que permite o fomento às práticas clientelistas, mas numa dimensão coletiva estreitamente ligada ao compromisso com as classes sociais excluídas das oportunidades de apropriação dos bens sócio-econômicos e culturais produzidos historicamente.

Nesse sentido, se é válido referir-se à ocupação de espaços como meio de apropriação do Estado, defende-se que sejam ocupados de forma coletiva, por intermédio de canais que incentivem a participação popular, os quais viabilizem a apropriação da democracia participativa, que transcende o momento do voto e, ao transcendê-lo, se estende no debate das condições de vida em seu meio social e como fazer para transformá-lo, segue na determinação de prioridades, no acompanhamento, fiscalização e controle dos administradores e de seus atos administrativos.

Tal defesa se justifica – considerados os limites da visão de mundo que se tem e das experiências vivenciadas –, no fato de que se percebe a crescente necessidade de ampliar o sentido de democracia e, nessa ampliação, apreender os significados de participação, pois se tem visto que a depender dos objetivos pretendidos, dá-se ao termo significados diferentes, o

que tem levado à compreensão de que existem disputas, sob as quais se hospedam concepções de mundo divergentes.

Propugna-se o sentido de participação como meio de desenvolvimento do homem coletivo, através do qual se vê a possibilidade de concretizar a concepção de homem defendida por Marx e Engels (1999) e por Gramsci (1991), já abordados anteriormente.

A apreensão dos sentidos de participação, como estratégia da democracia e possibilidade de ampliação de seus limites, conduz ao questionamento de certas práticas (inclusive de certos atores do campo progressista) nas quais ainda persistem comportamentos intolerantes em relação ao outro e indisponibilidade para promover o confronto de idéias sem deixar prevalecer aspectos opressores. Entende-se que tais atitudes tendem a considerar a participação – e, por extensão, a democracia –, uma dádiva, uma concessão e não um direito capaz de promover a inclusão social, na medida em que respeita as diversidades, acolhe-as e procura construir caminhos para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa.

Compreende-se que o conteúdo educativo da prática de participação, assim como da prática democrática, na qual se insere a participação, não se dá de forma linear, pois ao se admitir a participação como um movimento de interação social, tem-se como pressuposto a disposição de acolher o outro em sua individualidade, trocar experiência, estabelecer relações de compartilhamento, por meio das quais o indivíduo possa se perceber como parte do todo, mantendo com o todo as características comuns, porém sem perder a individualidade. Esse entendimento que se afirma como individual e coletivo permite o estabelecimento de relações ativas e conscientes (Gramsci, 1991), através das quais é possível modificar o ambiente em que se vive. Entende-se que se trata de um movimento de constante superação; superação de si próprio no sentido de que quanto maior e mais intenso for o exercício da dimensão coletiva, capaz de fazer prevalecer a essência da condição humana, maiores serão as chances de superação das condições materiais que oprimem o homem.

Ao se considerar um aspecto do exercício da participação que pode gerar mudanças no campo social, atém-se à possibilidade de articulação dos diversos segmentos e movimentos sociais a partir da convergência de necessidades comuns, capazes de desencadear ações e políticas públicas relevantes, a exemplo do que se pode verificar quando se articulam ações ligadas à educação popular, geração de renda, cultura e cidadania com o objetivo de promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida, numa proposta de atendimento em rede de proteção social que não exclua a discussão sobre sociedades sustentáveis. Tal exemplo tem como objetivo reiterar o entendimento de que a participação tem sentido quando “colada” a

um projeto de transformação social, a um projeto político no sentido amplo, capaz de construir sujeitos que se unifiquem ao seu redor.

Jacobi (2005) articulando tais conceitos com a questão ambiental argumenta que

(...) a problemática ambiental constitui um tema muito propício para aprofundar a reflexão e a prática em torno do restrito impacto das práticas de resistência e de expressão das demandas da população das áreas mais afetadas pelos constantes e crescentes agravos ambientais. Mas representa também a possibilidade de abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e a consolidação de canais abertos para uma participação plural.

A postura de dependência e de desresponsabilização da população decorre principalmente da desinformação, da falta de consciência ambiental e de um déficit de práticas comunitárias baseadas na participação e no envolvimento dos cidadãos, que proponham uma nova cultura de direitos baseada na motivação e na co-participação na gestão do meio ambiente, nas suas diversas dinâmicas. (Jacobi:2005, p. 16)

Nesse contexto em que se vivencia um modelo de desenvolvimento econômico nocivo à conservação da vida, reafirma-se que a participação é parte de um processo educativo que a par de desenvolver o pensamento crítico, pode propor mudanças de valores individuais e coletivos.(Jacobi: 1997)

1.7.1. Conselhos participativos: algumas percepções

Diante do pressuposto da participação como parte do processo educativo fundamentado em relações dialógicas permeadas por conflitos, tem-se o entendimento de que os conselhos deveriam ser espaços de não-dominação e de acolhimento, na medida em que ali se entrecruzam diversos interesses, experiências e visões de mundo. Tal entendimento reflete uma situação desejável e, enquanto tal, passível de ser construída sempre que o fim almejado for a realização da condição humana, pois do contrário, como pondera Paro (1998):

Qualquer relação de dominação é, pois, negadora da condição humana. Se é pela verticalidade de minha relação com a natureza, transcendendo-a que me faço humano, toda vez que renuncio a uma relação de horizontalidade com meu semelhante, dominando-o, nego nele a condição de homem, reduzindo-o a mera natureza. (Paro:1998, p. 107)

Nesta acepção, tem-se que os conselhos podem ser canais através dos quais se torna possível promover transformações sociais e perceptíveis na elaboração de Arendt (1973) sobre este assunto. Para ela, um sistema de conselhos pode ser uma nova forma de governo que, não nascendo de teorias revolucionárias, tampouco se originando de tradições, podem ser fruto da própria experiência da ação política de seus membros, desejosos de participação, de possibilidades de determinar o curso político do país e de gerir recursos públicos, onde as relações governamentais e o próprio governo se caracterizam pela horizontalidade.

É ao nível das experiências empíricas que se tem percebido algumas contradições em relação às possibilidades de atuação dos conselhos, as quais parecem desqualificar a sua atuação, “hierarquizar” a sua importância e desenvolver mecanismos que podem determinar a capacidade de interferência, o que permite inferir que os conselhos podem ser usados, conforme os interesses subjacentes, como espaços de dominação, a qual é re-significada como instrumentos de colaboração, por meio do qual se pretende disseminar a idéia de existência de práticas democráticas.

O exemplo que parece viabilizar parte desta afirmação pode ser encontrado em Camargo (1997) ao abordar jurídica-administrativamente os conselhos de escola do município de São Paulo. O autor argumenta que em alguns casos cabem aos conselhos constituídos funções consultivas, que se caracterizam por serem mais demoradas, em oposição às funções deliberativas, de caráter decisório e, portanto mais ágeis. Entende-se que essa forma de dispor legalmente os conselhos (como órgãos consultivos e não deliberativos) pode ser um meio sutil de inibir a prática democrática.

Uma das formas através da qual se percebe que a CF/88 reafirma a democracia e a valorização da cidadania é em relação à exigência de conselhos gestores, como condicionalidade para o recebimento de recursos financeiros, cuja implementação depende de lei da esfera governamental local. Os conselhos institucionais, caracterizados por serem instituições permanentes e formais, instituídas por leis, nas quais estão previstas as regras de funcionamento e obedecem ao seu regimento interno, são canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, razão pela qual congrega participantes das duas instâncias, com o objetivo efetivar as ações do Estado através de políticas públicas que viabilizem o direito de todos. Por essa razão, entende-se que os conselhos podem se constituir em instrumento de democratização das políticas públicas, na medida em que promovem o controle social dessas políticas, têm capacidade de deliberação (inclusive sobre o financiamento) e criam centros de discussão.

A compreensão que se tem acerca da importância dos conselhos estabelece como horizonte a possibilidade de que eles venham a ser centros decisórios impulsionados pela necessidade de atendimento das demandas populares por intermédio da articulação e pressão da sociedade civil. Entretanto, é necessária a superação de certos entraves, a exemplo da paridade que pode ser uma determinação da lei orgânica e um impeditivo para que a sociedade civil ocupe a maioria das vagas nos conselhos. Outra forma de fortalecimento da participação da sociedade civil nos conselhos institucionais é garantir que a sua presidência seja exercida por membro desse segmento, a exemplo do que se observa em algumas iniciativas municipais. Entretanto, como lembra Gohn (2000), o debate acerca da natureza dos conselhos, deliberativos ou consultivos, decorre da existência de:

(...) várias lacunas hoje existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc. (Gohn: 2000; p. 179)

Entende-se que tais lacunas contribuem para que a implementação de conselhos com características deliberativas e que valorizem as relações dialógicas, das quais não se excluem as possibilidades de conflitos, se constituem numa espécie de “pré-disposição” de governos que pactuam com posturas democráticas, pautando suas ações em fundamentos que valorizam a participação e a cidadania. Entretanto, tal postura por si só, não parece garantir a qualidade da participação, pois requer a instrumentalização dos conselheiros com programas de formação, a fim de que possam se sentir seguros e familiarizados com o funcionamento da máquina pública e seu aparato institucional. As elaborações de Paro (1998) sugerem que a participação das camadas populares está condicionada a certos determinantes que podem dificultar o envolvimento das pessoas em processos de discussão e decisão, os quais são percebidos pelos partícipes, como sentimentos de descrença e que podem diminuir as possibilidades e a qualidade da participação (p.53).

Para este autor, os condicionantes podem ser agrupados em duas dimensões: os internos à unidade escolar e os relacionados à comunidade. Em relação aos primeiros, tem-se

os condicionantes materiais relacionados às condições de trabalho dos profissionais da educação, os quais despendem parte de seus esforços na superação das dificuldades cotidianas para o desenvolvimento de seu trabalho; os condicionantes institucionais estabelecem conexão com a forma hierarquizada de distribuição da autoridade no interior das escolas, com relações verticalizadas e situações de mando centradas na figura do dirigente; os condicionantes político-sociais congregam uma gama de interesses diversificados no interior da escola, os quais nem sempre convergem harmoniosamente em função de imediatismos; os condicionantes ideológicos são entendidos como as diversas visões de mundo que se entrecruzam no relacionamento social, permitindo facilitar ou dificultar a participação dos usuários, eivadas por conceitos pré-concebidos de que as camadas populares precisam ser tuteladas e da ausência de mecanismos que oportunizem a participação.

Os condicionantes da segunda dimensão, relacionados à comunidade, agrupam situações agregadas às condições materiais de existência, nas quais os usuários justificam a não participação em função de cansaço, falta de tempo, exigüidade de espaços para reuniões e discussões; os condicionantes culturais tangem questões relacionadas a um suposto desinteresse dos pais pela vida escolar de seus filhos, sugerindo certo comodismo tradicional, entretanto não se pode esquecer de que as diferenças nos níveis sócio-econômicos nas relações escola-comunidade podem causar constrangimentos nos pais, os quais carregam consigo um misto de sentimentos em relação à escola, a qual tanto pode causar medo quanto despertar a esperança para mudanças sociais. Os condicionantes institucionais que favorecem a participação referem-se a espaços diversificados, nos quais é possível discutir os problemas da comunidade: as associações, os centros comunitários, os movimentos sociais, nos quais as demandas apontadas nem sempre têm solução em curto prazo, o que pode conduzir ao sentimento de descrença em função da dificuldade de articular os interesses imediatos a situações mais abrangentes.

Diante de cenários em que as possibilidades de participação encontram vários entraves, é de se entender que empreender esforços para eliminá-los é uma das formas de consolidar a democracia que supere os aspectos formais e sedimente os substantivos visando à construção de espaços sociais mais justos, dentre os quais se situam as escolas, e possam transcender para níveis mais abrangentes.

2. O MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS: COMPONDO O CENÁRIO DA PESQUISA

A proposta deste capítulo é apresentar a cidade de São Carlos considerando-se alguns aspectos sócio-políticos e econômicos com o objetivo de compor o cenário da pesquisa. Do ponto de vista sócio-econômico, a sua localização geográfica, a evolução populacional durante as duas últimas décadas e alguns indicadores gerais das condições de vida da cidade, contribuem para compreender que, embora se destaque como uma cidade promissora, apresenta as contradições internas típicas das cidades que tiveram crescimento urbano desordenado. Do ponto de vista político, historicamente o poder se assentou em bases econômicas, em princípio norteado pela capacidade de mando dos fazendeiros e, a partir do declínio da economia cafeeira, foi seguido pelos industriais radicados na cidade, conferindo-lhe características conservadoras. O continuismo desse poder conservador presente nas relações sociais e políticas concretizou-se ao longo dos anos com a manutenção de seus representantes, tanto à frente do Poder Executivo quanto do Legislativo Municipal, fundamentando suas práticas no clientelismo. A possibilidade de rompimento com esta tradição deu-se nas eleições de 2000, com a ascensão de uma coligação política formada por partidos de esquerda, tendo como um dos eixos de sua proposta administrativa a democratização da gestão, por intermédio de ações que possibilitassem a articulação da população em torno de propostas construídas coletivamente.

No campo educacional, os eixos políticos que serviram de base para a atuação durante o quadriênio 2001-2004, priorizaram ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino, democratização do acesso e permanência, educação de jovens e adultos, educação inclusiva e democratização da gestão, com o objetivo de fortalecer relações fundamentadas na garantia e preservação de direitos e no estabelecimento de procedimentos transparentes entre os atores envolvidos no processo educacional.

2.1 Aspectos relativos às condições de vida

O município de São Carlos localiza-se na região central do Estado de São Paulo e compõe a Região Administrativa de São Carlos. Possui área territorial de 1.132 km² e conta com dois distritos: Santa Eudóxia e Água Vermelha.

Nas últimas duas décadas, São Carlos apresentou crescimento populacional expressivo, o que significa em termos nominais a um aumento, em 2004, de 43% da população se comparado com os dados populacionais de 1980, que saltaram de 119.012 para 209.009 habitantes.

A taxa geométrica de crescimento anual da cidade de São Carlos, segundo dados da Fundação Seade, demonstrou um crescimento em ritmo menos acelerado, especialmente a partir do ano 2000, entretanto, a taxa de ocupação urbana de 92,21% em 1980 continuou crescente atingindo, em 2004, 95,77%, o que contribuiu para acentuar o fenômeno da verticalização, especialmente na região central da cidade.

No que tange aos aspectos populacionais, observou-se que São Carlos seguiu a tendência de diminuição da população mais jovem e aumento das faixas etárias intermediária e idosa, refletindo na esperança de vida da população que ao nascer, em 1991, era de 71,88 anos e em 2000, de 72,62 anos, indicando a existência de melhores condições de vida, o que posiciona a cidade de forma sensivelmente superior à média do Estado, conforme os indicadores da tabela abaixo:

Tabela 03- Indicadores gerais de condições de vida – São Carlos x Região de Governo x Estado de São Paulo

	Município	Reg. Gov.	Estado
Densidade demográfica: habitantes/km ² (2005)	188,44	97,89	160,7
Índice de Envelhecimento (Em %, 2005)	50,01	49,64	39,17
População com Menos de 15 Anos (Em %, 2005)	21,61	22,24	24,43
População com Mais de 60 Anos (Em %, 2005)	10,81	11,04	9,57
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes, 2004)	13,46	13,79	15,94
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos, 2004)	10,66	10,25	14,25
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes, 2004)	106,75	109,87	152,66
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes, 2004)	3.743,89	3.851,30	3.960,17
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Riqueza (2002)	44	43	50
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Longevidade (2002)	77	74	67
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS (2002)	Grupo 1 - Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais		
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM (2000)	0,841	...	0,814
Renda Domiciliar per Capita (Em salários mínimos, 2000)	3,02	2,63	2,92
Domicílios com Renda per Capita até 1/4 do Salário Mínimo (Em %, 2000)	2,23	2,6	5,16
Domicílios com Renda per Capita até 1/2 do Salário Mínimo (Em %, 2000)	6,19	7,51	11,19
Domicílios com Espaço Suficiente (Em %, 2000)	88,96	89,34	83,16
Domicílios com Infra-estrutura Interna Urbana Adequada (Em %, 2000)	99,06	98,29	89,29
Coleta de Lixo - Nível de Atendimento (Em %, 2000)	99,63	99,46	98,9
Abastecimento de Água - Nível de Atendimento (Em %, 2000)	99,73	99,54	97,38
Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (Em %, 2000)	99,31	98,53	85,72
Rendimento nominal - pessoas residentes - 10 anos ou mais de idade - com rendimento - médio mensal (2001)*	R\$ 823,11		

Rendimento nominal - homens residentes - 10 anos ou mais de idade - com rendimento - médio mensal (2001)*	R\$ 989,98
Rendimento nominal - mulheres residentes - 10 anos ou mais de idade - com rendimento - médio mensal (2001)*	R\$ 592,96

Fontes: Fundação Seade; *IBGE

Embora a cidade de São Carlos apresentasse relevantes indicadores das condições de vida, seu crescimento demográfico acompanhou a tendência nacional de crescimento urbano desordenado, com conseqüente aumento da pobreza e existência de bairros que contrastam com o fato de a cidade ter se constituído como importante pólo de produção tecnológica e de conhecimento científico originado em suas universidades e centros de pesquisa agropecuária.

Mancuso (2001), quando pesquisou e colheu informações de famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo¹, a pedido da Prefeitura Municipal de São Carlos, destinadas ao cadastramento para o programa de transferência de renda do Governo Federal, identificou a existência de bolsões de pobreza, cujos resultados são demonstrados a seguir:

Tabela 04 – Pobreza em São Carlos - 2001

Famílias cadastradas abaixo do limiar da pobreza, com renda familiar de ½ salário mínimo/mês/per capita	mais de 3.800
Famílias consideradas na pesquisa	3.740
Nº de pessoas pesquisadas	16.585
Média de pessoas/família	4,4
Crianças menores de 6 anos	2.727
Pessoas idosas no universo da pesquisa	6,10%
Mulheres chefes de família sem a presença do cônjuge	29,10%
Não declararam renda	11%
Famílias que vivem no limite da situação de indigência	25%
Famílias com renda de 0,26 a 0,50 do salário	64%
Média salarial das famílias cadastradas	R\$ 275,00
Nota: Referência Salarial da pesquisa R\$ 200,00	

A dimensão da pobreza demonstrada nos dados acima revelaram a presença do antagonismo social na cidade de forma muito visível, conforme Mancuso:

¹ O valor do salário mínimo na época era de R\$ 200,00

A pobreza apresenta uma mobilidade geográfica e estrutural que redefine continuamente o seu volume. Geográfica, dado os padrões migratórios que lançam continuamente novas levas de pobres para a periferia das cidades. Estrutural, dado que, pela triagem realizada, muitas são as famílias que estão pouco acima do limite de R\$ 100,00 de renda mensal per capita e que podem, por qualquer perda, ficar abaixo desse limite. Tal observação se sublinha pela precariedade do trabalho realizado e encontrado, e pelos baixos níveis de escolaridade. É digno de nota, também, que mesmo a disponibilidade de trabalho precário, segundo as famílias entrevistadas, esteja diminuindo. (2001, p.6)

Além disso, a pesquisa também mostrou a existência de uma outra pobreza, esta de caráter mais invisível:

Nos bairros considerados não pobres, onde o trabalho foi orientado por endereços concedidos pelas Secretarias de Saúde, da Educação e da Cidadania, foi encontrada uma pobreza que se esconde dentro de casas aparentemente não pobres e que não seriam visitadas se não fosse por indicação. Portanto, é de se supor que existe uma pobreza invisível e a demanda por benefícios continue e, entre aqueles que demandam, alguns não tenham ainda sido cadastrados. (2001, p.6)

Pôde-se perceber que o contraste sócio-econômico existente na cidade de São Carlos opôs regiões com infra-estrutura urbana de boa qualidade, com água, luz elétrica e residências de maior valor imobiliário com outras, cujas condições de vida e habitação demandaram para a administração municipal a necessidade de investimentos de grande porte, associados à promoção de políticas públicas com caráter de rede de proteção social, envolvendo ações combinadas de saúde, educação, habitação e infra-estrutura urbana, assistência social, proteção à infância, juventude e velhice e geração de rendas.

2.2. Breve cenário político de São Carlos: heranças históricas

O atual contraste sócio-econômico vivenciado pela cidade de São Carlos, embora não se constituísse exceção entre as cidades que tiveram padrão de desenvolvimento semelhante, teve seu momento marcante com o declínio da cultura cafeeira, no final dos anos de 1920, conforme Camargo:

Depois que não mais restavam aos lavradores do município esperança de reerguer a lavoura do café, ao mesmo tempo que municípios mais novos se apresentavam a todos como as novas ‘terras da promessa’, começou então, ‘pari passo’, ao abandono das lavouras por parte dos fazendeiros, o êxodo da população rural para outros municípios, ou para esta cidade mesmo, onde a colocação em fábricas se tornou relativamente fácil, em vista da industrialização progressiva da cidade. Ao passo que as fazendas grandes e sólidas reduziam à metade seu pessoal, os bairros urbanos e suburbanos de São Carlos se superlotavam, apresentando atualmente grande densidade, havendo casas de dois ou três cômodos, em que moram oito ou dez pessoas, na maior promiscuidade e muitas vezes, na maior miséria. E há sempre falta de casas para alugar, enquanto que nas fazendas abundam os prédios vazios². (Enéas Camargo, citado por Truzzi, 2000, p. 105-6)

A partir de então, a economia do município foi, paulatinamente, se transformando na medida em que expandiu e diversificou suas atividades industriais; seu desenvolvimento – sempre *pari passu* com Araraquara – superou sua vizinha na década de 1970, quando São Carlos passou a ter maior número de pequenos estabelecimentos industriais, com maior contingente de operários. (Kerbaudy, 1979)

Segundo Maria Teresa Miceli Kerbaudy (1979), as mudanças ocorridas no campo das atividades econômicas de São Carlos, ao longo de sua história, influenciaram o sistema político da cidade, quando e na medida em que o campo se esvaziava, cedendo espaço para uma população citadina basicamente urbana. No primeiro momento, as determinações políticas eram norteadas pelos fazendeiros, enquanto no seguinte, pelos industriais em seus diversos arranjos sociais, visando à manutenção da dominação política. As características dos arranjos políticos

² Mantivemos a grafia original.

migraram do coronelismo para o clientelismo, cujos representantes políticos se valeram da compra de votos através de seus cabos eleitorais, os quais se tornaram elementos essenciais para garantir a manutenção e permanência no poder de alguns políticos. O exercício do poder político em São Carlos era caracterizado pela existência de pactos, através dos quais cada político deveria ocupar um lugar nos ramos do aparelho do Estado, permitindo a concorrência eleitoral daqueles que não tinham muitas chances de vencer, mas que acabavam por contribuir – de alguma forma – para atrair a simpatia e o voto da população para os candidatos mais ricos ou de maior grau cultural, elementos largamente utilizados durante as campanhas eleitorais, como artifício para manipular a população em torno da idéia de que os candidatos com tais perfis teriam melhores condições para estabelecer compromissos com a cidade. (p. 72 e ss)

Para Kerbauy (1979), a engenharia política em São Carlos se caracterizava pelo consenso e pela dominação coercitiva, presente na articulação do poder, sempre com vistas à manutenção da liderança, citando como exemplo o caso da intervenção federal no município, cujo prefeito – opositor da liderança política representada por Ernesto Pereira Lopes³ –, fora cassado sob a acusação de corrupção. Por outro lado, a propaganda política buscava arregimentar os votos baseada na valorização das qualidades pessoais dos candidatos, sem, no entanto, abandonar a prática da compra de voto através de pequenos favores, sorteio de geladeiras, fogões e outros tipos de prêmios. (p. 72 e ss)

2.3. Eleições 2000: uma pequena diferença

Foi possível perceber que ao longo de sua história, São Carlos caminhou do coronelismo ao populismo, razão pela qual a relação política situação/oposição não se caracterizava por programas partidários e ideológicos, mas por tipos de personalismos que se encarregavam de fazer seus sucessores políticos nas diversas esferas administrativas, especialmente no executivo municipal, sem perder de vista a manutenção dos interesses capitalistas das classes socialmente dominantes, fazendo do Estado, conforme define Florestan Fernandes (1975: 267), o veículo por excelência do poder burguês, posto a serviço de fins particularistas.

³ Ernesto Pereira Lopes (1905-1993) foi médico, industrial, fazendeiro, pecuarista e político. Elegeu-se vereador, em 1935. Elegeu-se Deputado Estadual (UDN) por São Paulo em 1947 e Deputado Federal em 1950. Filiou-se à Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e foi eleito presidente da Câmara dos Deputados em 1971, cargo que exerceu até dezembro de 1972.

O interesse na manutenção de personalismos políticos na administração municipal de São Carlos fez com que a cidade fosse administrada por grupos políticos tradicionais por sucessivos mandatos. A direção político-administrativa impressa na cidade nos anos anteriores às eleições de 2000 proporcionou um clima de insatisfação na população, expresso de diferentes formas como lembra Rubens Barbosa de Camargo (2003), ou seja, porque na cidade existia uma história antiga de malversação de verbas públicas; de uso indevido da máquina pública; de doação de terrenos; de churrasco com verbas da merenda escolar, entre outros tipos de denúncias eleitorais (p.195).

Embora o cenário administrativo do executivo municipal estivesse produzindo as condições necessárias para engendrar concretamente mudanças no quadro eleitoral, especialmente em razão da insatisfação da população com a baixa qualidade dos serviços públicos, do atraso do pagamento de salários do funcionalismo público e das histórias já referidas anteriormente, não era possível perceber com clareza quem seria o candidato preferido da população e se, de fato, haveria mudança.

O resultado do pleito eleitoral, em 2000, parece suficiente para ratificar a afirmação anterior, posto que veio a confirmar o desejo de mudança da população na condução administrativa da cidade, assim como reiterou a incerteza quanto ao candidato à reeleição. Uma diferença de 128 votos, foi determinante interromper o ciclo administrativo tradicionalista até então vigente, o que permitiu a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), em coligação com o Partido Comunista do B, tendo à frente o ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos, o professor Newton Lima Neto.

A pequena diferença de votos auferida pela coligação PT/PC do B em São Carlos deixou evidente a dificuldade a que esta se veria exposta em razão do sucateamento da máquina pública:

(...) a ação do Executivo nestes primeiros seis meses foi marcada pela necessidade de montar a estrutura de informação, de planejamento e elaboração de políticas públicas democráticas e populares; de construir, em conjunto com a bancada e o Partido, um processo de discussão e deliberação política democrática ao mesmo tempo em que se tinha que reorganizar a estrutura administrativa e funcional para atender, em regime de urgência, às situações de emergência (buracos, enchentes, desbarrancamentos), às reivindicações da população em relação às carências mais gritantes de infra-estrutura (transporte, entulho, terrenos, etc) ou atendimento de serviços essenciais (saúde, creches, etc.).(2001, p.01, grifos do original, documento reprográfico)

Considerado o exercício do poder legislativo, o que se viu não foi diferente, posto que o parlamento municipal era composto por 21 vereadores, dos quais 12 pertenciam à base de apoio do antigo prefeito, que representava as forças políticas tradicionais, já suficientemente capilarizadas na cidade e como o comportamento belicoso da oposição atuaria em relação ao ineditismo político que foi a ascensão da esquerda ao executivo municipal:

É necessário lembrar que este esforço duplo [de montar a estrutura administrativa e atender às necessidades da população] se deu num quadro político marcado pela oposição feroz e predatória dos grupos políticos e econômicos desalojados do poder executivo embora não do poder econômico e do domínio sobre boa parte dos meios de comunicação da cidade. Oposição predatória que se manifestou não apenas na crítica parlamentar exacerbada e nas agressões pela mídia mas também por atos de sabotagem (saúde, merenda, etc.), destinados a quebrar a confiança da população no Governo Participativo, a dificultar ao máximo a implantação de uma nova forma de administrar a cidade com transparência e participação, e a desviar a atenção do desmonte dos esquemas de corrupção e das denúncias de irregularidades ocorridas nas administrações passadas. (2001: p.01, documento reprográfico)

A situação administrativa herdada impôs ao poder executivo a necessidade de trabalhar com cenários antagônicos, os quais demandavam, de um lado, satisfazer as expectativas da população em relação à mudança governamental e que esperava ver satisfeitas as suas diversas carências. De outro lado, impunha-se a urgência de implementação de políticas públicas para o atendimento a estas necessidades e para a melhoria da qualidade dos serviços prioritários, dentre os quais se destacavam saúde e educação. A dificuldade para o atendimento a tais demandas podia ser explicada pelo tamanho da dívida que somava o equivalente a de 1,5 orçamentos anuais, o que correspondia, na época a aproximadamente 120 milhões de reais.⁴

Além destes entraves, um outro complicador apareceria gradativamente – uma espécie de elemento-surpresa –, provocando situações de desgastes para a nova administração e oferecendo argumentos que seriam explorados politicamente pela oposição. Dentre estes entraves, podem ser citados o desaparecimento de informações de diferentes computadores na/da administração pública em diversas secretarias. Na Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC)

⁴ Fonte: Jornal do Governo Participativo, Ano 1, nº 1. Agosto de 2001. O valor informado se refere à dívida da administração direta.

sumiram todos os dados dos computadores (que eram apenas dois) e outros documentos em papel ocorrido logo após o final do processo eleitoral, o que obrigou a nova gestão a recompor os dados necessários para subsidiar suas tomadas de decisão.

Percebeu-se que se as atitudes desta natureza serviram a múltiplos propósitos concomitantes, objetivava ainda ocultar possíveis irregularidades. O desaparecimento de documentos em papel parece ter sido relevante, pois mais tarde foi revelado por servidores de carreira que grande parte deles havia sido picotada mecanicamente e entregue para funerárias da cidade, que os utilizariam como uma espécie de forração das laterais internas dos caixões, antes de receberem as flores que normalmente envolvem os cadáveres. Por esta razão, quando documentos do arquivo-morto eram solicitados, ironicamente dizia-se que estavam no cemitério, literalmente.

Diante do cenário caótico herdado, pôde-se perceber que uma das características marcantes da gestão em estudo e que buscou dar suporte ao enfrentamento das dificuldades foi a forma como foram escolhidas as pessoas para compor a equipe de governo, as quais reuniam – preferencialmente –, capacidade técnica, política e administrativa. Esses nomes foram submetidos à aprovação do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), o que supunha o compromisso orgânico e profissional e na análise de Camargo (2003):

Um outro dado importante com relação à composição do governo do PT em São Carlos foi o fato desta ser baseada em docentes e pesquisadores das duas universidades públicas locais (a USP de São Carlos e a Universidade Federal de São Carlos). Para quase todos os postos-chave da administração municipal, isto é, para as secretarias, diretorias, autarquias, fundações e departamentos foram convidados docentes da USP e da Universidade Federal, praticamente todos doutores nas áreas de trabalho e pesquisa para as quais foram convidados para administrar. (p.196)

Ao que foi possível perceber, a opção por preencher os cargos com pessoas, cujo vínculo profissional se relacionava às universidades públicas, atendeu não apenas à capacidade individual, afinidades no campo político ou habilidades para formar opiniões, mas também à necessidade de aproximar as universidades públicas do executivo municipal, posto que, de forma imediata, poderiam colaborar com a implementação de políticas públicas e com a melhoria dos serviços públicos em decorrência do acúmulo de conhecimento proveniente das pesquisas em

seus diversos ramos, já que o potencial das universidades parecia pouco explorado pelas administrações anteriores.

O enfrentamento das situações adversas e a melhoria da qualidade dos serviços públicos passavam pela necessidade de valorização do servidor público, por meio de cursos de capacitação e também pela modernização administrativa. Percebeu-se, entretanto, que se tais condições levadas a cabo ao longo da administração puderam fazer evoluir profissionalmente as relações da administração com a população em geral, para as quais foram implantados outros canais de comunicação e participação, tais como os conselhos escolares, do orçamento participativo, do bolsa-escola, caixas de sugestões, o maior desafio residiu – de um lado –, na premência de imprimir nas condutas administrativas o caráter democrático e popular em decorrência dos costumes arraigados e, de outro, reforçar na população a consciência de que a oferta de serviços públicos não eram favores da administração municipal e a cobrança pela qualidade destes serviços prestados não significava, via de regra, algum tipo de enfrentamento por parte da população, mas a concretização dos próprios direitos, inclusive o da participação.

2.4. A Secretaria Municipal de Educação e Cultura e as diretrizes educacionais

A composição organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) compreendeu, no período estudado, dois departamentos (educação e cultura), cabendo ao Departamento de Educação a coordenação político-pedagógica e administrativa da rede municipal de ensino, cuja estrutura não sofrera modificação em relação à administração anterior; o Departamento de Cultura tinha suas instalações físicas separadas do Departamento de Educação e do Gabinete da SMEC e era mais autônomo em sua atuação, o que lhe conferia status de secretaria.

Articulando-se em áreas de atuação, a educação no município orientou-se em conformidade com as diretrizes educacionais estabelecidas para o quadriênio, inspiradas conforme lembrou Camargo (2003:201), nas experiências acumuladas das administrações petistas, especialmente a da gestão de Luiza Erundina, em São Paulo (1989-1992), nos documentos do Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil e nas concepções sintetizadas pela Comissão de Assuntos Educacionais do PT (Caed).

Tais diretrizes, de acordo com o Programa de Governo da coligação PT/PC do B (2001-2004), davam corpo às possibilidades de concretizar

O compromisso com a emancipação social [que] se traduz na responsabilidade de construção coletiva de um projeto de inclusão e de qualidade social para todos, que modifique as cidades, rompendo velhos paradigmas, rumo à educação libertadora. (2001-2004, p.3)

Diante do propósito de se reafirmar a educação como instrumento indispensável para consolidação da emancipação social, cujo alicerce pressupõe a concepção democrática, a SMEC adotou, com adaptações, em seu Programa de Governo (2001-2004) as seguintes diretrizes nacionais:

1. Democratização do acesso: para além da oferta de vagas, faz-se necessário garantir a permanência dos educandos na escola, inclusive àqueles que não tiveram acesso à escola em idade própria;
2. Democratização da gestão da educação: entende-se que a consolidação das relações democráticas garantirá o rompimento de estruturas autoritárias, as quais valorizam a centralização das decisões como mecanismo de manutenção do poder;
3. Democratização do conhecimento: esta diretriz visa garantir a todos a apropriação dos conhecimentos científicos e culturais universalmente produzidos, articulados com valores locais e regionais. Constitui-se um dos pilares para que se efetivem as mudanças pretendidas, com o fortalecimento da relação dialógica. (2001-2004, p.3)

A denominação das duas primeiras diretrizes acima, em nível de município não sofreram alterações no Programa de Governo (2001 – 2004), entretanto, a terceira – a democratização do conhecimento –, embora preservasse as mesmas intenções, se traduziu na melhoria da qualidade do ensino. A política educacional procurou fortalecer outros dois segmentos educacionais específicos, de alguma forma já contemplados nas diretrizes anteriores, mas que mereceram destaque político e administrativo no sentido de garantir direitos a uma parcela da população que, se não estivesse aliada das políticas públicas, não era tratada da mesma forma como a educação geral: a educação inclusiva e a educação de jovens e adultos.

Dessa forma, a educação inclusiva enquanto eixo norteador das políticas educacionais de São Carlos, buscava consolidar-se em ações que garantissem os direitos de todos e, com ênfase, daqueles a quem as injustiças sociais promoviam situações de exclusões. Com esse sentido, a concepção de educação inclusiva contemplava um aspecto mais amplo, não se limitando apenas à educação especial, consubstanciado na inclusão de deficientes na rede regular de ensino.

Segundo o documento da Unesco, Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos

A inclusão não é uma mera mudança técnica ou organizacional, mas sim um movimento com uma clara filosofia, cuja principal aspiração é assegurar para toda a população o direito a uma educação de qualidade, pois existe um alto percentual de crianças e jovens, além daqueles portadores de deficiência, a quem se tem negado esse direito. “A inclusão está relacionada com o acesso, a participação e conquistas de todos os alunos, com especial ênfase naqueles que estão em risco de ser excluídos ou marginalizados” (UNESCO, 2005b). (...) Uma das finalidades da inclusão é enfrentar a exclusão e segmentação social, motivo por que seus principais sinais de identidade são o acesso a escolas plurais, que são o fundamento para avançar para as sociedades mais inclusivas e democráticas. A inclusão exige o desenvolvimento de escolas que acolham a todos os meninos e meninas de sua comunidade, independentemente de sua origem social e cultural. Maior inclusão em educação implica fortalecer o desenvolvimento da escola pública, porquanto ela tem como função não só facilitar o acesso à educação das crianças de ambiente mais desfavorecidos, mas também integrar a diversidade. A inclusão, portanto, é uma nova visão da educação baseada na diversidade e não na homogeneidade. É um processo destinado a responder às diferentes necessidades de todo o alunado e a incrementar sua participação na aprendizagem, nas culturas e nas comunidades, reduzindo a exclusão. (UNESCO 2005b). Isso exige uma transformação profunda da cultura, organização e práticas das escolas para que adaptem o ensino à diversidade de conhecimento de seus alunos em vez de estes se adaptarem à oferta disponível, com vistas à eliminação dos diferentes tipos de discriminação que têm ocorrem no interior delas. (2007, pp.44, 45).

O compromisso com as propostas democráticas e o esforço para concretizá-las instituiu a educação inclusiva como recorte político-educacional que contemplava, em um de seus

segmentos, o atendimento às pessoas com deficiência, em salas de aula regulares, promovendo ações capazes de respeitar seus direitos sociais e suas necessidades específicas, tais como diminuição das barreiras arquitetônicas, a oferta de veículos e equipamentos que facilitassem a mobilidade, o provimento de materiais, atendimento e equipamentos especializados para garantir o direito à educação, a oferta de capacitação para os profissionais da educação e o desenvolvimento de propostas de profissionalização para facilitar a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho. A articulação com várias áreas (saúde, esporte, desenvolvimento sustentado, cultura, por exemplo) atendia aos propósitos de preservar e desenvolver o potencial das pessoas com deficiência valendo-se de estruturas e serviços já instalados na cidade, alguns dos quais pouco utilizados por esta parcela da população.

Figura 01– Entrega de materiais de educação especial para escolas municipais (2002) e curso de formações em educação inclusiva (2001).

Figura 02- Esporte e educação integrando profissionais, pais e filhos na aula de natação para bebês vinculada à educação especial.

Outra vertente da educação inclusiva dedicava-se ao atendimento de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, compreendendo os casos em que em decorrência de abuso sexual, droga-adicção, exposição ao trabalho infantil, violência doméstica, conflitos com a lei, agressividade, expunham-se e eram expostos a um processo de ruptura com a identidade social e de desumanização, na acepção empregada por Paulo Freire (1999:30), para quem a ordem social injusta proporciona as condições para a construção social e histórica de situações opressoras e, por isso, violentas para opressores e oprimidos, que impedem o homem de realizar a sua vocação de *ser mais*, o que provoca reflexos sociais nefastos, inclusive na sala de aula. Tais situações, cuja compreensão e tratamento, por se mostrarem complexas e de soluções aparentemente inalcançáveis para os profissionais da educação em seu cotidiano, culminavam (e culminam) por desencadear um processo de exclusão social, de forma explícita ou implícita, negando direitos sociais, dentre os quais está a educação. A aparente inalcançabilidade expunha a existência – de forma velada ou não –, da identidade idílica de escolas formadas por alunos ideais, as quais se viam sob tensão quando confrontadas pela concretude da realidade de violência dessa parcela de pessoas, conforme demonstrava o relato de uma diretora:

[a criança, de nove anos] deveria estar matriculada na 2ª série regular, entretanto freqüenta a sala de recursos em função das condutas típicas (agressividade, hiperatividade). Provavelmente os pais foram usuários de droga/álcool. Mãe faz tratamento por imposição do Conselho Tutelar. Há informações não confirmadas de que a mãe já fora paciente de hospital psiquiátrico; [a criança] agredia e furava colegas; teria sido vítima de abuso sexual por outros meninos; o caso foi encaminhado para o Conselho Tutelar, mas não obteve retorno quanto à possível comprovação do caso; houve denúncia de que a criança consumia considerável quantidade de maconha, dito pela própria criança. Apresenta comportamento alterado. Mordeu com força outro aluno (...). A mãe compareceu à escola, mas a mesma não apresenta qualquer reação quanto à criança. (...) Consta-se de que a criança vive abandonada e mais ninguém da família quer se envolver. (Caderno de anotações, relatado em 30/04/02)

Diante de tais situações, o acompanhamento e atendimento especializados, aliados à oferta de capacitação aos profissionais da educação e de outros membros da comunidade escolar

procuraram oferecer subsídios que permitissem o acolhimento, a compreensão e intervenção profissional nesses alunos e suas famílias para, como lembrou Miguel Arroyo (2001):

(...) não separar essas crianças e adolescentes, não catalogá-las pelas lacunas e marcas de desumanização que possam trazer. Evitar toda manifestação de segregação por não dominar a lectoescrita, por indisciplina, pelos hábitos e indisciplinas que tiveram de aprender para sobreviver na barbárie. (2001, p.246).

Sobre a perspectiva de se construir uma escola inclusiva com educação inclusiva, Camargo, recordou que:

(...) deveríamos trabalhar junto aos conselhos e às escolas, dentro desta visão da educação e da escola inclusiva, questionando as razões pelas quais estavam tirando aquela criança, jovem ou adolescente da escola, procurando entender melhor os processos internos e externos à situação e fazendo um trabalho para auxiliá-la a solucionar os assuntos internos ou a receber crianças, adolescentes e jovens de outras redes (em geral, são principalmente jovens e adolescentes que apresentam esta condição), fazendo com que estes permaneçam na escola. (2003, p. 202)

A dissertação de mestrado de Glaziela Cristiane Solfa (2008), que trata do processo de inclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade na rede municipal de ensino de São Carlos aborda os principais procedimentos adotados pela SMEC para concretização da orientação acima referida, prevendo o atendimento direto à criança e sua família; ação junto à escola com observação de situações típicas e orientação aos profissionais da educação; ações integradas com a rede de atendimento integral e proteção, envolvendo outras instituições, como o Conselho Tutelar e o Poder Judiciário e secretarias afins; procedimentos internos à SMEC, visando à identificação dos casos, averiguação de situações, integração da equipe de trabalho visando ao fortalecimento dos conhecimentos do grupo em relação ao tema e a elaboração de atos e procedimentos administrativos com o objetivo de oferecer respaldo e proteção às necessidades de cada caso.(2008, p. 127) No mesmo estudo pode-se observar que a instituição de política pública estruturada para esse tipo de atendimento faz aflorar as múltiplas situações de violências que estão presentes nas escolas, comprometendo o processo de aprendizagem e permanência dos educandos na escola. Na medida em que o Poder Público adota posturas de acolhimento das denúncias de violência e propõe o seu enfrentamento por intermédio de ações conjugadas, formando a rede de proteção social, é possível desencadear procedimentos que, ao propor a

revisão das práticas educativas para o atendimento de situações típicas, cria oportunidades para que educandos em situação de vulnerabilidade permaneçam na escola, diminuindo as possibilidades de desfiliação social que podem levar à marginalização, tanto no sentido de exclusão, quanto de criminalidade.

Figura 03- Esporte inclusivo: Treinamento de corrida de deficientes visuais com seus guias

Figura 04– Recreação: educação inclusiva em projeto sócio-educativo

Figura 05-Educação Inclusiva: Projetos sócio-educativos

Um terceiro aspecto da educação inclusiva, também focado de forma específica nas políticas educacionais de São Carlos, estava relacionado às questões étnico-raciais, com o objetivo de combater o preconceito e a discriminação racial, promover o conhecimento de outras culturas, e, dentre elas, valorizar a cultura africana e as manifestações culturais afro-brasileiras, buscando elevar a auto-estima de negros e não-negros através de ações educativas voltadas para a comunidade educacional. Pode-se afirmar que as políticas educacionais desse segmento contemplou, por antecedência, os aspectos da Lei federal 10.639, de 09/01/2003, que trata da inclusão no currículo oficial da rede de ensino a temática da história e cultura afro-brasileira.

Figura 06- Educação Inclusiva: formação continuada, combate ao racismo e valorização da diversidade cultural

A proposta de educação popular e democrática contemplou no eixo da política educacional voltado à educação de jovens e adultos a implantação do Movimento de Alfabetização – MOVA, em 10/06/2002, cujo diagnóstico mostrava a existência de aproximadamente 38 mil pessoas que não completaram a 4ª série do Ensino Fundamental. Para a execução dos serviços de alfabetização foram implantadas, inicialmente, 52 salas de aulas, espalhadas em diversos bairros da cidade, concretizando o movimento de parceria e mobilização de setores da sociedade para contribuir para a eliminação do analfabetismo no município, garantindo aos jovens e adultos não alfabetizados o acesso à alfabetização e a continuidade do processo de escolarização.

Figura 07- D. Josefina, aos 86 anos, José Carlos, 18 anos, D. Júlia, 106 anos se encontram com a palavra escrita na educação de jovens e adultos (MOVA).

2.5. Gestão democrática: perspectivas e desafios

A perspectiva democrática ao permear as diretrizes educacionais da administração municipal expressa em seus documentos oficiais propugnou a intenção de implementar idéias e valores construídos coletivamente, com o objetivo de anunciar e implementar novas possibilidades de articulação da população, buscando prevalecer e cumprir o compromisso político do programa de governo e a interação entre os diversos atores e segmentos sociais. Percebeu-se, neste caso, que a interação era entendida como relações sociais capazes de superar o individualismo e estabelecer processos comunicativos e construtivos a partir da troca de experiências com vistas à superação da realidade até então vigente.

Com esse objetivo, um dos procedimentos adotados pelo primeiro secretário municipal de educação foi encaminhar para a rede municipal de educação uma publicação intitulada “Toda criança tem direito”, acompanhada de carta pedagógica, como uma das referências a embasar o relacionamento dos profissionais da educação com as crianças.

A partir destas posturas administrativas, rapidamente percebidas pelos servidores e, em especial pelos professores, proliferaram os pedidos de gratificação salarial por curso de atualização, o que era concedido até então e, segundo o comentário geral vigente, de acordo com o nível de relacionamento que o interessado tinha com o pessoal da SMEC.

O esforço para a materialização dessa afirmação trouxe grande parte dos desafios, das dificuldades e das contradições vivenciadas durante a gestão em estudo, pois os movimentos concretos para a realização da proposta política necessitavam de ações compatíveis entre o discurso e a prática, cuja mediação passou a requerer da equipe da SMEC capacidade de análise e de síntese em tempos apressados, pois as demandas surgiam a cada instante e o horizonte de quatro anos estava determinado. Constrangidos por essa realidade, era necessário ter clareza de que a prática democrática é desgastante, trabalhosa, cansativa e se constitui em ameaça a quem quer ter poder.

No que tange especificamente à atuação da SMEC, foi possível perceber que a idéia de democratização se assentava no esforço para acolhimento e na disposição para a relação dialógica, com todas as contradições inerentes ao processo, através da qual se tornava possível conhecer as condições concretas de trabalho a que todos estavam submetidos, se aproximar das muitas memórias que compuseram e reproduziram a história da cidade e propor a recriação dos caminhos, embasando-os em relações mais humanizadas, reunidas nos documentos da SMEC, nos momentos de problematização da rede municipal de ensino, no início da gestão, em 2001:

(...) Todas as informações aqui contidas foram fornecidas pelos próprios profissionais e, assim, não estaremos analisando ou discutindo tais dados neste primeiro momento. Nossa intenção é socializar as impressões, concepções, reivindicações, dificuldades e possibilidades surgidas entre todas as unidades (...) [e] divulgar o retrato dessa realidade tal qual ela se apresenta hoje para que possamos, juntos, socializar as experiências positivas e superar as possíveis dificuldades. (Síntese das problematizações realizadas pelos profissionais da centros municipais de educação infantil de São Carlos, 2001, p. 1)

Tais relações dizem respeito ao estabelecimento de posturas, objetivos e metas que permitissem a viabilização de ações que levassem à diminuição das diversas barreiras que foram

se erigindo ao longo do tempo e culminavam em situações de autoritarismo nas relações com rede educacional e no interior dela, como reflexo da construção histórico-social da cidade.

Nesse sentido, as diretrizes educacionais procuraram demonstrar a vontade política através da qual se buscava reconstruir as estruturas sociais por meio da garantia de direitos, de melhores condições de trabalho e de participação da comunidade usuária, o que ensejava a ruptura de paradigmas, reiterados em documentos da SMEC:

Art. 2º. A gestão da escola será desenvolvida de modo coletivo, envolvendo toda a comunidade escolar, sendo o Conselho de Escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da unidade escolar.(Portaria de 20/01/01)

Os cinco eixos educacionais embora fossem constituídos, cada um deles, por objetivos e metas específicos compunham um todo, cujas partes procuravam se entrelaçar mediatizadas por uma proposta educativa de resgate da cidadania, na medida em que procurava garantir o direito à educação e à participação a toda a população, construindo canais viabilizadores para isso, a exemplo da Conferência Municipal de Educação, instituída pela Lei municipal 12.823, de 04/07/2001, definida como

(...) um foro de debates aberto a todos os segmentos da sociedade que tem como objetivo discutir a situação da educação, propor novas medidas de melhoria e traçar metas e diretrizes para a política educacional no município, definindo prioridade, estratégias e ações.(Art. 2º)

A democratização da gestão se constituiu no eixo condutor das diretrizes educacionais, através da qual a SMEC propôs movimentos incentivadores da participação popular. Dentre tais movimentos podem ser destacados a eleição de diretores, a eleição dos conselhos de escola, as conferências municipais de educação já tangencialmente mencionadas, o estatuto da educação e a descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais. Ao redor desses eixos gravitaram outros movimentos que compuseram a política educacional do município durante o quadriênio estudado, os quais deram o suporte necessário à busca dos objetivos políticos e educacionais propostos. Pode-se citar que dentre esses movimentos acessórios que configuraram a manutenção da rede municipal de ensino estão a oferta de insumos para as unidades escolares, a promoção de formação continuada de professores, a oferta para os educadores leigos de oportunidades de continuidade de seus estudos nos diferentes níveis, a melhoria da qualidade da alimentação e do transporte escolar, a adequação arquitetônica das escolas para garantir a

acessibilidade de deficientes, a construção de bibliotecas contíguas às escolas de ensino fundamental e melhoria dos respectivos acervos, como facilitador da democratização do conhecimento.

Nesse sentido, afirma-se que os possíveis avanços obtidos em termos de discussão de políticas educacionais e respectivos resultados poderão ser dimensionados e mensurados em tempos futuros, quando for possível promover alguma espécie de releitura crítica, na qual as experiências passadas possam dialogar seguindo a linha temporal, tendo em vista que em virtude de o prefeito ter sido reeleito e ter havido a ampliação da coligação, em relação ao período estudado, outros atores foram inseridos no processo, cujas visões de mundo puderam agregar valores e conhecimentos.

3. PROPOSTAS DEMOCRATIZANTES: ENTRE O DESEJÁVEL E O POSSÍVEL

Pretende-se abordar, neste capítulo, três ações desencadeadas pela SMEC que compuseram parte do conjunto das propostas democratizantes da gestão durante o período em estudo: a eleição de diretores na rede municipal de ensino, a instituição dos conselhos de escola e o estatuto da educação. Recupera-se a experiência de implantação do Conselho Mirim em uma das escolas municipais, por iniciativa da própria escola, a partir das propostas da SMEC. A intenção é registrar e discutir algumas percepções captadas durante o período, as quais permitem explicitar as contradições do processo, perceber possíveis avanços, rever alguns obstáculos e apreender particularidades detectadas nos depoimentos, os quais contribuíram para o desenvolvimento da percepção dos interesses dos diversos atores envolvidos no processo.

3.1 Eleição de diretores

A eleição de diretores foi o marco inicial das propostas democratizantes implantadas pela SMEC, já em janeiro de 2001 e segundo Rubens Barbosa de Camargo, secretário municipal de educação durante os primeiros seis meses:

Começamos a preparar as eleições nas creches, porque elas já estavam em funcionamento, ou seja, já tinha população, já tinha funcionários e ninguém estava em férias. A primeira coisa feita foi uma orientação, via edital, de como seria a possibilidade de participação na eleição. O edital definiu como seria o perfil do dirigente, estabeleceu quem poderia concorrer, que tipo de experiência deveria ter, que procedimento deveria adotar para a inscrição e para a eleição. Pelo edital, qualquer pessoa que quisesse participar dessa eleição tinha que apresentar um projeto pedagógico para o trabalho nas unidades que estava pleiteando, além de apresentar um projeto por escrito que era deixado na escola e outra cópia na secretaria. A cópia da escola era para quem quisesse ter acesso, ou seja, pais e funcionários, da escola. A outra condição foi que os concorrentes deveriam participar de um debate para apresentar suas propostas e tentar convencer as pessoas que lá estavam. Nessa primeira eleição nas creches seria cumprido um compromisso do prefeito, iriam votar somente os segmentos internos da escola, que lá trabalhavam, isto é, iriam participar as pajens, as merendeiras, os vigias, o pessoal de limpeza, não sendo permitida a entrada da população. Nós, da secretaria, ficamos bravos com isso, mas foi esse o

compromisso que o prefeito tinha assumido com a educação (...) (Camargo, 2003: p. 215)

O resultado da eleição constava de uma lista tríplice, cabendo ao Prefeito nomear, *pro-tempore*, o que estivesse em primeiro lugar na somatória dos votos em cada unidade escolar.

Depois de alguns ajustes no edital, ocorreram as eleições para os segmentos de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e Escolas Municipais de Educação Básica (EMEB) e, desta feita, com a participação da comunidade usuária, inclusive de alunos a partir dos 12 anos, em razão de manifestações críticas em relação ao processo anterior.

Não é objetivo detalhar este processo¹, entretanto é de se reiterar as percepções de Corrêa (2006) em relação às críticas recebidas pela SMEC oriundas tanto do Partido dos Trabalhadores quanto de outros setores da própria Prefeitura.

Alguns membros do Partido dos Trabalhadores entenderam que o processo fora prematuro e que os dirigentes deveriam ter sido afastados de suas funções com a nomeação de outras pessoas para, mais tarde, ocorrer o processo de eleição (Camargo: 2003). O olhar retrospectivo instiga alguns questionamentos: como promover as substituições temporárias numa rede onde a equipe da SMEC, recém chegada, detinha pouco conhecimento de suas dinâmicas e de seus componentes? Substituir os diretores por professores da mesma escola não causaria constrangimentos entre os membros da própria unidade? Deslocar professores de uma escola para outra não tornaria o trabalho pedagógico mais suscetível? Qual seria a reação da comunidade diante de qualquer uma destas opções, considerando-se que os diretores já possuíam vínculos com ela e algum tipo de ascensão? Quanto custaria, em termos financeiros, manter os diretores e os demais postulantes afastados e recebendo seus salários? Mas não eram questionamentos feitos à época...

Em que pese a última questão como um elemento a ser dimensionado numa proposta de eleição na qual os candidatos se desincompatibilizem de seus cargos, é de se recordar que o mesmo argumento foi utilizado por uma das diretoras para se contrapor ao processo de eleição e às possibilidades de concorrência com outras candidatas quando dos debates durante a discussão do estatuto da educação, em reunião de 04/05/02, o que evidenciava o caráter das relações corporativas vigentes na ocupação do cargo.

¹ Correa, Bianca (2006) em sua tese de doutorado explicita e discute o processo e, ao fazê-lo, expõe as tensões e contradições que compõem a prática democrática.

Ao se considerar a tradição conservadora da cidade, os questionamentos sugeridos ofereciam, em tese, elementos suficientes para que se abortasse a intenção de promover a eleição de diretores e, ao fazê-lo, estaria sendo desprezada a oportunidade de iniciar procedimentos que, com o tempo e o aperfeiçoamento das práticas, poderiam tornar as escolas em locais onde as relações pudessem ser cada vez mais democráticas, tanto internamente, no que tange à rediscussão das funções e das relações de poder, quanto externamente, fortalecendo a participação popular.

Ao se considerar o disposto no Plano Plurianual (PPA), compreendendo o período 2002 a 2005 (PL 135, de 27/07/2001), observou-se em uma de suas diretrizes a valorização da participação popular como “conceito de Administração Pública baseada na construção de mecanismos efetivos e democráticos de partilha do poder entre o Governo e a sociedade” (PL 135,I), de onde se supõe que a eleição de diretores se coadunava com tal princípio.

É na perspectiva de instrumento de democratização da sociedade que Paro argumenta a favor da eleição de diretores:

À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidade, como um dos critérios para a escolha do diretor de escola pública. Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido do provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade. (Paro:1996, pp 26-7)

Sob a perspectiva político-partidária, se a preocupação do Partido dos Trabalhadores era conduzir às direções escolares pessoas afinadas com o Partido, a proposta tinha seu aspecto inexecutável, pois os quadros com esse perfil eram insuficientes (Corrêa: 2006).

Mesmo com as críticas relatadas por Camargo: 2003 e Corrêa: 2006 entende-se que o processo refletiu as condições políticas e materiais de trabalho e reproduziu – novamente –, a história da cidade, especialmente ao se considerar que o declínio das forças políticas conservadoras foi um processo que levou décadas até culminar com a assunção do próprio Partido dos Trabalhadores no executivo municipal. É prudente considerar que embora as forças políticas não estivessem no comando explícito porque tinham sido “desalojadas”, elas estavam

presentes em sua capilaridade na rede de contatos que mantinha com o pessoal da educação, especialmente das escolas.

Visto sob este prisma, era de se esperar que houvesse poucas chances de mudar o quadro de diretores em sua totalidade naquele primeiro processo. E, de fato, embora não tivesse mudado todas as pessoas (e essa possibilidade real faz parte do jogo democrático), o processo apresentou outros procedimentos para preenchimento do cargo que configuravam novas posturas da administração, através das quais seria possível disseminar na rede outras formas de exercício profissional, com a participação mais efetiva da população. A percepção que se tem parece autorizar a conclusão de que não se pode imputar ao processo de eleição, exclusivamente, uma experiência mal sucedida. Entretanto, é pertinente recordar os ensinamentos de Gramsci (1991), para quem “a repetição é o meio didático mais eficaz para agir sobre a mentalidade popular” (p.27) e, nesse sentido, novos processos eleitorais se constituíram em oportunidades de aprendizado da prática democrática. De acordo com Paro:

(...) é preciso reconhecer que a fragilidade da democracia fundamentada na participação política da população *apenas* no momento de eleger seus governantes e representantes legislativos em âmbito municipal, estadual e federal está em que, assim, a população fica privada de processos que, durante os períodos de mandatos parlamentares ou governamentais, permitiriam controlar as ações dos eleitos para tais mandatos no sentido de atender aos interesses das camadas populares. (Paro 1996, p.27).

O entendimento que se tem acerca do processo de eleição de diretores considera que foi um evento que dividia opiniões no interior da equipe da SMEC, pois se compreende que, para uma parte, o ineditismo dessa iniciativa trazia alguma insegurança e, conforme coletado por Corrêa (2006), sugeria o sentimento de que aquele não era o momento de realizar um processo de tal magnitude. Para outra parte, a importância da eleição não se detinha exclusivamente na possibilidade de promover a troca de pessoas, embora fosse desejável. Esperava-se que tais mudanças estivessem inseridas num processo que refletisse a proposta política da nova gestão, com ênfase na democratização. Tratava-se de buscar as mudanças de concepções, de fazeres e práticas e o processo eleitoral era um dos meios. Nesse sentido, é de se reiterar que esse processo democrático revestiu-se de um significado maior e que ainda merece ser mais investigado, na medida em que as pessoas que foram eleitas – 34 delas as mesmas de antes –, tiveram oportunidade de experimentar outra forma de trabalhar e, diante disso, como reagiram?

As orientações da SMEC em relação à gestão democrática caracterizavam-se pela clareza das regras. Assim, todos os que desejassem concorrer ao cargo de direção tinham que se submeter a elas, em igualdade de condições: inscrever-se para o processo, apresentar à SMEC projeto para a gestão da escola, expor para a comunidade a sua proposta de gestão e submeter-se à apreciação e questionamentos da própria comunidade usuária, a qual, além de participar ativamente dos debates entre os candidatos, dispunha de comissões eleitorais instituídas em cada unidade escolar. Tais comissões, compostas por professores, pais e funcionários contribuíram para que o processo se tornasse transparente, pois a elas cabia organizar os debates, garantir que os projetos dos candidatos estivessem nas escolas e fossem disponibilizados para quem os desejasse conhecer, acompanhar a votação, contagem dos votos e registros de ocorrências durante o processo, muitas das quais eram encaminhadas para a SMEC. Dessa forma, uma pessoa poderia estar no cargo de direção há anos e, ainda que isso pudesse lhe dar alguma vantagem, tinha os mesmos direitos e obrigações de outra que nunca tivesse ocupado tal cargo.

A adoção dessas regras fez com que os candidatos se expusessem para a comunidade, o que provocou a oportunidade para que a comunidade percebesse melhor as intenções dos postulantes e se manifestasse sobre elas. Puderam perceber (inclusive) o esforço para disfarçar ações autoritárias sob práticas aparentemente democráticas e identificar outras, mais próximas de posturas que guardavam alguma identidade com as propostas de gestão democrática da SMEC. Como ilustração, registra-se a carta de mães enviada ao secretário municipal de educação e cultura na época da eleição, na qual se manifestam a respeito da conduta da diretora-candidata:

São Carlos (SP), 23 de março de 2001.

Exmo. Sr.

Secretário de Educação

Prezado Senhor,

Tivemos a oportunidade, graças à abertura que nos foi dada pelo Exmo. Sr. Prefeito, de participar da explanação dos projetos das candidatas a direção da “EMEI Maria Anita” [nome fictício], onde depois de todas haverem explanado, houve a leitura de perguntas feitas por escrito. A candidata Joana [nome

fictício], respondeu de forma evasiva às perguntas, por isso resolvi colocar o que eu pensava de tudo aquilo, já que há tempos ansiava pela oportunidade.

1) Perguntei por quê (sic) ela nunca havia feito o acerto de contas, digo, disse com todos os “as” que durante os três anos e meio que eu estou na Escola ela nunca havia apresentado contas de nenhuma entrada [de recursos financeiros] (festas e promoções).

2) Disse que se houvesse sido feito esta ou melhor este balanço nós como pais, poderíamos participar com os professores da divisão do dinheiro para atender as prioridades da escola. Anteriormente quando em resposta aos bilhetes ela disse que havia prestado contas ao superior dela. Pergunto: e nós como ficamos?

3) Há uma falta de diálogo com os pais, pois a princípio nem bilhetes avisando das reuniões havia. Ela aproveitava que as mães iam ao portão levar as crianças e fazia a reunião com aquele “pingo” de mães. Inclusive a reunião do uniforme foi feita desta maneira. Quando fui questionar sobre o uniforme, que eu não estava sabendo ela disse: “Da próxima vez mandarei anunciar na rádio”, sendo que eu estava todos os dias na escola.

4) Disse que tudo aquilo que eu estava dizendo deveria servir de crítica construtiva, pois se ela fosse reeleita deveria mudar.

5) Durante todo o tempo ela não apresentou nenhuma prova das prestações de contas nem se defendeu.

6) Foi dito pela atual diretora, que ela não pedia notas de buchinhas [material utilizado para fixar parafusos na parede] pois o “moço” da loja disse que não valia a pena.

7) Joana disse também, que usou dinheiro da Prefeitura para comprar livros para a escola, só que foi pedido, em reunião com os pais, dinheiro para comprar livros.

Quero deixar bem claro que é insatisfação minha e coloquei tudo o que meu coração achou, sem nenhuma influência de ninguém, já que eu como disse, estou a (sic) três anos e meio na escola. A gente observa, conversa e vê as coisas certas e erradas também.

Atenciosamente

Elisandra Alves [nome fictício]

Mirela de Souza [nome fictício]

3.2 Manifestações de entendimentos da proposta de gestão democrática: a visão de algumas diretoras eleitas

Pode-se dizer que a experiência de eleição de diretores na rede municipal de São Carlos forneceu alguns indicativos de como seriam outras experiências de caráter democratizantes naquela rede, como é o caso do objeto de estudo deste trabalho. Nesse sentido, buscou-se coletar algumas entrevistas e, através delas, argüir sobre conceitos inerentes à gestão democrática. As entrevistas foram feitas em 2008, quando foi possível identificar algumas mudanças em relação à forma de preenchimento dos cargos de direção e aos locais onde as entrevistadas estavam trabalhando. Tais mudanças ocorreram durante a gestão 2005-2008, quando a ocupação do cargo de diretor voltou a ser indicação do chefe do Executivo, a exemplo do que ocorria até o ano 2000, portanto antes da primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Dessa forma, além de voltar a ser indicação do Prefeito, as entrevistadas disseram que foram designadas para determinadas escolas, isto é, não escolheram onde trabalhariam e nem foram escolhidas pela comunidade usuária. Com isso, nenhuma das entrevistadas permaneceu na mesma escola a que se refere o período de estudo.

Nos depoimentos foram recordadas que práticas autoritárias não deixaram de existir após o processo eleitoral, ao contrário, muitas foram “justificadas” pelos seus praticantes como legítimas em função de ter havido a eleição, o que para muitos eleitos, significava uma espécie de “licença para se fazer o que se quer”, a exemplo de uma reunião de conselho realizada nos primeiros horários da manhã, em uma das escolas de ensino fundamental, com o objetivo de transferir compulsoriamente uma aluna que não se ajustava aos padrões da escola. Nesse caso, tomou-se o conselho como instância deliberativa para resolver “um problema” e “garantir o bom funcionamento da escola”, o que expõe a visão distorcida tanto dos sentidos desse processo eleitoral quanto das práticas pedagógicas e dos canais democráticos de participação.

Emília, nome fictício de uma das diretoras que concedeu entrevista, é servidora pública há mais de duas décadas, exerce a função de diretora há doze anos e disse que foi indicada porque havia boas referências de seu trabalho como professora na rede municipal e que não mantinha nenhum vínculo político com as administrações anteriores. A escola onde trabalhava durante a gestão 2001-2004 se localiza numa região onde prevalece população idosa, razão pela qual o número de alunos era pequeno. A escola mantinha seus jardins bem cuidados, com sementeiras

identificadas à sombra de uma árvore, onde se podia identificar parte do projeto pedagógico; em outro espaço, os sacos de coleta de recicláveis era de fácil acesso à população do entorno que ali os deixava para que a escola os vendesse ou entregasse à cooperativa de trabalhadores. A sala onde os brinquedos eram guardados ficava à disposição das crianças que os pegavam nos períodos de recreação e os devolviam logo após o seu uso, sem muita interferência dos educadores, pois já “estavam acostumados com os combinados”. Mesmo sendo uma escola de poucas crianças, a comunidade reivindicava a construção de mais uma sala para melhorar os espaços de desenvolvimento de atividades pedagógicas e administrativas. A experiência de Emília, como diretora, percorre o caminho da indicação pelo prefeito, no período anterior a 2001, da eleição de diretores pela comunidade em 2001 e, novamente a indicação pelo prefeito em 2005. Quando questionada sobre o que entendia sobre gestão democrática, assim se manifestou:

Foi a melhor coisa que eu aprendi na minha vida! Não há como construir alguma coisa sólida se não for com gestão democrática, ouvindo a todos, compartilhando, dando voz às pessoas e aprendendo a lidar com as diferenças, discutindo e construindo as melhores soluções, valorizando todas as idéias, incentivando a participação porque nada é estático na escola e a visão externa é muito importante. A gente fica mais corajosa para enfrentar as situações mais difíceis porque se sabe [que] não estamos sozinhos. Mas isso dá trabalho, exige paciência e perseverança. (Emília, diretora de escola)

A fala de Emília chama a atenção, pois ao se referir à gestão democrática como “a melhor coisa que eu aprendi na minha vida”, sugere a existência de um tempo anterior sobre o qual fez várias referências, de experiências autoritárias em que a relação de mando e subserviência afastavam o interesse na participação. Há também um sentido de “descoberta”, a qual se realiza nas possibilidades de integração com o coletivo, o que propõe, como resultado, o fortalecimento de todos, o não isolamento e a possibilidade de os membros da escola, dentre eles também o diretor, externar seus compromissos com a escola e seus usuários.

Questionada sobre se “o ficar mais corajosa” significa expulsar alunos, numa alusão à experiência relatada de outra escola anteriormente, Emília disse:

Bem, depende de quem você está falando... Para muita gente é isso mesmo. Para mim não é isso...Quando falo que fico mais corajosa, me refiro às conquistas de melhorias para a escola onde eu estava. A gente conseguiu muita coisa boa para

a escola com a participação dos pais, com o Orçamento Participativo (Emília, diretora de escola).

Entende-se, como aspecto positivo, que a dimensão pedagógica das experiências mais democráticas aparece na fala da entrevistada como “isso dá trabalho, exige paciência e perseverança”, o que propõe a necessidade de exercício contínuo e disposição para isso, contudo não se constitui em garantia de que as relações democráticas se consolidarão, pois depende da visão de mundo de quem as pratica; a mesma fala parece permitir inferência negativa, pois se a interação dos membros do grupo se der em bases nas quais prevalecem clientelismo a experiência democrática terá sido falha.

Inquirida sobre o significado da expressão “isso dá trabalho, exige paciência e perseverança”, Emília aborda a sua relação com a comunidade e o entendimento sobre participação popular:

(...) eu preservo o profissionalismo, a lealdade, a justiça e o bom-senso no trato com as pessoas, estabelecendo relações limpas e transparentes, com igualdade, (...) estabelecendo elos para garantir a aproximação da comunidade com a escola [porque] a participação é um direito. Participar é da natureza humana, mas é o meio em que se vive que pode criar as condições para participar ou impedir que tais condições se realizem (...) e a participação popular se constrói com pequenas coisas do cotidiano, a começar pelo acolhimento que se deve ter com a comunidade, pelo prazer de vir [à escola], porque há [na escola] algo que atrai (Emília, diretora de escola).

O processo eleitoral pôs em diálogo experiências e interesses de naturezas diferentes e, ao fazê-lo, agregou certo caráter desafiador, na medida em que se confrontaram na mesma arena, vontades heterogêneas, cada qual em busca de seus objetivos. A multiplicidade de interesses postos à prova fez com que ambos os lados – SMEC e postulantes ao cargo de direção –, acionassem mecanismos de defesa de seus interesses. Em resposta às denúncias feitas à época, as quais se referiam a possíveis compra de votos, propagandas baseadas na depreciação de concorrentes e boca de urna, a SMEC organizou as comissões eleitorais, pois não havia pessoal suficiente para acompanhar a todas as unidades escolares (Camargo: 2003).

É de se compreender que nesta atitude de trazer os pais para dentro do processo em andamento, através das comissões eleitorais, foi uma maneira de fortalecer a abertura das escolas à participação da comunidade e criar oportunidades para que eles, os pais, vivenciassem as

disputas de poder no interior das escolas, a cujos resultados seus filhos estariam submetidos. Como exemplo, parece válido recuperar o tom ameaçador expresso na fala de uma das diretoras “antigas” que ao se referir à sua concorrente que conversava com os pais, após o período de aulas, fora das dependências da escola, verbalizou: “quem ela pensa que é para querer concorrer comigo na minha escola”, (Caderno de anotações, 2001)², a qual revela o teor de autoritarismo presente na candidata e quão ameaçadora era, para ela, a possibilidade de perder o status e o poder que o cargo lhe conferia.

Afirma-se que o entendimento que se tem acerca da eleição de diretores na rede municipal de São Carlos compreende que a riqueza daquele evento não situa os possíveis resultados como a parte mais importante, mas considera *o processo* como o quinhão mais contundente, mais rico e significativo do aprendizado democrático, pois sintetizava oportunidades para que os usuários da escola pública exercessem algum tipo de controle sobre o Estado porque ao participar e trocar experiências formava opinião, reivindicava e fortalecia o aprendizado em sua dimensão de direito. A visão que se tem é de que o processo de eleição de diretores, se repetido continuamente, poderia ser um dos mecanismos de contribuição para o fortalecimento da democracia enquanto conjunto de regras coletivas e vinculatórias (Bobbio 2004, 2007) que, dado o seu caráter de chamar a maioria para as tomadas de decisões, viria a oferecer alternativas para que aqueles que foram chamados a decidir tivessem mais opções reais de escolha, na medida em que outros candidatos poderiam se apresentar ao pleito.

A entrevista com Anita, nome fictício de outra diretora de escola, (servidora pública há pouco mais de uma década e eleita em 2001, trabalhou em uma escola que era, segundo a própria entrevistada, o ponto de referência da comunidade e exercia sobre o lugar grande influência) revelou que uma das razões que a levou a disputar as eleições era o seu anseio pela função. Outro fator preponderante diz respeito à questão financeira, pois como residia na vila, via-se conhecida pela comunidade e, se fosse eleita permaneceria na localidade, com salário melhor. Sua visão sobre gestão democrática faz referência à SMEC e aos professores da escola e, segundo ela, foi a partir dessa proposta que “os professores ficaram mais responsáveis, se sentiram mais valorizados individual e coletivamente, deslanchavam nos projetos e nas idéias.”

² O caderno de anotações é um instrumento de trabalho, uma espécie de “diário”, no qual são registrados assuntos pertinentes ao cotidiano profissional, tais como: orientações gerais, lembretes, denúncias e alguns relatos, cujos conteúdos poderiam ser objeto de estudo e/ou orientação.

Durante a entrevista questionou-se sobre as possíveis dificuldades de trabalhar com a proposta de gestão democrática:

A maior dificuldade que eu tinha era com os pais. Eles começaram a interferir em coisas que não eram da alçada deles, como por exemplo, o projeto de educação física em tempo de frio e vento. É um projeto que não dá para desenvolver com tempo ruim porque acontece em espaço aberto. [Interferiam também] com determinada comida na merenda escolar e virava um falatório; os pais sabiam do cardápio, mas nem sempre tinham conhecimento do que era comida nutricionalmente balanceada e saudável. (Anita, diretora de escola).

A compreensão da fala de Anita ganha maior importância quando se promove a aproximação com o entendimento sobre participação popular:

Participação popular é quando a comunidade está envolvida com a escola, através de conselhos, reuniões com pais. A vila é pequena e se confundia com a família. A escola era bem atuante, interagiu com o bairro e não havia discordância quanto ao que a escola propunha. (Anita, diretora de escola).

Percebe-se que não havia discordância quando a comunidade, por alguma razão, aceitava determinadas propostas. Caso contrário e, diante da possibilidade de pressionar o Estado, por intermédio do diretor, o entendimento que prevalecia por parte da direção da escola e dos professores é de que começavam “a interferir em coisas que não eram da alçada deles” e “virava um falatório”. Em outro trecho da entrevista, fica claro:

Os professores não gostavam que as mães ficassem na escola para ajudar, se sentiam vigiados pelas mães e eles [os professores] não se esforçavam para promover maior interação (Anita, diretora de escola).

A exposição de Anita permite construir a imagem de uma escola na qual as práticas democráticas careciam de aprofundamento em sua compreensão na medida em que expunha a dificuldade de lidar com a participação dos pais, reduzindo-a às possibilidades de execução de pequenas tarefas no interior da escola, não lhes cabendo possibilidades de interferência em assuntos nos quais a escola, compreendida como direção e professores, não entendesse como sendo de sua alçada.

Diante disso, é de se perguntar com quem a escola mantinha vínculos de compromisso e qual a natureza deles, pois ao se considerar a escola pública como local da classe trabalhadora e com a qual a escola deveria manter-se estreitamente ligada, as falas de Anita sugerem

distanciamento e pouca disposição para aceitar os possíveis embates decorrentes da prática participativa, pois ao relatar (e aceitar) que os professores não se esforçavam para promover a interação com os pais, denota certa passividade. A suposição de um possível compromisso com o Estado não encontra respaldo nas falas, uma vez que as políticas democráticas que estavam sendo implementadas deveriam responder aos interesses do Estado, que favorecia a ampliação da participação popular, e as falas de Anita sugerem que suas práticas estavam mais vinculadas aos interesses pessoais que coletivos, já que as decisões em sua escola pareciam considerar a opinião de parte do grupo, preponderantemente os professores.

A ação de compreender que a participação dos pais pode circunscrever-se a determinadas situações, como as de voluntariado e não pode abarcar outras, como interferir em assuntos relacionados à merenda escolar ou às atividades pedagógicas põe em evidência a distância existente entre os supostos saberes superiores da escola e uma espécie de desconsideração do conhecimento dos “de baixo”, para os quais cabia aceitar o que a escola propunha.

A possibilidade de abertura da escola à participação dos pais, mesmo na condição de “serviçais voluntários”, parecia servir a alguns propósitos como o de manter a aparência democrática, pois as mães estavam presentes na escola e o de suprir certa deficiência de liderança da diretora, que parece ter tirado proveito do fato de os professores se sentirem vigiados com a presença das mães e “ficaram mais responsáveis”.

A outra entrevistada, cujo nome fictício é Berta, é professora há trinta e seis anos, dos quais vinte e três atuando como diretora de escola. Berta passou a maior parte de seu tempo de serviço em uma unidade escolar localizada num dos bairros mais populosos, violento e afastado da cidade. Uma das queixas recorrentes dos habitantes daquele bairro dizia respeito ao preconceito com que eram tratados, pois muitos deles não conseguiam emprego ao dizerem o nome do bairro onde moravam, em função da história de violência. A entrevistada lembrou que essa história de preconceito começou a mudar porque a Prefeitura vem fazendo, desde 2001, intervenções no bairro e investindo em políticas públicas que melhoram a vidas das pessoas, como iluminação pública, segurança, creches etc. Berta considera que aquela escola onde trabalhou é muito importante para o local e recorda que quando se mudaram para lá, a escola ainda não estava acabada. Ao ser perguntada sobre o que entendia por gestão democrática, explicou:

A SMEC colocava a importância de dividir responsabilidade com o grupo como um todo. A direção saiu das mãos exclusivas do diretor. [Havia] um maior número de pessoas participando, partilhando de decisões. O importante do partilhar é colher o maior número de opiniões para chegar à melhor decisão. [Na escola] a criança também participava e acabava se tornando mais autônoma, mais questionadora. (...) Mas tem que ter norte nas orientações gerais, respeitando as especificidades para aparar as arestas e seguir adiante, a gente sentia isso na gestão de vocês. (Berta, diretora de escola)

Diante da proposta de gestão democrática, a exposição de Berta sugere que as orientações da SMEC encontravam alguma sintonia na rede. Sua percepção parece reiterar a afirmação feita anteriormente acerca do processo eleitoral, em sua dimensão de aprendizado democrático.

A fala experiente de quem convive e conhece a rede municipal de educação, como é o caso de Berta, soa como uma espécie de advertência, indicando a percepção dos efeitos das ações tomadas pelo órgão educacional central, pois o fato de “sentir” que havia um norte nas orientações da SMEC significa que aquela rede percebia com clareza a intenção da SMEC de tornar sua estrutura mais permeável à participação. Disso se conclui que posturas resistentes à proposta democratizante estariam presentes nas diversas instâncias da rede municipal de educação e, por isso,

(...)“Tudo tem que ser dosado, até a gestão democrática. Isto não quer dizer ser autoritário, mas tem que reconhecer e acatar os tempos de cada um para construir o processo. Tem que se convencer e convencer o grupo da importância das decisões compartilhadas. Lembra do projeto do Cenpec?³ Parte aceitou e parte não aceitou.” (Berta, diretora de escola)

Pode-se dizer que a proposta democratizante da SMEC, considerada a fala de Berta e as experiências do cotidiano no interior do aparato administrativo da secretaria, mostrava-se ambiciosa no sentido de propor mudanças em estruturas acostumadas com o autoritarismo, o que parecia causar uma espécie de choque, daí a necessidade de “ser dosada”. Sob outro ângulo de consideração, a mesma expressão pode significar que não seriam as intenções democratizantes da SMEC, por si só, que tornariam a rede mais democrática, mas que tal possibilidade estaria nas

³O CENPEC –Centro de Estudo e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que oferece assessoria na formulação e implantação de políticas públicas que visem à melhoria da qualidade do ensino público. O projeto a que se referiu a entrevistada fazia o acompanhamento do aprendizado da leitura e da escrita das crianças e era financiado pela Fundação Volkswagen. Sua implantação foi feita por adesão tanto de escolas quanto de professores.

mãos dos diretores, os quais dariam ao processo democratizante o perfil e a aparência que desejassem.

Ao ser solicitado que Berta explicasse melhor qual o significado da expressão “ser dosada” ao se referir à gestão democrática, assim se manifestou:

“Olha, os gestores precisavam estar seguros do que estavam fazendo, precisavam se calçar em legislações, quando fosse o caso... Porque dar abertura demais, sem ter segurança daquilo que está fazendo, pode causar uma desordem danada. Os gestores poderiam ser engolidos pelos segmentos [referindo-se ao conselho de escola], ainda mais se os segmentos percebessem que o gestor estava inseguro. Porque tem isso, também... Há gestores que têm dificuldade para estabelecer o debate, trabalhar com as divergências e expor seu ponto de vista. É por isso que eu acho que até a gestão democrática tem que ser dosada”.

(Berta, diretora de escola)

Compreende-se que a fala de Berta remete a processos que se entrelaçam, tais como a necessidade de formação continuada para gestores e para conselheiros, através dos quais as partes possam se instrumentalizar e qualificar a participação, mas se refere (também) à visão de mundo de cada um e ao modo como a rede estava acostumada a trabalhar, centralizando as suas decisões na figura do gestor ou no do órgão educacional central. Nesse caso, entende-se que a questão do poder e as possibilidades de partilhamento são elementos fundamentais a serem postos em evidência, pois ao se tomar a expressão “os gestores poderiam ser engolidos pelos segmentos, ainda mais se os segmentos percebessem que o gestor estava inseguro”, tem-se a impressão de que havia necessidade de que estes exercessem pleno domínio sobre as possibilidades de participação dos segmentos.

Reitera-se, entretanto, que enquanto a população não tiver oportunidades que possibilitem o exercício de fazer de escolhas, mesmo com todas as possibilidades de cerceamento ou falta de prática, dificilmente haverá sociedade democrática, como sugeriu Bobbio (2007). A escola, entendida como reprodutora de estruturas sociais mais amplas, é um dos lugares em que tais possibilidades encontram terreno fértil para seu exercício, já que tempos diferentes de aprendizados coexistem e criam oportunidades para o enriquecimento das experiências individuais e coletivas.

3.3 Conselho de escola

De acordo com Camargo (2003), as comissões que fizeram o acompanhamento do processo eleitoral de diretores funcionariam, na prática, como embriões dos conselhos de escola no sentido de que estavam efetivamente praticando a participação em processos decisórios, cuja instância de participação estaria assegurada em expediente legal específico.

As experiências de colegiados de participação da população usuária dos serviços educacionais na rede municipal de São Carlos, diretamente ligados à escola, identificavam-se com os canais tradicionais das Associações de Pais e Mestres, utilizadas como mecanismos de arrecadação de receitas financeiras através de festas e promoções e os conselhos de classe mais voltados à análise do rendimento escolar dos alunos e de determinadas situações que pudessem comprometer o que usualmente era definido como “o bom andamento da escola”.

Ao instituir formalmente o Conselho de Escola na rede municipal de educação, por intermédio do Decreto Municipal nº 11, de 05/02/2003, buscou-se valorizar a construção coletiva do modo como a escola seria gerida em seu cotidiano, conforme se observa a seguir:

Art. 1º - A gestão da escola, como **processo que rege o seu funcionamento**, compreenderá a tomada de decisões, o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação referentes à Política Educacional no âmbito da unidade escolar, com base na legislação em vigor e de acordo com as diretrizes fixadas pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura.(Decreto Municipal nº 11, de 05/02/03; grifos nossos)

Lembrando que a palavra *processo* é de origem latina, derivada do verbo *procedere* (*pro* + *cedere*) que indica a ação de avançar, de ir para frente, é de se compreender que a SMEC ao buscar fortalecer a diretriz democrática, tomou a gestão como *processo* e, ao fazê-lo, definiu *a forma e os procedimentos* que embasariam as ações desenvolvidas no âmbito da escola a fim de que esta atingisse seus objetivos valendo-se de estratégias que envolvessem a coletividade, situação que se vê reafirmada no artigo 2º:

Art. 2º - A gestão da escola será desenvolvida de modo coletivo, envolvendo toda a comunidade escolar, sendo o Conselho de Escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento, fiscalização e avaliação do planejamento e do funcionamento da unidade escolar. (Decreto 11, de 05/02/03)

É de se observar que esse aparato legal determina uma seqüência de ações inerentes ao conselho as quais, uma vez implementadas, propõem o fortalecimento desse colegiado, na medida em que elabora, delibera, acompanha, fiscaliza e avalia o planejamento e o funcionamento da escola. Nota-se que neste decreto o conselho não atua como uma *instância auxiliar do diretor* da escola, através da qual este pode dar às decisões aparência de democrática, porém faz prevalecer a sua vontade. Ao contrário, propõe que o Conselho de Escola seja um centro permanente de debate e de articulação entre os vários setores da escola (Art. 3º), tornando-o um organismo dinâmico, comprometido com a democratização da gestão, do acesso e permanência dos educandos em escola pública de qualidade (Art. 5º).

A amplitude das atribuições do Conselho de Escola, constantes do Art. 7º reafirma a importância desse colegiado como canal de participação democrática da vida da escola, com possibilidades de interferências na condução dos processos pedagógicos e administrativos mediatizadas pela discussão, reflexão e fundamentação de propostas que possam ser apresentadas. Nesse sentido, o Conselho de Escola não poderá propor quaisquer alterações que não tenham sido previamente estudadas, compartilhadas, debatidas e decididas, o que sugere que a escola necessitará manter-se disponível para a prática dialógica e os conselheiros, por sua vez, atentos para que a sua participação não seja cerceada por mecanismos velados que possam culminar em desânimo e descrença, minando o processo democrático. Para, além disso, defende-se que as decisões do Conselho de Escola que possam interferir ou modificar os processos pedagógicos e administrativos sejam referendadas pelos conjuntos da comunidade escolar, os representados.

Apesar dos avanços propostos nesta legislação, é de se considerar que a questão da paridade constante do artigo 14 ainda não está plenamente superada, pois ao se tomar os propósitos democratizantes daquela gestão e a necessidade de prover as classes trabalhadoras de instrumentos capazes de exercer pressão sobre o Estado seria desejável que a comunidade usuária compusesse a maioria do colegiado, entretanto para que isso ocorresse seria necessário alterar a Lei Orgânica do Município, a qual define a paridade como critério de composição dos conselhos do município (Art. 61, Lei 34, de 05/04/1990)

3.4 Conselho Mirim: uma experiência à parte

Na escola onde Berta era diretora havia outra instância de participação, além das relatadas anteriormente, o Conselho Mirim, na qual congregavam trinta e duas crianças, cada uma representando sua respectiva classe, eleitas a partir da apresentação dos motivos que as levavam a querer representar a sua turma e do debate proposto entre seus pares, em cada classe. Sobre essa experiência, Berta assim se manifestou:

Quando começamos o ensino fundamental, em 1999, eu achei que era importante que as crianças falassem o que estava acontecendo, porque chegou um momento em que os professores falavam que tudo era culpa da família. Os pais vinham para as reuniões para ouvir reclamações de seus filhos. Não havia um elogio, não tinha palavra que enaltecesse as crianças para os pais. Então, eu resolvi pôr as crianças no meio dessa história. Isso [a instituição do Conselho Mirim] foi em 2001, quando vocês começaram a instituir a gestão democrática. Era uma necessidade que eu tinha de comprovar o que os professores falavam sobre as crianças. As crianças se tornaram meus olhos e meus ouvidos, porque eu era sozinha numa escola com 52 classes e não tinha assistente de direção, nem assistente pedagógico (Berta, diretora de escola).

Nota-se que a instituição do conselho mirim teve sua gênese em função das precárias condições de trabalho e se tornou um segmento relevante naquela escola para buscar superar determinadas adversidades do trabalho administrativo e pedagógico, onde a criança e sua família eram a causa dos problemas e sofriam as consequências das culpas que lhes eram imputadas. Em que pese o aparente e possível viés controlador, a ponto de as crianças se tornarem os olhos e os ouvidos da direção, foi a participação delas que permitiu que a direção soubesse um pouco mais do que ocorria na escola, conforme se pode perceber a seguir:

Cada classe discutia os seus problemas e as crianças falavam dos professores, dos funcionários, da merenda, das coisas que estavam quebradas na escola, daquilo que faltava na sala de aula, dos coleguinhas que estavam passando por dificuldades em casa e na escola. As crianças faziam o relatório e levavam para os pais; na volta, as crianças passavam para a classe. E elas escreviam o que falavam, então eu ficava sabendo de tudo, porque elas me entregavam o relatório em reunião específica, com os 32 conselheiros. Quando havia a reunião de conselho de classe, cada representante de sala lia o seu relatório e, com isso, era

possível discutir muitos encaminhamentos. Os conselheiros mirins passaram a participar também do conselho de escola, mas não tinham direito a voto porque eram menores, mas isso não impedia que eles falassem. (Berta, diretora de escola)

A experiência do Conselho Mirim, embora tenha sido implementada em uma única escola, mostrou-se enriquecedora ao proporcionar que os usuários diretos da escola expressassem suas opiniões e manifestassem suas insatisfações, fosse encaminhando reivindicações ao prefeito municipal, ou solicitando a presença de representantes da SMEC para discutir problemas da escola.

O relato escrito por Clarice, nome fictício da coordenadora pedagógica da SMEC, à época, lembra:

Na reunião estavam crianças representantes de classe que compunham o Conselho Mirim da Escola. As crianças já estavam com a pauta escrita e tinham também um relatório das questões discutidas em classe e do que já era consenso dos colegas. Lembro que algumas questões eram polêmicas, por exemplo: no que se referia ao comportamento do inspetor de alunos, um grupo dizia que ele era muito bravo e que às vezes chegava a pegar as crianças pelo braço. Outro grupo defendia que era papel dele, pois ele estava cuidando e separando as brigas das crianças e que ele era sozinho para cuidar de muitas crianças.

Com relação ao uso da biblioteca, eles registraram que queriam muito ir até ela para escolher o livro (no momento a biblioteca estava em fase de organização, mas parece que já fazia muito tempo que eles não podiam ir retirar livro). Chegaram num acordo que a professora levaria para a sala os livros para eles escolherem. (Clarice, coordenadora pedagógica)

Nota-se que a participação das crianças em discussões de situações do cotidiano da escola não apenas expõe questões mais delicadas, como o comportamento do inspetor de alunos, como também faz refletir sobre as condições materiais de trabalho no interior da escola e como elas podem incidir na qualidade da educação.

Mesmo que haja predisposição para que o controle seja exercido sobre os alunos e sobre as suas manifestações, como pode ser percebida pela coordenadora, a naturalidade com a qual as crianças se expressam é elemento fundamental para fazer vir à tona seus desejos e sua capacidade de expressar opiniões:

A idéia do conselho me encantou muito, mas se percebia nas interferências dos adultos, que existia um poder grande de convencimento e pouco espaço para defesas. Muito interessante também foi questão quanto ao recreio (intervalo para o lanche): algumas crianças defendiam a ampliação do tempo para que eles pudessem brincar mais, mas alguém interferiu dizendo que se isso acontecesse haveria mais brigas nessa hora... Uma das crianças levantou então a pergunta: o que vocês acham que poderia ter nesse intervalo? Foi muito gostoso ouvir que eles sugeriram brinquedos como bola, carrinho, bonecas, corda. Isso deixou bem claro que é preciso cuidar das crianças e olhar pra elas como crianças e oferecer a elas oportunidades de continuar crianças. Na verdade o que vemos no Ensino Fundamental é um processo de escolarização. Mas a idéia de organizar um conselho mirim é muito interessante, entendo que é um caminho para melhorar a nossa educação, ouvir as nossas crianças. (Clarice, coordenadora pedagógica)

As possibilidades de organizar instâncias de participação, ampliando-as para os mais diversos segmentos, estabelecendo relações dialógicas respeitosas e sinceras criam oportunidades de resgatar práticas pedagógicas que valorizam aspectos lúdicos, entretanto, a disseminação dessa experiência para outras escolas é um processo a ser resgatado e construído, sobre o qual Berta expõe, em tom de quase desabafo:

Olha, eu falava para meus colegas que valia a pena, que era gratificante perceber a mudança nas crianças, ver que elas se tornavam autônomas, questionadoras e desenvolviam a capacidade de liderança, mas acho que meus colegas não acreditavam...Mas o que mais lamento é que isso tudo acabou quando terminou a gestão de vocês. Lamento não ter continuado, nem ter expandido para outras escolas porque hoje eles poderiam estar atuando em seus bairros. (Berta, diretora de escola)

As manifestações acerca da experiência do Conselho Mirim oferecem pistas importantes para que se perceba que esta instância pode ter servido aos propósitos da direção da escola, passando a impressão de que em determinados momentos fora usada ora para vigiar os professores e funcionários, ora para conseguir do órgão educacional central as melhorias de que a escola precisava. Se a possível impressão de manipulação traz à mente o aspecto negativo, nem por isso a experiência deve ser rechaçada, mas pode ser tomada como um aspecto a ser superado. As crianças questionaram, sugeriram, disseram o que as incomodava, estabeleceram relações

dialógicas descomplicadas e sinceras, o que se constitui numa oportunidade de aprendizado, de troca de experiência enriquecedora para todos.

A interrupção da experiência reafirma os prejuízos que a descontinuidade de propostas participativas traz ao processo de aprendizagem democrática e, conseqüentemente, pode conduzir a um juízo equivocado quanto à disponibilidade das pessoas de se envolverem em situações de caráter decisório.

3.5 Estatuto da Educação Municipal

A proposta de revisão da Lei Municipal 11.135, de 08/02/96, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério de São Carlos, se inseria no eixo político da Melhoria da Qualidade do Ensino e propunha “discutir com os profissionais da Educação as necessidades da categoria, resgatando a sua dignidade, a valorização e o incentivo à formação permanente” (Plano de Governo 2001-2004, p.4). Pode-se dizer que uma das dimensões democráticas da proposta se manifestou na disponibilidade da Administração Municipal de promover a discussão com os envolvidos e procurou oferecer subsídios trazendo para o contexto das discussões, profissionais ligados à área educacional por intermédio de palestras e a disponibilização de estatutos do magistério de outras cidades e demais legislações pertinentes.

A criação da Lei Municipal 11.135/96 situa-a entre a CF/88, que em seu Art. 206, V dispõe sobre a valorização dos profissionais do ensino, garantindo planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e a instituição da Lei 9394/96, de 20/12/96 (LDB). Disso decorria que embora a Lei Municipal pretendesse fazer algumas alusões ao disposto na CF/88, estabelecendo o plano de carreira e organizando a sua rede de ensino, foi a partir da Lei 9394/96 (LDB) e seus instrumentos jurídicos acessórios (decretos, pareceres, resoluções) que se instituíram cenários mais definidos em relação à questão. Nesse sentido, a LDB retomou o Art. 206 da CF/88 e determinou que os sistemas de ensino assegurassem planos de carreira e estatuto do magistério público, cuja medida refletia uma espécie de “consenso nacional”, pois se compreendia que a valorização do magistério era uma das condições para a melhoria da qualidade do ensino e definiu diretrizes para esses planos:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I. Ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II. aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III. piso salarial profissional;
- IV. progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho;
- V. período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI. condições adequadas de trabalho

Diante das novas orientações legais, a Lei Municipal 11.135/96 (embora tivesse apenas 5 anos em 2001) tinha características “velhas” em seu conteúdo e em determinados aspectos as vantagens oferecidas não se constituíam em incentivos para o professor. Para exemplificar, pode-se citar o Art. 33, que ao tratar da progressão funcional, permitia que o “especialista em educação” (na prática, todo professor com curso superior em sua área de atuação), fosse beneficiado com 5% de gratificação para cada habilitação diferente da específica. Não se trata de adotar posicionamento contrário a esse procedimento, mas o que se percebia era que os cursos adicionais vinham se transformando, em muitos casos, em artifícios para a obtenção do acréscimo salarial. Outra permissão concedida pela lei se referia aos cursos de especialização com 180 horas de duração, os quais acrescentavam ao salário 2,5%. No entanto, a junção de vários outros cursos de menor duração e sem qualquer conexão entre si até acumular 180 horas, dava direito ao mesmo acréscimo. Um professor que apresentasse curso de mestrado, tinha direito a um acréscimo salarial de 5%. O mesmo acréscimo recebia o que fizesse doutorado. Nesse caso, é de se observar que o percentual de acréscimo é o mesmo que aquele destinado aos professores que apresentassem habilitação adicional, contudo há que se considerar que tanto a proposta de mestrado quanto a de doutorado se caracterizam pela profundidade dos estudos e graus de exigência bem diferentes de uma graduação. Entendia-se, dessa forma que a estrutura daquele estatuto não criava motivações para que o professor se aprimorasse, contudo incentivava-o a frequentar cursos de curta duração (e, muitas vezes, de qualidade duvidosa), os quais lhes proporcionavam retorno financeiro mais rápido. Além dessas situações, cita-se que a Lei Municipal utilizava a expressão “1º grau” (herdada da Lei 5.692/71) com a intenção de se referir

ao ensino fundamental, etapa da educação básica que a partir da CF/88 envolveu também a educação infantil. Havia, portanto, a necessidade de rever a lei para corrigir suas distorções.

A proposta de estatuto que passou a ser discutida procurava apresentar avanços na concepção de carreira, tendo como um dos pressupostos de que os profissionais da educação deveriam fazer parte da nova legislação e, por essa razão, além dos professores, inspetores de alunos (que passaram a ser denominados “agentes educacionais”), serventes merendeiras, pajens (denominados “educadores de creches”), auxiliares administrativos escolares e secretários de escola passaram a integrar o estatuto da educação. Entendeu-se que tal procedimento procurava envolver de forma mais efetiva todos os profissionais da educação no processo educativo, pois na prática, eles são agentes importantes na formação dos alunos e devem ter garantidos seus direitos de participar dos processos decisórios que ocorrem no interior da escola, como membros integrantes dessas instituições.

Outras discussões integraram o estatuto da educação e, dentre elas, a avaliação institucional das escolas, valorizando mecanismos democráticos e transparentes, a gestão democrática do ensino e as formas de funcionamento da educação pública municipal, tais como as férias, remoções, escolha de aula (e não atribuição, que sugere ação autoritária de quem a pratica), substituições, remoções e demais elementos essenciais ao funcionamento do ensino, os quais dependiam de orientações legais a cada ano. Pode-se afirmar que o processo de discussão do estatuto da educação visava ao estabelecimento de regras transparentes, numa única legislação, por intermédio da qual os profissionais da educação pudessem visualizar suas possibilidades ao longo de sua vida funcional.

Nesse sentido, a discussão do estatuto da educação com a rede municipal de ensino se deu a partir de uma versão apresentada como contribuição do mandato da vereadora Géria Montanari (PT), a qual possuía um acúmulo de discussão com os servidores sobre esse tema. A dinâmica adotada pela SMEC previa reuniões temáticas em grupos de trabalho e plenárias. As sugestões apresentadas eram incorporadas ao texto original e submetidas às possibilidades orçamentárias e financeiras do município por intermédio de simulações de folha de pagamento e projeção temporal. Esta condição necessária de simulação permitia visualizar o futuro (e, de certa forma, era determinante) na condução dos trabalhos de discussão com a rede, pois era temeroso criar

expectativas que pudessem tornar as propostas inviáveis e, com isso, permitir que aflorassem situações de enfrentamentos políticos indesejados, já que a oposição ao governo permanecia atenta a todas as oportunidades.

É de se recordar que o processo de formulação do estatuto da educação foi demorado, conturbado, abrangendo os quatro anos da gestão até a sua última versão, pois além da necessidade de discussão com os profissionais envolvidos, havia – como já se disse –, todo o estudo de impacto financeiro dos movimentos propostos, o que consumia tempo substancial e se inseria, obrigatoriamente, junto com outras demandas do cotidiano, conforme se pode confirmar com o excerto da carta dirigida aos profissionais da educação quando da apresentação da versão final:

Reunindo os resultados das três plenárias, junto com a contribuição original e de outras buscadas pela SMEC em diversos municípios, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura efetivou, em conjunto com a Secretaria Municipal de Administração e com auxílio de uma assessoria contratada especificamente para este fim, o estudo técnico de viabilidade da proposta.

Esta etapa do processo foi mais difícil e mais lenta que esperávamos, uma vez que a Prefeitura não contava com uma informatização dos dados que permitisse, com segurança, apontar os impactos financeiros da proposta estudada. (Fonte: São Carlos:SMEC, s/d)

No decorrer das discussões dos grupos de trabalho observou-se que houve declínio da participação dos servidores e, conforme relatos da época, isso teria ocorrido por diversas razões, dentre as quais o fato das reuniões ocorrerem fora do horário de trabalho, dificultando a conciliação das mesmas com outros interesses. Outras queixas diziam respeito ao fato de que nem sempre as informações dadas pela SMEC eram levadas ao conhecimento de todos, na escola. Contudo, pode-se afirmar que o grupo que permaneceu com maior número de participantes foi o da gestão democrática, pois era neste segmento que se situava a discussão relativa à eleição de diretores, a qual permanecia na condição de *pro tempore*, expediente adotado até que o assunto fosse discutido quando da formulação do estatuto da educação municipal.

Nessa oportunidade, observou-se que a riqueza da temática relacionada à gestão democrática, com todas as possibilidades de fomentar mudanças nas relações de poder no interior das escolas era um assunto que interessava mais à SMEC (apesar de dividir opiniões também entre os seus membros) que aos diretores, os mais assíduos freqüentadores dos referidos grupos. Percebeu-se que essa distância de interesses entre as partes refletia o tensionamento existente entre as possibilidades de manter-se no cargo de diretor, com todo o *status* e poder que ele proporciona e uma suposta “perda” de poder se a escolha de diretor se desse através de eleições.

Tal situação ficou mais exposta durante a discussão do texto-base, oferecido, como já se disse, pela vereadora Geria Montanari (PT) que, ao tratar do provimento do cargo de diretor (Art. 9º), expôs mais claramente as divergências de opiniões, conforme retratado no quadro abaixo, o que permite inferir que apesar de o tema da gestão democrática ter sido reduzido aos interesses de um determinado grupo, havia indícios de que a eleição de diretores poderia se tornar uma proposta exeqüível.

Quadro 01 - Síntese da discussão sobre o provimento de cargo de diretor

Art.	Assunto	Consenso	Não-consenso
9º	Eleição de diretor de escola	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O candidato deve ser professor concursado. ▪ Candidatura em chapa (diretor e vice) com projeto pedagógico defendido publicamente. ▪ Colégio eleitoral e eleições paritárias. ▪ Voto representativo: 01/família e para alunos maiores de 16 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tempo de efetivo exercício docente para ocupar o cargo de diretor de escola. ▪ Permissibilidade ou não aos profissionais de apoio para concorrência ao cargo. ▪ Eleição ou concurso para diretor de escola.
10	Pré-requisitos para o cargo de direção	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Portador de diploma de Pedagogia. ▪ Mestrado/Doutorado em Educação são habilitados para o cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sugestão de realização de prova com caráter eliminatório aos candidatos à direção.
11	Recondução (1) ao cargo de diretor.		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apenas uma recondução.

Fonte: São Carlos, 2002. Secretaria Municipal de Educação

Pode-se perceber que as condições para que houvesse eleição estavam delineadas, quando se consideram os consensos, pois a utilização de palavras como “candidato”, “candidatura em chapa”, “colégio eleitoral” e “voto”, remetem ao processo eleitoral.

De acordo com Correa:

(...) o que parece ter ocorrido foi uma “tomada” desse espaço por parte dos diretores de escola que, por sua vez, pareciam muito mais interessados em garantir condições para se manterem no cargo do que em qualquer outra coisa. Assim, os diretores parecem ter usado a bandeira da democracia para se resguardar: o governo não poderia fazer nova eleição, nem nada, até que se decidisse “democraticamente” o que ficaria no Estatuto. (2006, p.120)

Apesar de não ter sido garantida a eleição de diretores no estatuto da educação, outras conquistas se efetivaram, tais como a inclusão dos profissionais de apoio da educação no Estatuto da Educação, podendo ser citado o reconhecimento das pajens como educadoras de creche e, para aquelas que tivessem 3 anos de efetivo exercício e certificado de conclusão do Magistério, após o enquadramento teriam sua remuneração total alterada de R\$ 686,72 para R\$ 1.298,17. Outra situação análoga ocorreu com a merendeira ou servente merendeira, com certificado de ensino médio, cuja remuneração passaria de R\$ 647,85 para R\$ 728,47, assim como o secretário de escola com nível superior, teria valor remuneratório alterado de R\$ 907,40 para R\$ 1.043,50⁴. Contudo, no caso da eleição de diretores, considera-se que a opção de provimento do cargo de diretor por indicação do chefe do executivo foi uma forma de “pôr fim à discussão” naquele momento, já que o assunto dividia opiniões, o que significa que a questão da democratização ainda não havia conquistado plenamente todas as “mentes e corações”. Nesse sentido, acredita-se que o processo de construção de estruturas democráticas, dentre as quais está a escola, depende da superação dos inúmeros obstáculos que dificultam o desenvolvimento da consciência crítica, entendida como uma espécie de “inquietação” que se alimenta do desejo de mudança.

⁴ Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos, disponível em www.saocarlos.sp.gov.br

4. DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Neste capítulo são abordados aspectos legais que definem os procedimentos relativos ao processo de planejamento na Administração Pública, determinados pela Lei Federal 4.320/64, pela CF/88 e Lei de Responsabilidade Fiscal. Em complemento, são discutidas algumas determinações da Lei 8.666/93, que trata das Licitações com o objetivo de promover algumas aproximações com situações que contribuem para dificultar a instituição de políticas públicas favorecedoras do processo democrático. Diante disso, o Regime de Adiantamento, previsto no Art. 68, da Lei Federal 4.320/64, será abordado como um instrumento capaz de promover a aproximação do Estado com seus usuários, confrontando-o com as limitações impostas pela Lei de Licitações.

Situado o entendimento dos aspectos legais, retoma-se o Regime de Adiantamento, regulamentado em São Carlos por intermédio da Lei Municipal nº 11.316/97 e faz-se a análise dos dados, baseada nas informações primárias das prestações de contas dos recursos descentralizados para as escolas municipais por intermédio deste expediente, à luz da proposta de gestão democrática. Em complemento, efetua-se breve comparação desses dados com os recursos financeiros descentralizados para as escolas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, nos anos em estudo.

Ao aprofundar a análise, o objetivo é se aproximar das possíveis respostas aos questionamentos feitos no início da pesquisa em relação à democratização da gestão, entendida como possibilidade de fomentar a prática participativa, transferindo para as escolas e comunidades usuárias as oportunidades de decidir sobre a destinação de recursos financeiros e ao papel do Estado quando se prevalece de expedientes descentralizadores, como o que está sendo proposto.

4.1 Breves considerações acerca do planejamento na administração pública

Pode-se entender que um dos principais objetivos da Lei Federal 4.320/64, que determina as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, é estabelecer diretrizes para disciplinar a atividade orçamentário-financeira pública. Por essa razão, essa lei se caracteriza por conter um

conjunto de normas, princípios e regulamentos, de aplicação obrigatória, os quais visam à instituição dos meios para a arrecadação, custódia e repartição dos recursos financeiros, no pagamento das despesas públicas, as quais dão suporte para as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento das necessidades da população.

Para o atendimento desse conjunto de normas, princípios e regulamentos, tem-se que o planejamento das ações que serão desenvolvidas ao longo da gestão se constitui no principal procedimento a ser observado pela administração pública e valorizado pela citada lei, o que passa, necessariamente, pela definição precisa dos objetivos que se pretende alcançar.

Nesse sentido, entende-se que de acordo com a literatura da administração, a centralidade do planejamento é tornar as organizações mais eficientes no desempenho de suas tarefas, para o qual é necessário estabelecer metas de longo, médio e curto prazos, cujo pressuposto é delinear as ações necessárias para que os objetivos estabelecidos no Programa de Governo (que foi eleito pela população) sejam alcançados. Diante disso, afirma-se que o planejamento é um instrumento de gestão que deve expressar a capacidade da administração de observar, analisar, avaliar e propor medidas corretivas, quando necessárias, no transcorrer da implementação das ações propostas no Plano de Governo, visando à concretização dos objetivos.

A CF/88 ao tratar dos orçamentos públicos determina:

Art. 165. As leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o

exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

(...)

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O Plano Plurianual - PPA se constitui no documento mais importante do planejamento dos entes federativos e deve prever as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, com abrangência de 4 anos, cujo alcance será de 3 anos de um mandato e 1 ano do mandato seguinte e a ele se subordinam todos os demais planos e programas.

A Lei 4.320/64, que trata do Direito Financeiro aplicáveis na elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos, não previu a necessidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, de vigência anual, que se constitui numa inovação dada pela CF/88 (Art. 165, II). Essa inovação teve como objetivo permitir maior participação do Poder Legislativo na execução e fiscalização dos atos do Poder Executivo. Contudo, a LDO além de compreender,

obrigatoriamente, as metas e prioridades que a Administração Pública pretende alcançar, isto é, onde serão feitos investimentos, os valores que caberão ao Legislativo, o percentual para a abertura de crédito suplementar, as possíveis alterações na legislação tributária, os critérios que serão utilizados na política de gestão de pessoal, inclusive no que se refere às carreiras e aos cargos e salários deve contemplar, imperativamente, as alterações dispostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00, Art. 4º), a saber:

- I. O equilíbrio orçamentário entre Receitas e Despesas;
- II. Critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- III. Critérios para controle de custos e avaliação de resultados do próprio orçamento;

Esses dispositivos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na prática, estabelecem critérios para o congelamento das dotações orçamentárias, quando a arrecadação das receitas não evoluírem conforme o previsto; determinam a existência de mecanismos de controles operacionais para avaliação das ações desenvolvidas; estabelecem condições para o início de novos projetos, após o atendimento daqueles que já estão em andamento; determinam a existência de critérios para a subvenção financeira a instituições privadas; estabelecem critérios autorizativos para o Município custear despesas do Estado e da União (por exemplo, a manutenção do Cartório Eleitoral, da Polícia Militar etc), estabelece o percentual da receita corrente líquida a ser retido na peça orçamentária, como Reserva de Contingência (parte das receitas correntes líquidas destinadas ao atendimento de situações que não puderam ser previstas naquele período). Pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal ao propor mecanismos que valorizam a geração de superávit para pagamento de dívidas contraídas pelos entes federados (inclusive a dívida externa), provoca uma espécie de “engessamento” das ações da administração pública, cerceando as possibilidades de melhor atendimento das demandas de serviços públicos para a população.

A Lei Orçamentária Anual, exigência para todos os entes federativos e também para as entidades de administração indireta, deve conter a previsão de receitas, detalhadas por fonte e fixação das despesas, até o elemento de despesa, isto é, informar com clareza a previsão de cada item do custeio e dos investimentos, nos respectivos grupos (pessoal, material de consumo, construção etc).

A partir dessas considerações, entende-se que uma das principais características que pode ser atribuída aos instrumentos de planejamento abordados é a tendência à existência de controle

das ações que serão desenvolvidas, as quais podem ser passíveis de falhas. Tais possibilidades de falhas nas ações planejadas, segundo José Antônio Pupim de Oliveira: (2006)

está relacionada à ênfase que damos no Brasil ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Porém, por outro lado, essa construção tem que ser baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos. Não podemos cair no *participativismo* populista e demagógico que vemos em algumas políticas públicas. Ao mesmo tempo, o processo de planejamento tem que ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta.

Além disso, temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da idéia do "visionário" do líder iluminado. Temos que aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável. Infelizmente, não temos o poder de controlar e prever o futuro; nem nós nem ninguém. (2006: p. 287)

Diante do exposto, fica evidente que por maiores que sejam os esforços para efetuar planejamentos amplos e abrangentes que respondam às inúmeras demandas dos usuários dos serviços públicos, é possível que ocorram situações inesperadas que, por essa razão, não tenham sido contempladas no processo de planejamento. Para Pupim (2006), as falhas no planejamento geralmente estão relacionadas aos seguintes aspectos: I) político-institucionais, que se referem à falta de articulação apropriada entre Estado e sociedade civil; II) a capacidade financeira, a qual estabelece relação direta com as falhas no planejamento, especialmente em países em desenvolvimento e III) a capacidade técnica para gerir as políticas públicas, perceptíveis pela falta de recursos humanos capacitados, equipamentos e competência técnica para gerir e articular

os diversos setores que possam garantir o bom andamento das diversas políticas públicas.(2006: p. 287)

Pelas características da Lei 4.320/64 e com as alterações introduzidas pela CF/88 e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se afirmar que as formas de controle que elas impõem (dentre elas, o controle orçamentário, financeiro, patrimonial), visam à garantia do funcionamento do aparelho do Estado, de forma burocrática (no sentido weberiano). Entretanto, a mesma lei admite a possibilidade de existência de situações imprevisíveis, as quais precisam ser atendidas através de mecanismos que não podem se sujeitar aos trâmites usuais para a execução de despesas.

4.2 O Regime de Adiantamento na Lei 4.320/64 e a Lei de Licitação

O Art. 68 da Lei 4.320/64 determina que:

O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. (Lei 4.320/64)

Conforme se pode perceber, o Regime de Adiantamento é tratado pela Lei 4.320/64 como um procedimento excepcional na gestão dos recursos financeiros públicos, destinado ao atendimento de despesas previstas em lei específica de cada ente federativo, a qual deve indicar quais os gastos que podem ser efetuados por essa forma de pagamento.

Tratando-se de entrega de numerário a servidor, precedida de empenho na dotação própria – procedimento obrigatório para a realização de despesas na administração pública –, os valores a serem liberados são consignados em despesas específicas, geralmente despesas de consumo ou de serviços, de acordo com o detalhamento da natureza da despesa determinada pela Portaria STN nº 448, de 13/09/2002. É de se observar que mesmo ao se considerar o regime de adiantamento como uma espécie de “válvula de escape” do planejamento, tal procedimento se submete ao controle contábil e financeiro como qualquer outra despesa realizada no âmbito da administração pública. Além desse controle contábil, no âmbito interno da administração pública, os valores concedidos a título adiantamento a servidor são objeto de verificação, pela auditoria externa, efetuada pelo Tribunal de Contas, em documento específico do qual devem constar o nome e

valor liberado a cada servidor. Tal procedimento visa à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como apreciação dos atos praticados por seus ordenadores de despesa, administradores, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos (...) (Instrução nº 2, § 1º, TCE/SP). Um dos aspectos observados pela fiscalização se refere à possibilidade de o procedimento ser utilizado como mecanismo de burla aos procedimentos licitatórios determinados pela Lei Federal 8.666/93, a Lei de Licitações.

A licitação, segundo Meirelles:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”. (2005, p. 269)

Recorde-se que de acordo com os limites e modalidades de compras estabelecidos por essa lei (Art. 23), estão dispensados de licitação as aquisições de bens e serviços que não ultrapassem 10% do valor mínimo (no caso, a carta convite) por ela estabelecido, o que corresponde a R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para outras aquisições que não se enquadram naquela classificação (Art. 24). Esses limites (inalterados desde 1998) somente podem ser utilizados uma vez durante o ano fiscal no âmbito do ente federativo, o que significa que ao ser atingido o valor mínimo, a administração pública, a rigor, ficaria impedida de utilizá-la novamente, pois à luz do entendimento legal, as regras para aquisição de bens ou serviços na administração pública estão dadas pela Lei de Licitação.

Entende-se que a Lei de Licitação e a Lei 4.320/64 apresentam aspectos antagônicos, pois como se disse antes, tem-se a Lei 4.320/64 como um mecanismo que visa garantir o funcionamento do aparelho do Estado e, nessa acepção, colocá-lo mais próximo da população (ao menos em alguns momentos), prevendo, inclusive, situações em que o planejamento é passível de falha.

A percepção que se tem acerca da Lei de Licitação (assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal), é de que seu surgimento vem atender às concepções do Estado neoliberal e, para isso, cria mecanismos de controle através dos processos administrativos, sob os quais está implícita a idéia de que é necessário que os administrados tenham controle sobre a

administração e seus atos. Aparentemente, é uma afirmação sobre a qual não se tem discordância, entretanto defende-se a idéia de que a efetivação do controle não se daria com a verificação, pelos administrados, dos atos já praticados pela administração. Diante disso, seria mais coerente que os administrados participassem do processo de decisão. Tal percepção, originada no cotidiano da Administração Pública, tem demonstrado que a *forma* como se interpreta essa lei produz resultados que podem ser muito onerosos à Administração Pública e aos administrados. Disso decorre, por exemplo, o excesso de formalismos, que nem sempre é da lei, mas de quem a aplica. Essas situações geram restrições à atuação do Estado, tornando a prestação de serviços morosa (como é de interesse dos privatistas). Entende-se que, na prática, esse tipo de cerceamento dificulta que o Estado se aproxime de seus usuários com serviços de qualidade. Nesse sentido, parece apropriado afirmar que ao promover esse tipo de cerceamento, a Lei de Licitação, aliada aos demais regulamentos, é um mecanismo acessório que, ao criar controles excessivos e limitadores da atuação do Estado, está facilitando a contratação de empresas privadas e do terceiro setor para atuar em substituição ao Estado. Um dos questionamentos que se faz em relação a isso diz respeito ao custo e à qualidade dos serviços prestados pela iniciativa privada. Cita-se como exemplo as situações divulgadas pela mídia em relação à alimentação escolar, em que os custos dos serviços privados (sem se referir à qualidade) chegam a ser três vezes mais caros que se fossem prestados pelo Estado¹.

Não se trata de defender que o serviço público não deve observar os princípios legais ou ser desregulamentado. O que se pretende explicitar é que, na prática, há situações em que se torna necessário tomar certas decisões as quais, no limite, podem significar a prestação ou a negligência do serviço público e, nesse caso, a lei deveria ser um mecanismo cuja aplicabilidade favorecesse a prestação de serviços à população, com a sua efetiva participação.

No que se refere ao Regime de Adiantamento, admitido o limite estabelecido pelas leis (federal, de licitação e, municipal - no caso de São Carlos, do Regime de Adiantamento) em relação às possibilidades de compras (R\$ 8.000,00/ano por tipo de material), pode-se concluir,

¹ Estudo de custo da alimentação escolar realizado pela pesquisadora na Prefeitura Municipal de Suzano, em 2005, mostrou que o custo da refeição fornecida pelo Município para o ensino fundamental era de R\$ 0,56 para um cardápio composto por duas refeições (café da manhã e refeição principal). O estudo considerou um cardápio de 15 dias, no qual em cada semana, era composto basicamente por 2 dias de arroz e feijão, 2 dias de sopa e 1 dia de macarronada, admitindo variação para “cachorro-quente” (de custo mais elevado, em função do pão) para a refeição principal e café da manhã composto por biscoito doce ou salgado e bebida láctea. Se o mesmo cardápio fosse feito por empresa privada, custaria em torno de R\$ 2,30 na fase de cotação de preços, podendo chegar a R\$ 1,80 após o processo licitatório.

hipoteticamente, que numa rede de ensino composta por 50 escolas, caberia a cada uma a possibilidade de dispor de R\$ 0,80/dia letivo para buscar o atendimento das necessidades em relação a um determinado tipo de material. Se determinada rede de ensino possui, por exemplo, 25.000 alunos, caberia para cada um o valor R\$ 0,32/ano. Pode-se dizer que é impossível resolver a equação dada pela necessidade de observar os limites legais e realizar compras nesses parâmetros.

Diante disso, seria de se afirmar que os procedimentos de aquisição por Regime de Adiantamento, quando confrontados com as disposições da Lei de Licitação são, por si só, inexecutáveis, o que fortalece a idéia de afastamento do Estado da população. Entretanto, de acordo com estudos² que vêm sendo realizados em âmbito da administração federal, os custos fixos para instalação de procedimento licitatório na modalidade convite (R\$ 80.000,00) são muito altos, o que pode encarecer ainda mais o preço final do produto a ser adquirido. Nessa perspectiva, diz-se que pode ser enganosa a idéia de que a licitação seleciona a proposta mais vantajosa, o que põe em perspectiva a necessidade de discussão das formas como a Administração Pública pode efetuar as compras.

Com essas considerações, a possibilidade de estabelecer uma política pública que conjugue a participação popular nos processos decisórios, com disponibilização de recursos financeiros, aliada à forte e contínua presença do Estado na prestação de serviços, parece encontrar inúmeras limitações, dentre as quais as legais. Nesse sentido, implementar políticas públicas nesses moldes, dependerá, a rigor, da vontade dos administradores, de sua concepção de Estado e (não sendo possível se esquecer) da tolerância dos agentes de fiscalização financeira do Tribunal de Contas do Estado.

4.3 A descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais de São Carlos

4.3.1 Procedimentos administrativos

A proposta de descentralização de recursos financeiros para as escolas da rede municipal de São Carlos integra o eixo político da democratização da gestão, como possível

² Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o PLC 32/07 para a alteração dos limites da lei de licitação. De acordo com o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, a alteração dos limites passou a ser estudada depois que estudos mostraram que no âmbito federal o custo do processo de seleção na modalidade convite é de R\$ 36,7 mil por aquisição, o que representa quase a metade do valor máximo que pode ser adquirido por essa modalidade. (fonte: www.licitação.net)

mecanismo para incentivar a participação da comunidade usuária nos processos decisórios, fortalecendo a autonomia das escolas.

Observados os parâmetros legais já explicitados em relação do Regime de Adiantamento, especialmente no que se refere à possibilidade de aproximar o Estado dos cidadãos, a SMEC retomou a Lei Municipal 11.316/97 que trata do assunto e passou a liberar os recursos para as escolas municipais de forma regular visando ao atendimento das necessidades das unidades escolares, pois de acordo com relatos da época, o histórico deste procedimento demonstrava que os critérios utilizados para as liberações de recursos sugeriam a existência de relações clientelistas. Além disso, observou-se que dos prédios escolares (43 unidades até o final de 2000), 30 possuíam entre 17 e 49 anos de idade, conforme se demonstra a seguir, situação que gerava necessidade de constantes serviços de manutenção, além daqueles oferecidos pela SMEC por intermédio da criação de uma seção de serviços para atendimento das necessidades das escolas.

Quadro 02 – Ano de construção e idade dos prédios escolares, considerado o 1º ano da gestão 2001-2004 – São Carlos

Período/Gestão	EMEI	Creche	EMEB	TOTAL	Idade em 2001
1952 – 1962	1	0	0	1	49
1964 – 1969	2	0	0	2	37
1969 – 1970	1	0	0	1	32
1970 – 1973	1	0	0	1	31
1973 – 1977	4	0	0	4	28
1977 – 1981	3	0	0	3	24
1981 – 1983	6	2	0	8	20
1984 – 1988	2	3	0	5	17
1989 – 1992	2	1	2	5	12
1993 – 1996	2	2	1	5	8
1997 – 2000	1	3	4	8	4 ou menos
2001 – 2004	5*	3	1	9	0 a 3 anos
TOTAL	30	14	8	52	

Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos/SMEC. * Das 5 unidades, 3 funcionam em casas alugadas.

No caso da descentralização de recursos financeiros, um dos incentivos dados às ações democratizantes mostrou-se por intermédio da publicação de uma cartilha com as principais informações sobre os procedimentos para execução dos gastos, através de perguntas e respostas mais freqüentes, as quais foram disponibilizadas para as escolas e conselheiros de escola. As informações sobre tais procedimentos visavam basicamente à necessidade de verificação, junto

aos setores da prefeitura, se o bem ou serviço necessário era passível de fornecimento através da capacidade interna já instalada, uma vez que grande parte das necessidades das escolas poderia ser atendida pelo almoxarifado, no caso de materiais e pela Secretaria de Obras, no caso de serviços, tendo em vista a possibilidade de minimização de custos; além disso, as orientações valorizavam a pesquisa de mercado quando da aquisição de materiais e serviços através de orçamentos feitos pelas unidades escolares, por intermédio dos quais buscava-se conjugar o binômio menor preço e melhor qualidade, chamando-se a atenção para o fato de que a convergência de preço e qualidade não impunha a obrigatoriedade de adquirir sempre o produto ou serviço mais barato. As escolhas deviam se pautar pelo princípio da economicidade, posto que a inobservância deste princípio poderia causar prejuízo ao erário se a relação custo-benefício não demonstrasse eficiência no gasto público. As notas fiscais relativas aos gastos efetuados, devidamente justificadas, comporiam a prestação de contas apresentada à SMEC, devendo ser acompanhada de parecer de um colegiado escolar, do qual deveriam constar os pais, professores, funcionários e alunos.³

Não houve exigência de que o parecer do colegiado nas prestações de contas fosse de um determinado colegiado – da APM ou Conselho de Escola, por exemplo –, por prevalecer como orientação geral a necessidade de prestação de contas à comunidade escolar e porque nem todas as escolas dispunham desses canais de participação; os Conselhos de Escola foram legalmente instituídos em 2003, enquanto a descentralização de recursos era um expediente existente desde 1997. Dessa forma, as unidades escolares dispunham de liberdade para reunir pessoas diferentes a cada prestação de contas, discutindo com elas as possibilidades de emprego dos próximos recursos e demonstrando-lhes os gastos já efetuados. Tal procedimento, no entanto, não excluía a necessidade de prestação de contas à comunidade durante as reuniões de pais, afixação das prestações de contas em local de fácil acesso na escola, disponibilização dos documentos comprobatórios das despesas efetuadas para consulta da comunidade e do acolhimento de sugestões.

Os procedimentos de análise das prestações de contas dos recursos descentralizados adotados pela SMEC consideravam os aspectos legais que davam suporte ao expediente, de modo a identificar a eficiência do gasto diante das necessidades das escolas, geralmente demonstradas nas justificativas apostas nos comprovantes das despesas, cujo exemplo pode ser tomado de uma

³ Para melhor entendimento, consulte o anexo1, cartilha de Suprimento de Fundos

Emei que justificou o gasto de R\$ 13,00, expondo que “Foi preciso substituir o registro do botijão de gás que estava vazando”. Nesta situação e em outras análogas, o risco de acidente era iminente, o que caracterizava a urgência no atendimento.

Nas situações em que as despesas efetuadas extrapolavam os limites permitidos pela lei, a exemplo da aquisição de vasos de flores para presentear professores em comemoração ao seu dia, o titular responsável pelos recursos financeiros era formalmente notificado pela SMEC e convocado a ressarcir os cofres públicos. Em situações mais graves, e se houvessem indícios de que a utilização dos recursos se dera de forma ilegal, as medidas adotadas pela SMEC consistiam na solicitação de abertura de sindicância mediante relatório circunstanciado, visando à apuração de responsabilidades, conforme foi possível verificar através de documento interno da SMEC, de 06/05/2002.

Efetuada as análises do ponto de vista da legalidade dos gastos, cada uma das despesas era classificada em sua respectiva categoria, expediente criado pela SMEC para compor o processo de planejamento futuro (anexo 2) permitindo visualizar a totalidade de recursos empregados em cada uma das categorias, cuja finalidade era verificar a necessidade e conveniência de abertura de processo licitatório para aquisição de determinado produto ou serviço, conforme se pôde verificar nas categorias destinadas à classificação de despesas com aquisição de filmes e revelações fotográficas. Neste caso, as despesas com aquisição de filmes e revelações eram cobertas com recursos de adiantamento; mais tarde, verificou-se por intermédio da análise das prestações de contas que era mais viável, do ponto de vista econômico, substituir esse procedimento com a abertura de processo licitatório que determinava uma empresa para fornecer filmes e revelações fotográficas. Mais adiante, esse processo também foi substituído por outro processo licitatório, através do qual foram adquiridas para as unidades escolares máquinas fotográficas digitais. Nesse sentido, entende-se que o processo de controle interno procurava identificar situações em que o emprego de recursos públicos poderia se encontrar vulnerável, razão pela qual eram tomadas medidas de correção. Sob outra perspectiva, o mesmo controle visava aprimorar a agilidade na prestação de serviços aos usuários dos serviços públicos.

Findo este processo de análise, as prestações de contas eram encaminhadas para a Secretaria Municipal de Fazenda, acompanhada de pedido de nova liberação de recursos, os quais seriam depositados em conta corrente específica, em nome do gestor escolar.

Outro dado analisado pela SMEC relacionava-se ao tempo máximo permitido para a efetivação dos gastos com recursos de adiantamento, que era de sessenta dias, findo os quais o titular dos recursos tinha cinco dias para proceder à prestação de contas ou devolver os recursos não utilizados. A observação do cumprimento desta exigência permitia que a SMEC observasse não apenas a dinâmica dos gastos, mas também os possíveis resultados quanto ao atendimento das necessidades das escolas ou ainda, se o gestor escolar estava encontrando alguma dificuldade para a execução dos recursos.

No que tange à dinâmica do atendimento das necessidades das escolas, a análise das prestações de contas permitia identificar parte do perfil dos gestores da rede municipal. Em alguns casos, notava-se que os gestores com perfil mais dinâmico desejavam resolver suas situações de modo tão acelerado que se preocupavam em gastar rapidamente os recursos descentralizados para, em seguida, receber outro e dar prosseguimento às tarefas anteriormente planejadas. Movidos pelo desejo de solucionar os problemas de sua unidade escolar no menor tempo possível, poderiam incorrer a erros, posto que a pressa poderia deixá-los vulnerável quanto a observar procedimentos legais. Pode-se citar como exemplo o fato de o diretor ser uma pessoa conhecida da comunidade do entorno da escola, inclusive dos comerciantes, os quais reconhecendo-o como preposto do Estado ou tendo com ele vínculos de amizade (e até o filho na escola), permitia que o gestor efetuasse compras em seu estabelecimento comercial e “ficasse devendo”.

Para evitar situações como esta, cabia à SMEC tomar as providências necessárias para suprir demandas, especialmente quando estas apontavam para a admissão de procedimento licitatório, dado o seu custo. Nesses casos, uma espécie “de negociação” acontecia entre a SMEC e os gestores, de tal forma que as dificuldades eram superadas e as necessidades sanadas. As “negociações” se referiam à partilha das obrigações, de modo que a SMEC executava a maior parte dos serviços, deixando para os gestores a parcela cuja execução não se mostrava passível de infração legal.

Em outros casos em que certos gestores apresentavam perfil menos dinâmico e relatavam algum tipo de dificuldade para a execução dos gastos, cabia à SMEC efetuar o levantamento, nas próprias unidades, das ações que poderiam ser realizadas pelo diretor(a) com os recursos descentralizados, visando à melhoria de sua unidade escolar, sugerindo, por exemplo, a troca dos

vidros quebrados, consertos de vazamentos e fechaduras, aquisição de cadeados e outros pequenos reparos.

Em casos desta natureza as “negociações” também estavam presentes e seguiam o mesmo padrão das demais escolas, ressaltando que na partilha das obrigações, aquelas que ficavam para a escola eram passíveis de verificação pela SMEC, no sentido de acompanhar tanto a evolução dos serviços quanto o aprendizado do gestor na execução dos recursos financeiros.

Uma possível análise, sob a perspectiva do papel do Estado, entende-se que o conjunto das situações relatadas demonstra a preocupação da gestão em estudo de fazer com que o Estado estivesse mais presente na vida de seus usuários. Do ponto de vista das possibilidades da gestão democrática, percebeu-se a disposição para o acolhimento das dificuldades e a busca da superação, a valorização do aprendizado coletivo tanto dos gestores quanto da comunidade. Verificou-se o caso de uma escola de educação infantil que, em decorrência das dificuldades apresentadas pelo gestor na execução dos recursos financeiros sob sua responsabilidade, todos os procedimentos passaram a ser acompanhados pelos pais dos alunos, os quais cuidavam para apresentar e discutir com a SMEC as necessidades da escola e de seus filhos.

4.3.2 A categorização das despesas inscritas no Regime de Adiantamento

Para a realização desse estudo, optou-se por retomar as classificações iniciais, feitas pela SMEC, e reduzi-las a quatro categorias por se considerar que as despesas efetuadas tinham o caráter de operacionalização dos serviços oferecidos pela escola, isto é, serviam basicamente à manutenção predial, aquisição de materiais de expediente, aquisição de materiais pedagógicos e de materiais de higienização, conforme quadro abaixo:

Quadro 03 - Categorização das despesas, segundo o caráter operacional

Manutenção Predial	Inscreveram-se nesta categoria todas as despesas, cujos efeitos incidiriam nos aspectos físicos da construção e/ou em seus móveis e utensílios: materiais elétricos, materiais de limpeza, material hidráulico, material de pintura, material de construção, serviços de pintura e serviços de pedreiro, serviços gerais, ferramentas diversas, manutenção de móveis e equipamentos, utensílios de cozinha, materiais sem classificação específica.
Materiais de expediente	Inscreveram-se nesta categoria todas as despesas com materiais cuja utilização contribuiria para a operacionalização dos serviços administrativos da unidade escolar: materiais de escritório, xérox, encadernações.
Materiais Pedagógicos	Inscreveram-se nesta categoria todas as despesas com materiais cuja utilização incidiriam no processo de ensino e aprendizagem: materiais lúdicos, materiais pedagógicos, filmes, revelações de filmes.
Materiais de higienização	Inscreveram-se nesta categoria todas as despesas com materiais cujo consumo se dariam diretamente no atendimento ao aluno.

Fonte: elaboração da autora, a partir das categorias criadas pela SMEC, conforme anexo 2

A partir dessa categorização, os valores constantes das prestações de contas foram agrupados por segmento escolar (Creches, Escolas Municipais de Educação Infantil e Escolas Municipais de Educação Básica) e por escola, em cada ano da gestão 2001-2004, conforme anexo 3. Na sequência, deu-se a preferência por visualizar os gastos efetuados em cada segmento escolar e em cada categoria de despesa no conjunto dos quatro anos, com o objetivo de se verificar o padrão dos gastos com recursos de adiantamento, conforme tabelas a seguir:

Tabela 05- Padrão de gastos com recursos de adiantamento – Creches São Carlos 2001-2004 (R\$)

Categoria de despesa	2001	2002	2003	2004	Total
Manutenção Predial	32.788,14	36.121,99	44.188,78	49.052,30	162.151,21
Materiais de Expediente	5.220,81	3.699,23	4.673,48	5.382,91	18.976,43
Materiais Pedagógicos	11.193,03	17.450,68	20.367,16	17.137,67	66.148,54
Materiais de higienização	1.959,77	7.785,11	7.794,97	8.427,12	25.966,97
Total	51.161,75	65.057,01	77.024,39	80.000,00	273.243,15

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas das Creches

Tabela 06- Padrão de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Infantil - São Carlos 2001-2004 (R\$)

Categoria de despesa	2001	2002	2003	2004	Total
Manutenção Predial	53.014,87	75.038,65	97.619,94	78.828,97	304.502,43
Materiais de Expediente	7.622,72	9.884,38	12.153,03	15.925,51	45.585,65
Materiais Pedagógicos	21.293,83	26.829,19	31.017,68	38.740,73	117.881,43
Materiais de higienização	719,60	2.403,85	232,18	4.225,70	7.581,33
Total	82.651,02	114.156,07	141.022,84	137.720,91	475.550,84

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas das EMEIs

Tabela 07- Padrão de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Básica - São Carlos 2001-2004 (R\$)

Categoria de despesa	2001	2002	2003	2004	Total
Manutenção Predial	45.645,30	27.917,20	21.883,16	26.603,21	122.048,87
Materiais de Expediente	3.147,93	6.525,70	8.708,14	8.636,16	27.017,93
Materiais Pedagógicos	8.552,02	8.205,25	9.121,75	7.240,47	33.119,49
Materiais de higienização	294,59	305,13	286,55	520,16	1.406,43
Total	57.639,84	42.953,28	39.999,60	43.000,00	183.592,72

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas das EMEBs

Verificou-se, inicialmente, a existência de certa “hierarquia” nos gastos com recursos de adiantamento. Os dados permitem inferir que todos os segmentos apresentaram os mesmos padrões para a execução dos recursos financeiros recebidos: priorizaram a manutenção predial e materiais pedagógicos para as escolas. No caso das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e Escolas Municipais de Educação Básica (EMEB) percebe-se que os gastos com materiais de expediente são a terceira prioridade das escolas. Para as creches, ao contrário, os

gastos com materiais de higienização são mais elevados quando comparados com os gastos com materiais de expediente, conforme é possível visualizar pelos gráficos abaixo:

Gráfico 01- Hierarquia de gastos com recursos de adiantamento – Creches – São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores

Gráfico 02- Hierarquia de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI – São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores

Gráfico 03- Hierarquia de gastos com recursos de adiantamento – Escolas Municipais de Educação Básica - EMEB – São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores

As possíveis justificativas, para tal hierarquia nos procedimentos de execução financeira podem ser entendidas da seguinte forma: a) em relação à manutenção predial, infere-se que a prioridade se deu em decorrência da idade dos prédios e pela ausência de manutenção dos mesmos ao longo dos anos, o que contribuiu para que depreciassem mais rapidamente; b) quanto aos materiais pedagógicos, percebeu-se que as escolas expressavam preocupação com o desenvolvimento dos alunos e com a melhoria da qualidade do ensino, pois se verificou que essas aquisições se referiam a materiais de livre escolha das escolas, isto é, eram adquiridos aqueles que o conjunto de profissionais das escolas, geralmente liderado pelos professores, entendia como adequados e complementares às atividades desenvolvidas, pois para o conjunto da rede municipal de ensino, as aquisições eram feitas de forma mais centralizada, pela SMEC, por intermédio de licitação e c) em relação aos materiais de higienização para as creches, os dados sugerem a preocupação com os cuidados com a higiene e supõem que no planejamento central da SMEC as aquisições podem ter sido insuficientes.

4.3.3 Análise dos gastos com recursos de adiantamento

Percebeu-se que no segmento de creches o total gasto com recursos de adiantamento no período de 2001 a 2004 foi de R\$ 273.243,15, o que implica na média de R\$ 68.310,79/ano para o total de unidades do segmento. Ao se considerar a existência de 13 creches, tem-se um gasto médio de R\$ 5.254,68/unidade/ano. No gráfico a seguir, para o qual foram preservados os valores nominais gastos no conjunto dos quatro anos, por unidade, é possível perceber que o desempenho das unidades escolares para efetuar gastos com recursos de adiantamento é bem diferente de uma unidade para outra. Entendeu-se que o perfil dos gestores foi um fator que influenciou na dinâmica da execução recursos, a exemplo da criatividade de uma das gestoras de creche que, necessitando melhorar as condições físicas da lavanderia de sua unidade, providenciou a aquisição de madeira necessária para o armário e contratou a mão-de-obra para a fabricação do mesmo, providenciando, em seguida, a incorporação do bem ao patrimônio público.

Gráfico 04- Gastos totais com recursos de adiantamento em creches São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas das creches

No segmento das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), no conjunto dos quatro anos, verificou-se que o total de gastos foi de R\$ 475.550,84, para um total de 30 unidades, incluído o Departamento de Educação, cujos recursos eram utilizados para atendimento

dessas unidades. Diante disso, verificou-se que a média anual de gastos foi de R\$ 118.887,71. Neste caso, a média de gastos de cada unidade, por ano foi de R\$ 3.962,92.

O gráfico a seguir, a exemplo do anterior, confirma que das 30 unidades, somente 9 gastaram entre R\$ 20.000,00 e R\$ 27.000,00 nos quatro anos de gestão.

Gráfico 05- Gastos totais com recursos de adiantamento em Escolas Municipais de Educação Infantil – São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas das Emeis

No segmento das Escolas Municipais de Educação Básica, as quais compreendem o ensino fundamental, observou-se nos quatro anos de gestão foram gastos R\$ 183.592,72 para as 8 escolas, o que implica na média anual de R\$ 45.898,18. Para cada escola tem-se a média de R\$ 5.737,27 por ano. É de se observar que no caso dessas escolas, apenas duas gastaram menos de R\$ 20.000,00 no conjunto dos quatro anos.

Gráfico 06- Gastos totais com recursos de adiantamento em Escolas Municipais de Educação Básica – São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração da autora, a partir das prestações de contas das EMEB

A questão que se colocou foi a seguinte: para que todas as unidades tivessem desempenho semelhante, quanto cada uma deveria ter gastado? Para responder a essa questão, considerou-se a maior média de gastos entre os segmentos (no caso, as EMEBs, com R\$ 5.737,27/ano) projetando-se esse valor pelo número de escolas e no período de 2001-2004, conforme tabela a seguir:

Tabela 08- Projeção de gastos a partir da média dos gastos efetuados pelas Escolas Municipais de Educação Básica São Carlos (2001-2004)

Tipo	Valor médio/ano (R\$)	Nº de escolas do segmento	Valor/ano (R\$)	Valor em 4 anos (R\$)
Creche	5.737,27	13	74.584,51	298.338,04
Emei	5.737,27	30	172.118,10	688.472,40
Emeb	5.737,27	8	45.898,16	183.592,64
Total projetado (1)			292.600,77	1.170.403,08
Valor efetivamente gasto em 4 anos (2)				932.386,71
Diferença entre o valor projetado e o gasto				238.016,37

Fonte: elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores

Verificou-se, nessa situação, que as Creches e as Escolas Municipais de Educação Infantil poderiam, em tese, ter gastado mais recursos.

Na sequência, buscou-se verificar o significado dos recursos efetivamente gastos em termos de valor per capita, obtendo-se os seguintes resultados:

Tabela 09- Valor per capita por categoria de despesa – Creches – São Carlos 2001-2004 (R\$)

Categoria de despesa	2001	2002	2003	2004
Manutenção Predial	50,76	44,10	41,81	40,61
Materiais de Expediente	8,08	4,52	4,42	4,46
Materiais Pedagógicos	17,33	21,31	19,27	14,19
Materiais de higienização	3,03	9,51	7,37	6,98
Total	79,20	79,43	72,87	66,23
Nº de alunos/Censo Escolar	646	819	1057	1208

Fontes: elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores; Censo escolar: INEP.

Tabela 10- Valor per capita por categoria de despesa – Escolas Municipais de Educação Infantil– São Carlos 2001-2004 – (R\$)

Categoria de despesa	2001	2002	2003	2004
Manutenção Predial	7,09	12,09	15,76	12,17
Materiais de Expediente	1,14	1,59	1,96	2,46
Materiais Pedagógicos	3,20	4,32	5,01	5,98
Materiais de higienização	0,09	0,39	0,04	0,65
Total	11,52	18,40	22,76	21,27
Nº de alunos/Censo Escolar	6478	6205	6196	6476

Fontes: elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores; Censo escolar: INEP.

Tabela 11- Valor per capita por categoria de despesa – Escolas Municipais de Educação Básica – São Carlos 2001-2004 – (R\$)

Categoria de despesa	2001	2002	2003	2004
Manutenção Predial	10,08	5,72	4,30	5,05
Materiais de Expediente	0,70	1,34	1,71	1,64
Materiais Pedagógicos	1,89	1,68	1,79	1,37
Materiais de higienização	0,07	0,06	0,06	0,10
Total	12,73	8,80	7,86	8,16
Nº de alunos/Censo Escolar	4527	4881	5091	5269

Fontes: elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores; Censo escolar: INEP.

Observou-se que os valores per capita de cada segmento apresentaram variações: a) para as creches, os valores foram praticamente os mesmos nos dois primeiros anos daquela gestão seguindo com queda nos dois últimos anos; b) para as Escolas Municipais de Educação Infantil verificou-se a tendência de elevação dos valores per capita nos três primeiros e queda no último ano da gestão; c) para as Escolas Municipais de Educação Básica os valores tiveram tendência de queda nos três primeiros anos da gestão e ligeira elevação no último ano e, mesmo assim, esse valor foi 36% menor que o praticado no primeiro ano.

Considerou-se ainda analisar o valor per capita de forma mais abrangente, isto é, sem separá-lo por segmento, o que permitiu identificar que os valores se mantiveram estáveis nos três primeiros anos, sendo observada queda no último ano da gestão. Apurou-se que a queda no último ano deveu-se à necessidade de se promover a adequação orçamentária e financeira

decorrente do encerramento da gestão, em função da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 07- Evolução dos valores per capita com recursos de adiantamento São Carlos (2001-2004) – (R\$)

Fonte: elaboração da autora, a partir dos dados das tabelas anteriores.

A seguir, foram projetados os possíveis gastos considerando-se o maior valor per capita obtido dos dados, (neste caso, o per capita obtido das Creches) cujos resultados podem ser visualizados a seguir:

Tabela 12 : Projeção de gastos a partir do valor per capita das Creches – São Carlos (2001-2004) – (R\$)

Item	2001	2002	2003	2004
Valor per capita considerado	79,20	79,43	72,87	66,23
Alunos em Creche	646	819	1.057	1.208
Alunos em EMEI	6.478	6.205	6.196	6.476
Alunos em EMEB	4.527	4.881	5.091	5.269
Total de alunos na rede	11.651	11.905	12.344	12.953
Recursos Financeiros projetados(1)	922.759,20	945.614,15	899.507,28	857.877,19
Valor efetivamente gasto em Creche	51.161,75	65.057,01	77.024,39	80.000,00
Valor efetivamente gasto em EMEI	82.651,02	114.156,07	141.022,84	137.720,91
Valor efetivamente gasto em EMEB	57.639,84	42.953,28	39.999,60	43.000,00
Total efetivamente gasto pelas escolas (2)	191.452,61	222.166,36	258.046,83	260.720,91
Diferença entre o valor projetado e o gasto (1-2)	731.306,59	723.447,79	641.460,45	597.156,28

Fonte: elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores e prestações de contas. N° de alunos: INEP

Em outro cenário, levou-se em consideração o valor obtido como per capita para a rede, que consiste na soma dos valores encontrados em cada segmento, conforme demonstrado no gráfico 7, obtendo-se os seguintes dados:

Tabela 13- Projeção de gastos a partir do valor per capita da rede – São Carlos (2001-2004)

Item	2001	2002	2003	2004
Valor per capita considerado	103,46	106,63	103,49	95,56
Alunos em Creche	646	819	1.057	1.208
Alunos em EMEI	6.478	6.205	6.196	6.476
Alunos em EMEB	4.527	4.881	5.091	5.269
Total de alunos na rede	11.651	11.905	12.344	12.953
Recursos Financeiros projetado(1)	1.205.412,46	1.269.430,15	1.277.480,56	1.237.788,68
Valor efetivamente gasto em Creche	51.161,75	65.057,01	77.024,39	80.000,00
Valor efetivamente gasto em EMEI	82.651,02	114.156,07	141.022,84	137.720,91
Valor efetivamente gasto em EMEB	57.639,84	42.953,28	39.999,60	43.000,00
Total efetivamente gasto pelas escolas (2)	191.452,61	222.166,36	258.046,83	260.720,91
Diferença entre o valor projetado e o gasto (1-2)	1.013.959,85	1.047.263,79	1.019.433,73	977.067,77

Fonte: elaboração da autora a partir dos dados das tabelas anteriores e prestações de contas. Nº de alunos: INEP

Em todas as projeções verificou-se que, em tese, os valores gastos poderiam ser maiores e, no entanto, de acordo com a dinâmica estabelecida pelo processo de prestação de contas e liberação de recursos, aliado ao perfil do gestor escolar, o Município parece ter obtido “vantagem”.

Apesar de os resultados representarem simulações, o que implica que entre as tais possibilidades e a realidade objetiva do Município talvez não houvesse condições para realizá-las, pode-se inferir que aumentar a proximidade entre o Estado e seus usuários por intermédio de políticas públicas dessa natureza, dependeria da capacidade orçamentária e financeira do ente federado, da capacidade de gestão dos diretores e da capacidade de pressão dos usuários por serviços públicos em quantidade e qualidade crescentes.

4.3.4 O impacto das despesas correntes sobre as receitas totais da educação

De acordo com as quatro categorias de despesas criadas para a análise das prestações de contas dos recursos de adiantamento, buscou-se responder à seguinte questão: sabendo-se que as despesas pagas com recursos de adiantamento compõem parte do custeio da educação, qual o impacto que as despesas correntes têm sobre as receitas totais da educação?

Para se aproximar das possíveis respostas, foram resgatados os relatórios de prestações de contas do Fundef referentes ao 4º trimestre de cada ano da gestão em estudo, dos quais foram consideradas as despesas declaradas *pagas* pelo Município, por se entender que os materiais ou serviços adquiridos com recursos de adiantamento eram pagos imediatamente. Dos grupos de despesas declaradas nos relatórios do Fundef, foram deliberadamente excluídas as despesas referentes aos gastos com pessoal, investimentos, subvenções sociais, inativos e outras não pertencentes aos grupos selecionados. Dessa forma, somente as que se referiam a serviços de terceiros pagos à pessoa jurídica, serviços de terceiros pagos à pessoa física e materiais de consumo deveriam ser considerados, pois foram nestas alíneas que se inscreveram as despesas com recursos de adiantamento, conforme tabela abaixo:

Tabela 14- Impacto das despesas correntes selecionadas sobre as receitas totais da educação São Carlos (2001-2004) – (R\$)

Grupo de despesas de custeio				
Despesas pagas com recursos do Fundef (R\$)				
	2001	2002	2003	2004
Material de consumo	19.192,60	34.974,50	-	52.735,24
Outros serviços de terceiros pessoa jurídica	-	112.589,08	321.286,68	22.597,00
Outros serviços de terceiros pessoa física	-	-	-	1.500,00
Despesas do Ensino Fundamental pagas com recursos não vinculados ao Fundef (R\$)				
Material de consumo	161.746,34	301.541,94	390.486,24	606.576,01
Outros serviços de terceiros pessoa física	-	9.368,00	30.324,40	66.363,24
Outros serviços de terceiros pessoa jurídica	2.554.412,95	306.778,51	697.126,87	1.310.704,07
Total do ensino fundamental (1)	2.735.351,89	765.252,03	1.439.224,19	2.060.475,56
Despesas da Educação Infantil/Especial (R\$)				
Material de consumo	611.543,94	413.107,40	219.091,43	483.743,04
Outros serviços de terceiros pessoa jurídica	661.708,75	412.396,52	749.044,23	1.060.027,52
Outros serviços de terceiros pessoa física	-	11.106,72	14.281,70	42.023,00
Total do ensino infantil/especial (2)	1.273.252,69	836.610,64	982.417,36	1.585.793,56
Total geral (1 + 2)	4.008.604,58	1.601.862,67	2.421.641,55	3.646.269,12
Receita total	27.873.024,83	33.267.240,77	38.353.373,95	44.069.882,83
Participação das despesas de custeio selecionadas sobre as receitas totais da educação	14%	5%	6%	8%

Fonte: elaboração da autora, a partir dos relatórios do Fundef/Prefeitura Municipal de São Carlos/SP

Verificou-se que as despesas selecionadas, em termos percentuais, sobre o orçamento da educação, apresentaram percentual mais elevado no primeiro ano da gestão (14%) e nos seguintes, foram mais baixos (5%, 6%, 8%, respectivamente), com tendência de estabilização. Possível explicação pode ser atribuída ao fato de a SMEC ter feito, no primeiro ano da gestão, a aquisição de materiais de consumo e a contratação de diversos serviços de terceiros de pessoa jurídica para atendimento das necessidades das escolas (seguro, serviço de informática, serviços

de engenharia)⁴ inscritos nessas alíneas; além dessas despesas, os gastos com energia elétrica e telefone eram elevados no primeiro ano, conforme constatou, à época, a comissão formada para acompanhar tais gastos e propor medidas de contenção. No que se refere a SMEC, iniciou-se campanha junto às escolas solicitando contenção dos gastos e fez-se o acompanhamento de todas as contas das linhas telefônicas e de energia elétrica, oferecendo às escolas o retorno em relação aos gastos mensais. Outro fator que pode ter influenciado a queda dos gastos em despesas correntes nos anos subsequentes foi a doação, por uma empresa da cidade, de grande quantidade de material escolar para os alunos (lápiz, caneta, borracha, apontador etc), o que contribuiu para “aliviar” o orçamento daquele ano e dos anos seguintes e canalizar recursos orçamentários e financeiros para outros investimentos. Além disso, buscava-se a captação de recursos em outras esferas governamentais para dar suporte a parte ações desenvolvidas pelo SMEC.

4.3.5 Impacto dos gastos com recursos de adiantamento sobre as despesas correntes selecionadas e sobre as receitas totais da educação

Optou-se por explorar os dados das prestações de contas dos recursos de adiantamento sobre as despesas correntes da educação, para responder às seguintes questões: qual foi o impacto que a descentralização de recursos gerou sobre essa parcela do custeio? Qual foi o impacto dessa ação sobre as receitas totais da educação? Os resultados obtidos são apresentados na tabela a seguir:

⁴ Levantamento feito junto ao Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de São Carlos.

Tabela 15: Impacto da descentralização de recursos sobre as despesas de custeio selecionadas e sobre as receitas totais da educação.

Item	2001	2002	2003	2004
Despesas correntes do ensino fundamental	2.735.351,89	765.252,03	1.439.224,19	2.060.475,56
Despesas pagas com recursos de adiantamento (Ensino Fundamental)	57.639,84	42.953,28	39.999,60	43.000,00
Participação das despesas de adiantamento sobre as despesas correntes do Ensino Fundamental	2%	6%	3%	2%
Despesas correntes do Educação Infantil/Especial	1.273.252,69	836.610,64	982.417,36	1.585.793,56
Despesas pagas com recursos de adiantamento (Creches e Escolas Municipais de Educação Infantil)	133.812,77	179.213,08	218.047,23	217.720,91
Participação das despesas de adiantamento sobre as despesas correntes das Creches e Escolas Municipais de Educação Infantil	11%	21%	22%	14%
Receitas totais da Educação	27.873.024,83	33.267.240,77	38.353.373,95	44.069.882,83
Gastos totais com recursos de adiantamento	191.452,61	222.166,36	258.046,83	260.720,91
Participação das despesas com recursos de adiantamento sobre as receitas totais da Educação	0,69%	0,67%	0,67%	0,59%

Fonte: elaboração da autora, a partir dos relatórios do Fundef e prestações de contas dos recursos de adiantamento/Prefeitura Municipal de São Carlos/SP

Foi possível perceber que:

- No ensino fundamental o impacto dos gastos com recursos de adiantamento sobre as despesas de custeio selecionadas representaram 2% em 2001; 6% em 2002; 3% em 2003 e 2% em 2004, para um total de 8 escolas;
- Na educação infantil o impacto foi mais representativo em relação ao primeiro grupo, pois o número de escolas é maior (43) que no primeiro caso, representando 11% em 2001; 21% em 2002; 22% em 2003 e 14% em 2004 e

- c) O impacto da descentralização de recursos sobre as receitas totais da educação foi de pouco mais de 0,5% ao ano.

4.3.6 Recursos de Adiantamento X PDDE: breve comparação

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da edição da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 passou a se chamar Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e destina-se à assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades, sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O objetivo da assistência financeira é a melhora da infra-estrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse, e destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção, pequenos investimentos quando receberem recursos de capital, na avaliação da aprendizagem, na implantação de projeto pedagógico, no desenvolvimento de atividades educacionais, na implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), no funcionamento das escolas nos finais de semana; e na promoção da Educação Integral. (FNDE)

Na análise de Peroni e Adrião (2007), a implantação do PDDE atende aos propósitos de uma nova concepção de Estado (o Estado mínimo) em que a descentralização funciona como um mecanismo 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-se que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas da falta de uma melhor administração desses recursos. (2007, p. 49)

Para as autoras, o fato de o PDDE oferecer recursos financeiros em caráter suplementar para o custeio e pequenos investimentos nas unidades escolares significa que o governo federal não possui disposição para assumir maiores compromissos no financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, ao deixar para as escolas, por intermédio das Unidades Executoras (UEX, que são entidades de direito privado), providenciarem a captação de recursos adicionais, originários de fontes diversas, inclusive da iniciativa privada, está incentivando o afastamento do Estado de suas obrigações sociais. Trata-se de aprofundar o processo de publicização, uma espécie de “ente intermediário” que se situa entre o estatal e o privado.

Entende-se que há uma questão polêmica que permeia o tema: com qual *intenção* se promove um processo de descentralização? Resguardadas as diversas acepções atribuídas ao termo, inclusive com o viés jurídico de que para haver descentralização é necessária a existência de personalidade jurídica, é de se recordar que o termo também é utilizado para significar processos em que as decisões deixam de ser tomadas no “centro” para serem definidas nas “pontas”, pelos setores mais periféricos dentro de uma organização, como foi o caso de São Carlos, quando utilizou esse termo em seu plano de governo.

A intenção da descentralização de recursos financeiros, no caso de São Carlos, era clara: tratava-se de fomentar a democratização das relações entre o Estado e seus usuários, incentivando a comunidade usuária a participar dos processos decisórios. Além disso, ao descentralizar recursos financeiros para as escolas, fazia-o por intermédio do diretor – um preposto do Estado (e a isso se chama de desconcentração). Por essa característica, entende-se que ao promover a descentralização, o Estado não se afastou de suas obrigações. Ao contrário, fez-se mais presente na medida em que buscou melhorar as condições físicas das escolas, ofereceu suporte material por intermédio de insumos para as unidades, propôs formação continuada aos servidores, construiu mais equipamentos públicos com o objetivo de elevar a qualidade do ensino. Entende-se que ao disponibilizar recursos financeiros para as escolas, estava propondo um processo de

autonomia, no qual o Estado e os usuários dos serviços públicos pudessem estabelecer relações dialógicas, tendo como horizonte a construção de uma sociedade mais justa para todos.

Diante disso, entende-se que entre as duas propostas, a do PDDE e a do Regime de Adiantamento proposto por São Carlos, a diferença está, precisamente, na intenção de um e de outro. Para dar solução a situação, tem-se a concordância com Peroni e Adrião (2007), além de outros autores, de que é necessário ter claro qual o modelo de Estado que a sociedade pretende para si. Isso, entretanto, é uma discussão candente para todos os setores sociais. No que tange à necessidade de as escolas darem amparo às suas necessidades e, diante do histórico de abandono a que elas têm sido relegadas, a discussão sobre o papel do Estado e o significado da descentralização, como afastamento ou não do Estado de suas obrigações, é uma questão que precisa ganhar mais relevância nas escolas. Diz-se dessa forma porque a origem dos recursos financeiros parece ser de menor importância quando se têm problemas a serem superados, como foi possível se perceber com a realidade de São Carlos.

De acordo com as características do PDDE e do Regime de Adiantamento no que se refere à remessa de recursos financeiros para as escolas, entendeu-se como relevante analisar os dados, de forma comparativa e, para isso, resgataram-se as escolas beneficiárias do PDDE e seus respectivos valores, confrontando-os entre si, conforme tabela a seguir:

Tabela 16- Recursos descentralizados para as Unidades Escolares de São Carlos – PDDE e Recursos de Adiantamento (2001 – 2004) – (R\$)

PDDE - SÃO CARLOS (2001-2004) (R\$)					
Unidade Escolar	2001	2002	2003	2004	Total
Afonso Fioca Vitali	6.200,00	8.300,10	8.200,00	8.200,00	30.900,10
Angelina D. de Mello	-	3.004,20	2.700,00	2.700,00	8.404,20
Antonio Stella Moruzzi	2.700,00	3.001,60	2.700,00	2.700,00	11.101,60
Artur Natalino Deriggi	4.500,00	6.358,60	4.500,00	4.500,00	19.858,60
Carmine Botta	6.200,00	6.309,20	6.200,00	6.200,00	24.909,20
Dalila Galli	6.200,00	6.281,90	6.200,00	6.200,00	24.881,90
Janete M. Martineli Lia	1.800,00	2.754,60	2.700,00	2.700,00	9.954,60
João Jorge Marmorato	-	-	500,00	500,00	1.000,00
Maria Ermantina C. Tarpani	1.800,00	1.969,00	1.800,00	1.800,00	7.369,00
Total	31.401,00	39.981,20	37.503,00	37.504,00	146.389,20
RECURSOS DE ADIANTAMENTO - SÃO CARLOS (2001-2004) (R\$)					
Unidade Escolar	2001	2002	2003	2004	Total
Afonso Fioca Vitali	14.209,47	8.000,00	7.999,60	6.500,00	36.709,07
Angelina D. de Mello	619,01	4.000,00	5.000,00	5.000,00	14.619,01
Antonio Stella Moruzzi	7.868,46	5.000,00	4.000,00	5.000,00	21.868,46
Artur Natalino Deriggi	190,50	4.952,88	5.000,00	5.000,00	15.143,38
Carmine Botta	8.636,18	5.000,00	5.000,00	7.000,00	25.636,18
Dalila Galli	9.009,37	5.000,00	4.000,00	5.500,00	23.509,37
Janete M. Martineli Lia	9.507,29	5.000,00	5.000,00	6.000,00	25.507,29
João Jorge Marmorato	4.999,53	5.000,00	8.000,00	8.000,00	25.999,53
Maria Ermantina C. Tarpani	7.599,56	6.000,40	4.000,00	3.000,00	20.599,96
Total	62.639,37	47.953,28	47.999,60	51.000,00	209.592,25

Fontes: Elaboração da autora, a partir dos dados do PDDE/FNDE;; prestação de contas de Recursos de Adiantamento

Para melhor visualizar, optou-se por demonstrar graficamente os dados da tabela acima:

Gráfico 08- Recursos Descentralizados: PDDE x Recursos de Adiantamento – São Carlos (2001-2004)

Fonte:

Elaboração da autora, a partir dos dados da tabela anterior.

Os dados da tabela anterior demonstram que, embora em alguns casos tenha havido variações de valores, os recursos totais repassados pelo Município para as escolas superaram em 43% os repassados pela União. Ainda que se considere como fator positivo a existência de critérios claros para os repasses do PDDE, com base no número de alunos do censo escolar do INEP do ano anterior (Peroni e Adrião: 2007), tal critério não considera as condições físicas das escolas. Além disso, ao se tomar o caráter suplementar dos recursos do PDDE, não se pode deixar de considerar que nem todos os municípios possuem condições orçamentárias e financeiras para instituir, na prática, a mesma política pública feita por São Carlos (e, neste caso, pode ser entendido como um “privilegio”), apesar da permissão legal para isso.

4.4 As orientações da SMEC para os conselheiros de escola

Logo após a composição dos conselhos de escola, instituído legalmente através do Decreto nº 11, de 05/02/03, a SMEC iniciou um ciclo de formação dos conselheiros, visando a incentivar e qualificar a sua participação nestes canais democráticos. De acordo com os registros em livro de atas da SMEC, dentre os assuntos abordados figurava a descentralização de recursos financeiros para as escolas, um dos temas solicitados pelos conselheiros durante os relatos de experiência, demonstrando o interesse em saber a respeito das possibilidades de uso e as origens de tais recursos.

O atendimento da SMEC em relação ao tema se deu com a abordagem do processo de financiamento da educação, oferecendo, de forma panorâmica, visão da origem dos recursos públicos, da aplicação e da necessidade de fiscalização pela sociedade civil.

Em relação aos recursos descentralizados, a abordagem se referiu ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e ao Suprimento de Fundos/Regime de Adiantamento, para os quais foram apontadas as diferenças quanto à origem, prevalecendo a orientação em relação à necessidade de que os conselheiros participassem do processo de discussão, definição e de prestação de contas dos gastos efetuados, tendo como horizonte a constante busca de melhoria da qualidade do ensino e da escola.

Verificou-se que o incentivo à participação era uma preocupação da SMEC, reafirmado na legislação que instituiu o Conselho de Escola; a participação deveria retratar o resultado do processo de apropriação, pelos conselheiros, das demandas da escola, cujas decisões deveriam expressar o desejo coletivo. Nesse sentido, os conselheiros deveriam

(...) estar atentos para a não cooptação no cotidiano da escola e nas relações e decisões dentro do conselho de escola. A idéia de compartilhar não significa reforçar o poder de um, de outro ou de troca de favores (...) O papel dos conselheiros é sempre de estar discutindo e refletindo sobre o uso/aplicação do dinheiro e isso não quer dizer aprovar o que o diretor quer.(...) O papel do conselheiro é sempre estar atento às dificuldades da escola e discutir conjuntamente com outros para resolvê-los e não se basear na aprovação da visão e ações do diretor que muitas vezes não são as mesmas dos professores, dos funcionários, dos alunos, dos pais(...) . (livro de atas/SMEC, 2004).

Percebeu-se que embora houvesse incentivo à participação dos conselheiros escolares nos processos decisórios, as contradições estavam presentes, como se observou por intermédio da manifestação dos conselheiros, colhidas dos registros da SMEC.

4.5 Algumas manifestações dos conselheiros: as contradições do processo

A inclusão de novos atores nos processos decisórios demonstrou o esforço pela democratização da gestão, expressando o desejo de se distanciar do padrão estatal, de características históricas, de fazer política pública baseada em ações centralizadoras, com processos decisórios verticalizados, impermeáveis à ação e ao controle social.

O propósito de democratização da gestão vislumbrou perspectivas qualitativas no sentido de dotar as políticas públicas de conteúdos que orientassem claramente para seus objetivos, dentre os quais o exercício da cidadania, como um prolongamento dos direitos, na perspectiva de fenômeno histórico-social utilizada por Bobbio (1992).

Observou-se que as ações desenvolvidas com ênfase na democratização da gestão estabeleceram uma espécie de círculo virtuoso na medida em que se coadunavam com ações de democratização do acesso, em seu sentido amplo, que abrange a oferta – pelo ente estatal –, de possibilidades e condições necessárias para o exercício da cidadania, seja no sentido de ampliar os espaços de participação ou na oferta de serviços públicos para segmentos populacionais até então dotados de certa “invisibilidade” pelas políticas públicas, a exemplo do atendimento da educação especial, na perspectiva da educação inclusiva. (Palhares e Marins, 2002).

O incentivo à participação deu voz a atores populares que, mesmo participando das instâncias democráticas, ainda se deparavam com as resistências de alguns gestores escolares à idéia de compartilhar as decisões, sugerindo a indisponibilidade para a prática de divisão de poder:

(...) Alguns conselheiros relatam que muitas vezes durante as reuniões de conselho na unidade, os assuntos são colocados para se discutir e é dito pela direção que não é assunto de ou para o conselho de escola e com isso os membros não sabem muito bem o que fazer, o que pode ser discutido e acabam desanimando e participando menos ou nem participam. (Livro de atas, fls 15-v: 2004)

A manifestação destes conselheiros sugeriu que para este grupo de gestores escolares a noção de autoridade se aproxima da idéia de dominação, entendida como a possibilidade de encontrar obediência dentro de um determinado grupo de pessoas, na medida em que o conduz à submissão (Weber, 2004).

A “escolha” de assuntos pertinentes ou não para a discussão dos conselheiros instalou uma espécie de “filtro”, através do qual prevaleceu o arbítrio do gestor e não o direito à participação, o que pode fazer reduzir o desejo e a disposição de participação a um sentimento de dúvida quanto aos direitos de cidadania.

Mesmo que a democratização da gestão se apresentasse como um dos eixos daquela administração e fosse acompanhada de ações viabilizadoras, permanecia –em determinados casos, como o citado –, uma espécie de embate, nem sempre de forma esclarecida, mas manifestada por ações ardilosas, as quais permitiam (ou induziam) que um dos interlocutores se esquivasse de estabelecer relações dialógicas, características do exercício da prática democrática.

4.6 Breve “amostra” do que pensam alguns gestores escolares

Durante as entrevistas com alguns gestores, foi-lhes perguntado o que significavam para eles os recursos descentralizados, considerando-se a intenção da SMEC na democratização da gestão e foram obtidas as seguintes respostas:

É um recurso importante porque agiliza o atendimento das necessidades da escola, principalmente em casos de emergência. Deu um pouco mais de autonomia para o diretor [referência feita ao Regime de Adiantamento]. Quanto aos recursos do PDDE, a escola priorizava os gastos e os professores, junto com o Conselho Mirim, decidiam em quais prioridades os recursos seriam empregados. (Berta, diretora de escola)

Percebe-se que a importância dada aos recursos financeiros refere-se à possibilidade de resolver problemas da escola e garantir o seu funcionamento. A noção de autonomia vincula-se à idéia de mobilidade, no sentido de dar agilidade na solução das dificuldades, o que sugere que a participação dos usuários da escola na decisão dos gastos com recursos de adiantamento era inexistente, dado ao fato de que tais recursos atenderiam às emergências, entretanto era feita a prestação de contas durante as reuniões com os pais. Para os recursos do PDDE a dinâmica parecia diferente. Havia participação da escola no levantamento das necessidades e a decisão

cabia a um colegiado. Embora não tivesse a presença dos pais, contava com a presença dos professores e dos conselheiros mirins. Esta dinâmica, do ponto de vista das pretensões democráticas, parece oferecer certa fragilidade, pois a correlação de forças entre professores e crianças do conselho mirim pode ser desigual, de onde se supõe que a ampliação dos participantes nas decisões poderia equilibrar as possíveis disputas. Quanto ao fato de a escola priorizar os gastos, sugerindo a participação de todos os seus integrantes nesse processo, porém sob a supervisão do gestor escolar, permite inferir que “no final das contas”, quem decide é o diretor.

Fato que chamou a atenção é que, em virtude das diferentes dinâmicas atribuídas aos processos de definição dos gastos dos recursos descentralizados, aparentemente, a entrevistada atribui aos recursos PDDE maior importância, no sentido de que a participação nas decisões é mais ampliada. Mesmo que as decisões reflitam os desejos do gestor, a ação promovida permite maior visibilidade e divulgação. Entretanto, ao se comparar os valores do PDDE e os do Regime de Adiantamento, tem-se que estes últimos são maiores que os primeiros. Mesmo que as formas adotadas para decidir sobre os recursos do PDDE parecessem insuficientes do ponto de vista democrático, notou-se que havia alguma divulgação. Algumas questões ficam pendentes de respostas: por que isso ocorre? Será que em função do fato de os recursos do PDDE virem em uma única parcela, tem-se a impressão de que são maiores? A noção (qual?) que se tem de *res publica*, varia em função do ente federativo com o qual se relaciona?

A opinião de outra diretora, Anita, não foi muito diferente:

O Suprimento de Fundo [ou Regime de Adiantamento] foi ótimo porque cobria as necessidades da escola e não tinha burocracia. Os pais não participavam das decisões quanto aos gastos. Só o diretor, os professores e funcionários, mas os pais conheciam os gastos feitos porque recebiam as prestações de contas durante as reuniões e isso só passou a ser feito assim a partir de 2001. (Anita, diretora de escola)

Neste caso, a entrevistada assume que os usuários não participavam do processo de decisão, o que permite inferir que o “interesse democrático” se situava *apenas* nas relações internas da escola, de forma hierárquica: o diretor, os professores e os funcionários. Para “aliviar”, os pais recebiam as prestações de contas durante as reuniões, mas só depois de 2001.

Para Emília, outra diretora:

Houve ganho de tempo para a resolução dos problemas, deixando as pessoas mais contentes e felizes com a escola. Parecia que a escola andava. Dava para resolver os pequenos problemas com mais agilidade. Isso fortalecia o diretor diante de sua comunidade. E ajuda na consolidação da gestão democrática, porque trabalhar com dinheiro público é muito delicado e precisa discutir com todos sobre as prioridades que serão eleitas e, com isso, a escola ganha confiança, credibilidade. E o Conselho de Escola tem atuado muito, com mais interesse. Na minha escola, os conselheiros e os pais se reuniam no início do ano, porque não é toda hora que eles podem vir à escola. Então, eles diziam tudo o que achavam que tinha que melhorar e eu ia fazendo durante o ano e prestando contas para eles. E eles vinham olhar o que tinha sido feito. Os conselheiros têm aprendido que têm grande força e hoje, eles se envolvem principalmente com o pedagógico, porque eu acho que ensinar não é tarefa só da escola. (Emília, diretora de escola)

A fala de Emília, ao mesmo tempo em que reafirma a importância dos recursos descentralizados na solução de parte dos problemas da escola, toma-os como elemento que produz certa “alegria” na escola e uma sensação de “bem-estar”. É ilustrativa quanto ao fato de fortalecer o diretor diante da comunidade, o que parece sugerir que o Estado permanece “oculto” e, assim sendo, tem-se a personalização, na figura do diretor, como o principal agente promotor das benfeitorias, o que deve produzir vantagens nos processos de eleição. Apesar dessa percepção, entende-se que a participação foi incentivada e havia algum controle, por parte dos pais, sobre a escola (e sobre o Estado, mesmo sem clareza disso), na medida em que eles fiscalizavam o que havia sido feito. O processo de participação na escola onde Emília foi diretora, apresentava sinais de “evolução”, pois os conselheiros passaram a se envolver com o pedagógico, tido, geralmente, como uma instância na qual somente o saber dos professores tem valor.

Dos registros da SMEC, referentes à época e ao processo de eleição de diretores, selecionou-se documento de 30/03/2001, escrito por uma diretora de escola, a quem se atribuiu o nome fictício de Mafalda, o qual fazia alusão à convocação feita a ela, pela SMEC, para

comparecer àquele Gabinete a fim de esclarecer denúncias feitas contra ela. Ao que se pôde depreender a partir do relato da diretora, as denúncias se referiam à necessidade de manutenção de um fogão, da possibilidade de ter havido cooptação dos pais no processo de eleição, os quais se recusavam a formar a comissão eleitoral, “pois achavam que dessa maneira o processo de eleição não aconteceria e eu continuaria na escola, o que é a vontade deles” e o “mau uso do dinheiro da escola”.

Com referência aos recursos financeiros recebidos, a manifestação da diretora é clara:

A respeito do mau uso do dinheiro da escola, esclareci que o caixa pequeno [nome pelo qual o Regime de Adiantamento era conhecido, quando foi instituído] da administração anterior [terminada 3 meses antes], prestei contas à pessoa interessada, ou seja, o secretário da educação, e nenhuma das prestações de contas foi barrada pelo secretário ou contabilidade, portanto, nada mais tenho a dizer a respeito. Quanto ao dinheiro de promoções, apresentei o livro de ocorrências e deixei claro que em todas as promoções, prestei contas aos professores e à comunidade usuária, posso provar isso através do livro de ocorrência e se necessário for, com a palavra dos pais dos alunos, pois temos pais que têm filhos na escola desde o meu primeiro ano como diretora, ou através das palavras de professores. A prova maior de que essas acusações não são verdadeiras, está na votação que recebi durante o processo de eleição. (Mafalda, diretora de escola, 2001)

É notória a pouca disposição da diretora em retomar a prestação de contas feita à gestão anterior para esclarecer possíveis dúvidas. A postura adotada por ela diante dos questionamentos da gestão que se iniciava ilustra o enfrentamento que estava sendo posto para a Administração 2001-2004. A noção enviesada do que vem a ser público e a quem se deve prestar contas foi posta em evidência ao dizer que “tinha prestado contas à pessoa interessada, ou seja, o secretário de educação”, o qual não tinha “barrado” (nem ele, nem o Departamento de Contabilidade) as contas apresentadas.

Constata-se a existência de duas formas distintas de prestação de contas: a primeira estabelece relação com os órgãos superiores ao qual a diretora se vinculava diretamente e ao Departamento de Contabilidade, de forma indireta. A relação estabelecida entre a escola – na

figura de seu dirigente –, e esses órgãos, limitava-se a reconhecer ou não a validade da prestação de contas. O fato de a conta não ter sido “barrada” por nenhum deles é a chancela necessária para encerrar a questão e não precisar dizer mais nada a respeito.

A segunda forma de prestação de contas estabelece conexão com as festas e promoções feitas pela escola. Como é comum nas escolas, além dos professores e funcionários, os pais colaboram nesses eventos festivos de diversas formas e sabem que a finalidade é angariar recursos financeiros. De modo geral, prevalece a idéia de que o órgão central não provê as unidades escolares do que é necessário e sabe-se que há muita verdade nisso, constatada pela precariedade das condições físicas das escolas públicas. É o tipo de verdade que não precisa ser dita porque é disseminada diariamente quando os pais vêm trazer os filhos na escola e vêem o prédio sem pintura, vidros quebrados etc. Cria-se uma espécie de cultura de promoções e festas na tentativa de melhorar a escola. Coloca-se sob a responsabilidade da escola buscar alternativas de superação das dificuldades e vai-se, dessa forma, aumentando o abandono.

É para essas pessoas que colaboraram com dinheiro, com prendas e com o seu trabalho voluntário que existe uma espécie de “obrigação moral” de prestar contas das promoções ocorridas na escola. Essa parcela visível da contribuição dos pais, professores e funcionários materializada com a parte do seu tempo, voluntariamente, é tomada como participação. Mas é apenas uma parte. O potencial de articulação que escola pode ter ultrapassa os limites de festas e promoções. É necessário “descobrir” isso. As festas podem ser um “artifício” para atrair os pais para conversar sobre as condições pedagógicas, físicas, materiais e humanas das escolas. É um caminho para construir a participação que seja capaz de reivindicar que o Estado se coloque a serviço das camadas populares.

Os eventos promovidos pelas escolas públicas para arrecadar recursos financeiros escondem alguns equívocos: um deles diz respeito ao fato de que as promoções feitas com esse objetivo podem gerar constrangimentos para aqueles pais e filhos que deixam de participar porque não têm dinheiro, o que contribui para acentuar os processos de exclusão impostos pelas condições materiais de vida. Outra questão é que a cobrança na escola pública (ainda que camuflada por festas) faz com que ela deixe de ser pública, pois abdica de praticar a gratuidade ativa.

Quanto aos recursos descentralizados pelo órgão central, estes também precisam submetidos ao crivo da comunidade e, não apenas aos superiores hierárquicos. Um bom motivo para justificar essa necessidade está no fato de que as camadas populares também contribuem com seus impostos para que o Estado os devolva à sociedade por intermédio de serviços gratuitos e de boa qualidade.

CONCLUSÃO

A busca de respostas aos questionamentos iniciais se inseriu no conjunto de medidas adotadas pela gestão administrativa que governou a cidade de São Carlos no período 2001-2004, a qual enfatizou a democratização da gestão. Tal ênfase pretendia potencializar canais de participação popular em processos decisórios, por se entender que a tradição da cidade, como reflexo e síntese do processo histórico da constituição do povo brasileiro, se baseava em relações pactuadas, com o objetivo de ocupar espaços no aparelho do Estado, visando à dominação política e à manutenção dos interesses econômicos dos grupos dominantes do local. Apesar desses interesses e da continuidade do poder político, a cidade evoluiu em diversos aspectos, tornando-se espaço de produção do saber intelectual por intermédio das universidades e importante pólo tecnológico.

Foi possível perceber que em paralelo com esse desenvolvimento e, apesar dele, a cidade possuía contradições, fruto da má distribuição de riquezas e “pobrezas invisíveis”, conforme identificou Mancuso (2004).

Ao se aprofundar na análise das políticas de democratização da gestão, entendeu-se que parte dessa pobreza invisível não é resultado *apenas* da conjuntura econômica, na qual a falta de emprego é um dos reflexos. Deparou-se com a vertente da pobreza que promovia um tipo de exclusão social mais profunda e mutilante. Profunda porque negava direitos sociais às maiorias; mutilante porque ao negar direitos sociais produzia seqüelas que dificultavam (e, muitas vezes, impediam) que essas maiorias tivessem acesso às políticas públicas de qualidade e pudessem almejar às melhores condições de vida. E para mudar isso, era preciso convencer essas pessoas de que elas têm direitos. Convencer, nesse caso, não se limitava à ação de torná-los evidentes e publicizados, mas requereu, em muitos casos, o resgate da auto-estima e a construção de possibilidades que tornassem viáveis, em algum momento da história, a concretização de uma sociedade mais justa e inclusiva. Democrática, enfim.

Pode-se afirmar que as propostas democratizantes implementadas durante a gestão em estudo tiveram como horizonte essa meta, entretanto, a realidade objetiva trouxe consigo as contradições do processo e o peso da tradição. Assim, a eleição de diretores, longe de ser um processo tranqüilo, foi uma oportunidade de aprendizado da prática democrática e reproduziu a história da cidade. Nem por isso deixou de ser importante. Contudo tem-se que uma das melhores lições desse processo veio de uma verdade vivenciada igualmente – e democraticamente –, por

todos os envolvidos e que poderia se expressar da seguinte forma: “Como é difícil mudar...”, porque nisso está implícita (ou explícita?) a necessidade de se ter disposição para rever conceitos, admitir que o processo democrático é dinâmico e sugere que existem saberes valiosos a serem apreendidos com a participação. Entende-se que o poder só tem sentido se compartilhado e se for para promover o crescimento das pessoas, por isso a sua distribuição é importante. Entretanto, isso é um processo de aquisição que decorre da prática.

A instituição dos Conselhos de Escolas foi uma dessas formas de distribuir o poder, de ampliar o espaço para a participação e construir canais que dessem condições de educar para o exercício da cidadania, o que implica no desenvolvimento da capacidade de apropriação da realidade objetiva para se tornar possível a reivindicação de transformações, podendo decidir, acompanhar, verificar, propor mudanças.

Acompanhando a proposta daquela gestão, o Estatuto da Educação procurou corrigir distorções (ainda que nem todas tenham sido plenamente alcançadas), reconhecer, em nível legal, que os profissionais que dão suporte à educação, no âmbito da escola, são educadores.

A descentralização de recursos para as escolas municipais reuniu elementos que sintetizavam a proposta da democratização da gestão, na medida em que propunha a partilha de poder, o que requer a revisão da dinâmica das relações no interior da escola. O papel exercido pelo diretor parece fundamental para mostrar a direção que a escola vai seguir ou, ainda, quantos caminhos ela vai abrir para seus usuários. Não se trata de depositar nos ombros dos diretores e diretoras o peso de inúmeras responsabilidades. Ao contrário, é desejável explicitar que é possível explorar outra dimensão do poder, o da partilha de poder, como exercício da democracia que, inserindo outros atores nos processos decisórios pode aliviar o cotidiano. Nesse sentido, foi possível perceber que:

I. A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática e da autonomia da escola pública

- a) O Regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos se constituiu num expediente com potencial para induzir a prática da gestão democrática e, de modo especial, para aquelas escolas cujo gestor tinha perfil mais democrático, verificou-se que o processo de participação foi mais efetivo e não se limitou à decisão apenas do emprego dos recursos financeiros, mas mostrou possibilidades reais de chegar ao pedagógico;

- b) Mesmo nas escolas cujos diretores demonstravam restrições à participação, de acordo registros da manifestação dos conselheiros, o debate foi posto em pauta e fez aflorar as contradições existentes nas relações no interior da escola;
- c) Percebeu-se que os pais desejavam participar da vida da escola. Tal desejo, entretanto, se deparava com mecanismos (nem sempre explícitos) que inibiam a participação e, com isso, retardavam a consolidação da gestão democrática;
- d) Quanto à autonomia, no sentido de a escola dispor de recursos financeiros para resolver seus problemas de forma mais independente do órgão central, percebeu-se que foi consenso. Entretanto, a autonomia no sentido empregado por Gramsci, ainda é um processo de longo prazo, pois parece depender de outros fatores, dentre os quais está a ruptura com os paradigmas que compuseram a história da cidade;

II. Quanto ao papel do Estado ao descentralizar recursos financeiros para as escolas

- a) Observou-se que, apesar da dívida herdada de administrações anteriores, a postura do Estado foi de se esforçar para se manter próximo de seus usuários, ampliando os canais de participação e orientando que os serviços públicos, dentre os quais está a educação, se pautassem na gratuidade ativa e nos princípios democráticos;
- b) Ao promover a descentralização de recursos, o Estado não se afastou de suas obrigações e continuou provendo as escolas dos insumos necessários para que os serviços educacionais não sofressem solução de continuidade;
- c) Em situações nas quais houve alguma espécie de contratempo que tivesse levado ao atraso de licitação, com possibilidade de expor a escola a dificuldades, os recursos financeiros foram liberados com maior agilidade para que as unidades providenciassem as aquisições necessárias;
- d) Verificou limitação na atuação do Estado no último ano da gestão, quando se constatou, por intermédio de conversas com os gestores, que “faltou dinheiro no final do ano”. Apurou-se que tal situação fora decorrente das necessidades de atendimento das disposições legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, fato que ficou confirmado nos dados da pesquisa.

III. Quanto aos limites e possibilidades verificados na descentralização de recursos para as escolas municipais de São Carlos

- a) Constatou-se que tanto os limites quanto as possibilidades para a instituição desse tipo de política pública dependem de condições legais, institucionais e políticas. A primeira condição legal para a viabilização desse procedimento é a existência de legislação local que discipline o uso desse tipo recurso financeiro público. As disposições contidas na Lei de Licitação e na Lei de Responsabilidade Fiscal possuem elementos limitadores a esse tipo de procedimento, bem como à atuação do Estado como provedor de bens e serviços públicos à população. Com relação às condições institucionais, inferiu-se que os possíveis benefícios decorrentes da aplicação dos recursos financeiros disponibilizados para as escolas podem transcender o aspecto do atendimento material, contudo constatou-se que a organização interna das escolas, baseadas em relações de mando e subserviência, constitui-se em fator relevante para dificultar a distribuição de poder. Em geral, o gestor escolar detém o poder de decisão e não demonstra disposição para compartilhá-lo e, em alguns casos, confunde o público com o privado. Em outros casos, adota posturas pseudo-democráticas. Apesar disso, há exceções à regra. Em relação aos aspectos políticos, constatou que a condição indispensável para a implementação desse tipo de procedimento vincula-se à disposição política para fomentar projetos e ações democratizantes.
- b) Observou-se que os recursos descentralizados contribuíram para fortalecer o diretor diante da comunidade usuária, o que se considerou como uma espécie de “desvio de finalidade”;
- c) Verificou-se que faltou ao Regime de Adiantamento a instituição de critérios para a distribuição de recursos, no sentido de estabelecer valores per capita que considerassem, por exemplo, as condições físicas do prédio, a localização das escolas, as condições sócio-econômicas de seus usuários e o nível de ensino a ser atendido, de modo a possibilitar a instituição do custo-aluno-qualidade;
- d) Constatou-se que todos os gestores se valeram dos recursos financeiros e melhoraram as condições físicas das escolas, investindo em manutenção predial;

- e) Alguns gestores demonstraram criatividade na utilização dos recursos financeiros; outros, ao contrário, gastaram “mal”, no sentido de que não estabeleceram critérios para o atendimento das necessidades da escola;
- f) Todos os gestores utilizaram parte dos recursos para investir na aquisição de materiais pedagógicos, fator considerado importante para elevação da qualidade do ensino;
- g) Constatou-se, pelas projeções feitas, que a maioria dos gestores escolares poderia ter recebido mais recursos financeiros se tivessem sido mais ágeis na execução dos mesmos;
- h) Os recursos financeiros disponibilizados para as escolas geraram impacto de pouco mais 0,5% sobre as receitas anuais da educação;

À guisa de concluir esse trabalho de pesquisa, mas não as discussões, pode-se dizer que os esforços democratizantes da gestão em estudo refletiram as oportunidades para instigar o processo de mudança de paradigmas em relação às práticas tutelantes.

A descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais cria oportunidades reais para que a comunidade usuária se aproxime da escola, se aproprie dos problemas lá existentes e se constitua numa “força a mais” para obter do Estado outros insumos que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino público, a partir de relações éticas e transparentes.

A concretização dessas oportunidades pode ocorrer em diversos momentos na escola e, um deles, certamente, é quando se discute o emprego dos recursos financeiros. Fazê-lo de forma coletiva fortalece a escola pública e seus usuários. Os canais de participação popular que foram instituídos são espaços de singular importância no processo de informação e de formação coletiva. A socialização da realidade da escola com seus usuários cria oportunidades para que sejam vivenciados os problemas (e as alegrias) do cotidiano escolar e contribui para elevar a consciência crítica de todos os envolvidos no processo.

Articular e promover o fortalecimento da participação da sociedade civil em processos decisórios é condição importante para que o Estado não se afaste de suas obrigações sociais e, diante dos apontamentos e aproximações que foram feitos nesse trabalho, reafirma-se que a noção de autonomia não está vinculada *apenas* às oportunidades de resolver, com recursos financeiros, as premências das escolas. Vê-se a autonomia articulada com a participação dos

usuários e com a prática da gestão democrática, como condição para a melhoria da qualidade do ensino e de construção de uma sociedade fundamentada em valores mais éticos e solidários.

BIBLIOGRAFIA

- ADRIÃO, Theresa. Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.
- AGUIAR, Afonso Gomes. Direito Financeiro: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In* Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. A descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição? Dissertação (Mestrado em...) - USP, São Paulo. 1980.
- _____, Lisete Regina Gomes, e GIL, Juca. Política de Fundos: duas posições. Documento reprográfico, agosto/2003.
- ARENDT, Hannah. Crises da República. Coleção Debates, nº 85. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- _____, Hannah.. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. [on line] 2002. Vol. 23 nº 80. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 01 jul.2006.
- ARROYO, Miguel G. Ofício de Mestre: imagens e auto-imagens. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- BARRETO, E. S.; ARELARO, Lisete R. Gomes. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. Revista da Faculdade de Educação da USP, São Paulo, jan/dez. 1985, 11(1/2):193-210.
- BENEVIDES, Maria V. de M. A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 19ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

_____, Norberto. O Futuro da Democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____, Norberto. Direita e Esquerda – Razões e significados de uma distinção política. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

_____, Norberto. Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. Coleção Primeiros Passos (95) São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional 19/96. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____, Emenda Constitucional 20/96. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____, Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>.

_____, Lei Complementar 101/2000.

_____, Lei 8666/93.

_____, Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. – Brasília: UNESCO, OREALC, 2007.

_____, Mensagem Nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; ADRIÃO, Theresa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In Gestão, Financiamento e Direito à Educação. 2ª Ed. Xamã, 2002.

- _____, Rubens Barbosa de. *Gestão Democrática e nova qualidade de ensino. O Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)*. Tese de Doutorado. FEUSP. 1997.
- _____, Rubens Barbosa de. Reflexões sobre a administração municipal da educação: um início de conversa... *Educar*, Curitiba, n. 22, p. 175-219, 2003. Editora UFPR. Disponível em <<http://www.educaremrevista.ufpr.br>>.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 9ª edição. São Paulo: Papirus, 2004.
- CASTRO, M. H. G. de. O impacto da implementação do Fundef nos Estados e Municípios: Primeiras Observações. *In*: COSTA. V. L. C. *Descentralização da Educação Novas formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo: Cortez; Fundap, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: De Tommasi, L.D., Warde.M.J., e Haddad. S. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1998.
- CORRÊA, Bianca C. *Democratização da gestão escolar na educação infantil*. Tese de Doutorado. São Paulo: FEUSP, 2006.
- COSTA, V.L.C. *Descentralização da Educação Novas formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo: Cortez; Fundap, 1998.
- CUNHA, L.A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Eduff; Flacso, 2005.
- DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs). *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.
- ESPINOLA, Viola. Autonomia escolar: factores que contribuyen a una escuela mas efectiva.nº 35, abril/2006, disponível em <<http://www.preal.org>>.
- FAZENDA, Ivani (org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. 6ª edição. São Paulo: Cortez. 2000.

FERNANDES, Florestan. Que tipo de república? São Paulo: Globo, 2007.

_____, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____, Florestan. Florestan Fernandes: a força do argumento. São Carlos, SP: EDUFSCar, 1998.

FORRESTER, Viviane. O horror econômico. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. 17ª Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1986.

_____, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GENRO, Tarso. Orçamento participativo e o Estado. *In: Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997

GENTILI, Pablo. A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GHON, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *En publicacion: Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Ana Clara Torres Ribeiro. CLACSO. 2000. ISBN: 950-9231-52-5 cceso al texto completo: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>

GORZ, André. O imaterial: conhecimento, valor e capital. São Paulo: Annablume Editora, 2003.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere, volume 2. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____, Antonio. Concepção Dialética da História. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IANNI, Octávio. Teoria da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____, Pedro. Educar para a Sustentabilidade: complexidade, reflexividade, desafios. *In* Revista Educação e Pesquisa – vol. 31/2 FEUSP – maio-agosto 2005.

_____, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. *In* CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

_____, Pedro. Políticas Sociais e Ampliação a Cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____, Pedro. Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Poder político local: do coronelismo ao populismo (um estudo de caso: São Carlos). Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC, 1979.

MANCUSO, Maria Inês R. Cadastramento Único: Subsídio para implantação de programas sociais de famílias abaixo do limiar de pobreza em São Carlos. Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária BH/2004, disponível em <<http://www.ufmg.br>>, acesso em 01 jul.2006.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. Campinas, SP: Cedes nº 77, 2001, p.28-48.

MATTOSO, Jorge E. O Brasil desempregado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1999.

MARX, Karl; ENGELS, F. A ideologia alemã (I – Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1999.

_____, Karl. Manuscritos Econômico-Filosóficos – Coleção a obra prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____, Karl. O capital: crítica da economia política – 20ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro – 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELLO, Celso A. B. de. Curso de Direito Administrativo: 21ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8 mar.2006. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2005.
- _____, István. O Século XXI: socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2003.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. Teoria Geral da Administração – 3ª edição revista. São Paulo: Pioneira, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Tradução de Bárbara Freitag. Biblioteca Tempo Universitário nº 79. Série Estudos Alemães. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol. 40, nº 2 [citado 2009-02-05], pp. 273-287. Disponível em <<http://www.scielo.br>>.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: Adrião, T. e Peroni, V. O público e o privado na educação. São Paulo: Xamã, 2005.
- _____, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação – Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003
- PAINO, J. R. A. Matizes de uma luta: capítulos tenebrosos da história sindical, empresarial e política de São Carlos. A tirania e a crueldade da ditadura e a volta da democracia, depois de muito sofrimento. São Carlos, SP: Suprema, 2002.

PALHARES, Marina Silveira; MARINS, Simone.C. F. (orgs). Escola Inclusiva. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2002.

PARO, Vitor Henrique. Administração Escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1996.

_____, Vitor Henrique. Gestão Democrática da Escola Pública. São Paulo: Editora Ática, 1998.

_____, Vitor Henrique. Por dentro da escola pública. São Paulo: Xamã, 1995.

_____, Vitor Henrique. Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. *In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.)* Gestão, Financiamento e Direito à Educação – Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2002.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter (orgs). Reforma da Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PERONI, Vera. Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação. Campinas, v. 23 nº 80. set/2002.

POCHMANN, Márcio. O Trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2000.

_____, Márcio. O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

POLANYI, Karl. A grande transformação: As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

- ROSSI, Wagner Gonçalves. Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista. São Paulo: Moraes, 1980.
- SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.
- SÃO CARLOS, Prefeitura Municipal de: Ata de transmissão de cargo de 28 abr. 1970.
- _____, Seis meses de Governo Participativo em São Carlos. Contribuição ao debate de avaliação política. 21/08/2001.
- _____, Prefeitura Municipal de: Processo Administrativo número 7931, de 27 ago. 1970.
- _____, Câmara Municipal. Ata da sessão ordinária de 06/05/1997.
- _____, Coligação PT/PC do B: para governar São Carlos. Programa de Governo 2001-2004. São Carlos, documento reprográfico, s/d.
- SÃO PAULO, Tribunal de Constas do Estado de. Instrução nº 02.
- SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educ. Soc.* [online]. 1999, vol. 20, no. 69, pp. 119-136. ISSN 0101-7330.
- SGUISSARDI, Valdemar. Universidade, Fundação e Autoritarismo: o caso da UFSCar. São Paulo: Estação Liberdade; São Carlos: Universidade Federal de São Carlos. 1993.
- SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e Reformas. In DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1998.
- SOLFA, Glaziela C. Processo de acesso, permanência e inclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social na rede municipal de ensino de São Carlos, Dissertação de mestrado. FEUSP. São Paulo: 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Dados. [online]. 2001, vol. 44, nº 3, p. 513-560. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 01 jul.2006.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: A descentralização. Dados. [online]. 1997, vol. 40, nº 3, p. 513-560. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 01 jul.2006.

TRUZZI, Oswaldo. Café e Indústria – São Carlos: 1850-1950. São Carlos: EdUFSCar, 2000.

ANEXOS

Anexo 01 – Cartilha de suprimimento de fundos

Anexo 02 – Categoria de despesas criadas pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura

Anexo 03 – Gastos por categoria de despesa por segmento escolar Creches – (2001-2004)

Anexo 04 – Gastos por categoria de despesa por segmento escolar –Escolas Municipais de Educação Infantil – (2001-2004)

Anexo 05 – Gastos por categoria de despesa por segmento escolar – Escolas Municipais de Educação Básica – (2001-2004)

SUPRIMENTO DE FUNDO

VOCÊ PRECISA SABER!

NÃO JOGUE ESTE IMPRESSO NAS VIAS PÚBLICAS • MANTENHA A CIDADE LIMPA

GOVERNO PARTICIPATIVO
DE SÃO CARLOS
Desenvolvimento com Cidadania

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO E CULTURA

GOVERNO PARTICIPATIVO
DE SÃO CARLOS
Desenvolvimento com Cidadania

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PREFEITO DE SÃO CARLOS

Prof. Dr. Newton Lima Neto

Secretaria Municipal de Educação e Cultura

Profª Marina Silveira Palhares

Diretora do Departamento de Educação

Profª Teresa Lúcia Silva

Equipe

Antonio Carlos de Carvalho Fonseca

Profª Andréa Roberta de Oliveira

Prof. Douglas Aparecido de Campos

Profª Érika Cristina Huziwará

Profª Glaziela Cristiani Solfa

Profª Joice Ap. Trisztz Zainun

Profª Leila Ap. Mendonça Lima

Profª Maria das Graças F. A Reis

Profª Maria de Lourdes Crempo

Profª Maria Silvia Cintra Martins

Profª Patrícia Karst Caminha

Profª Regina Conceição

Profª Sandra Fagionato Rufino

Profª Simone Cristina F. Marins

Profª Vera Lúcia Mello Chiavini

Esta é uma publicação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Carlos/SP

Rua São Sebastião, 2828 - Vila Nery

Fone: (16) 271.3222 e 3362.1111, 3362.1112

Elaboração: Teresa Lúcia Silva

Junho, 2001

**Agradecimento especial ao Prof. Rubens Barbosa de Camargo
pela valiosa Colaboração.**

2

ELOGIO DO APRENDIZADO

Aprenda o mais simples! Para aqueles

Cuja hora chegou

Nunca é tarde demais!

Aprenda! Não desanime!

Comece! É preciso saber tudo!

Você tem que assumir o comando!

Aprenda, homem no asilo!

Aprenda, homem na prisão!

Aprenda, mulher na cozinha!

Aprenda, ancião!

Você tem que assumir o comando!

Frequente a escola, você que não tem casa!

Adquirir conhecimento, você que sente frio!

Você que tem fome, agarre o livro: é uma arma.

Você tem que assumir o comando.

Não se envergonhe de perguntar, camarada!

Não se deixe vencer! Veja com seus olhos!

O que não sabe por conta própria

Não sabe.

Verifique a conta

É você que vai pagar.

Ponha o dedo sobre cada item

Pergunte: o que é isso?

Você tem que assumir o comando.

Bertold Brecht

SMEC

Educação:

Direito de Todos

Dever do Estado

3

GOVERNO PARTICIPATIVO

DE SÃO CARLOS

Desenvolvimento com Cidadania

SUPRIMENTO DE FUNDO

1 O que é o Suprimento de Fundo?

O Suprimento de Fundo é uma modalidade de aplicação de recursos da Educação destinado diretamente para as Escolas e Creches e é movimentado através de uma conta corrente bancária aberta sob a responsabilidade do/a Dirigente da Unidade Escolar.

2 A que se destina o Suprimento de Fundo?

Ao pagamento de pequenas despesas com a manutenção e a conservação das Unidades Escolares, cobrir pequenas despesas urgentes e extraordinárias com material de consumo (material de limpeza e material escolar por exemplo quando estes não têm disponibilidade no Almoxarifado Central). Com isso, a Prefeitura Municipal de São Carlos acredita que as Escolas terão maior autonomia para manter e conservar a unidade escolar na qual seu filho estuda.

3 Como determinar pequenas despesas?

A Lei Municipal nº 11.316/97, que disciplina a utilização destes recursos, determina que despesas acima de R\$ 400,00 não são classificadas como pequenas despesas.

4

4 É só o/a Dirigente Escolar quem determina as despesas?

Não. O/a Dirigente Escolar deve incentivar a participação na decisão de todos os segmentos da escola: pais, professores, alunos e funcionários. Todos, juntos, devem determinar as necessidades da escola e a melhor maneira de empregar os recursos do "Suprimento de Fundo".

5 E se o/a Dirigente Escolar não consultar os demais segmentos para efetivar as despesas?

Você deve cobrar isso dele(a). Afinal, todos nós pagamos impostos e temos o direito de participar das decisões tomadas na escola.

6 Como você pode se informar sobre as despesas que estão sendo realizadas na sua escola?

Os Dirigentes Escolares são obrigados a manter disponíveis cópias, em local de fácil acesso, de todas as prestações de contas consolidadas e entregues no ano letivo em curso, além de fornecer, quando solicitado, informações a respeito das despesas realizadas com o suprimento de fundo em aberto. Além disso, você poderá solicitar as Notas Fiscais para verificar os gastos.

5

7 Mas os pais, alunos, professores e funcionários podem fazer isso?

Claro que sim. É direito de todo cidadão saber como estão sendo gastos os recursos públicos.

8 Qual é o valor do Suprimento de Fundo?

R\$ 1.000,00 por escola por suprimento.

9 Quem tem direito de receber os recursos do Suprimento de Fundo?

Todas as creches, EMElis e EMEBs da rede municipal de educação.

10 Quem repassa os recursos?

A Prefeitura Municipal de São Carlos, através da Secretaria Municipal de Fazenda.

11 A quem são repassados os recursos?

São repassados através de conta corrente aberta especificamente para esta finalidade no BANESPA em nome do(a) Dirigente da unidade escolar.

12 O que o/a Dirigente Escolar precisa fazer para receber os recursos?

Precisa abrir uma conta corrente no BANESPA, sob a rubrica "Contas Poderes Públicos", destinada especificamente para isso e estar em dia com a última prestação de contas.

6

13 E se o/a Dirigente não abrir a conta corrente, poderá receber os recursos de alguma outra forma?

Não.

14 Como o/a Dirigente Escolar deve prestar contas? A quem?

O/a Dirigente Escolar deve relacionar todos os gastos em ofício padrão fornecido pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, anexando as Notas Fiscais das compras e justificando cada uma delas.

Feito isso, deve submeter a prestação de contas à aprovação do Conselho de Escola ou à APM.

Caso não tenha o Conselho de Escola ou a APM, deve submeter a prestação de contas a um conjunto de pais, professores, funcionários e alunos.

Depois disso as contas são encaminhadas para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, para acompanhamento, e seguem para a Secretaria Municipal de Fazenda.

15 E o que acontece depois?

A Secretaria Municipal de Fazenda verifica se está tudo certo e providencia a liberação de novos recursos.

16 Os recursos precisam ser gastos dentro do mês?

Não. As despesas efetuadas pelas Unidades Escolares devem obedecer ao princípio da necessidade e das normas estabelecidas. Por isso, é importante que todos acompanhem os gastos que são feitos.

17 E como saber se o que foi comprado tem preço justo?

O(A) Dirigente Escolar deve fazer, no mínimo, três orçamentos em empresas diferentes para saber qual é o de menor preço. E precisa ficar atento à qualidade como se estivéssemos fazendo uma compra particular: conciliar o menor preço com a melhor qualidade. Os orçamentos devem ser anexados à prestação de contas.

18 Isso é tudo o que deve ser observado?

Não. Antes de fazer qualquer compra, o(a) Dirigente escolar deve verificar se o que ele precisa não tem em estoque no Almoxarifado da Prefeitura Municipal. Isso evitará gasto desnecessário, pois a Prefeitura tem condições de, ao realizar compras maiores, comprar em melhores condições.

19 O que não pode ser gasto com esses recursos?

Não pode:

Contratar pessoal, comprar bens duráveis (computador, mesa, cadeira, impressora, telefone, bebedouro, livros, assinaturas de revistas, etc);
Comprar materiais de uso individual (cadernos, estojos, etc);
Comprar bebidas alcoólicas (mesmo para festas juninas).

20 Por que não pode gastar com isso?

Contratação de pessoal: é feita pela Prefeitura e segue normas estabelecidas por lei.
Bens duráveis: necessitam de procedimentos específicos que fogem à competência do Suprimento de Fundo.
Materiais de uso individual: entende-se que os recursos públicos devem ser empregados em favor da coletividade.

21 O que pode comprar com os recursos do "Suprimento de Fundo"?

São permitidas a aquisição de peças e serviços de manutenção de bens imóveis para os seguintes itens:

- Hidráulica
- Alvenaria
- Elétrica
- Segurança
- Cobertura
- Pintura
- Faxina Geral
- Jardinagem
- Serralheria
- Marcenaria
- Desobstrução de Esgoto
- Vídeos
- Remoção de Entulho
- Corte de Mato
- Dedetização
- Limpeza de Caixa D'água

São permitidas despesas de consertos de bens móveis, os quais devem estar com placa de patrimônio, para os seguintes itens:

- Geladeira
- Videocassete
- Freezer
- Aparelho de som
- Televisão
- Batedeira
- Liquidificador

Atenção: Antes de qualquer aquisição de peças e/ou serviços acima, lembre-se: a escola deve consultar se a Prefeitura Municipal tem ou não algum profissional que possa solucionar os problemas.

22 Quais são os serviços mais frequentes que envolvem os itens acima?

- São os seguintes:
- a. Pinturas: retoques;
 - b. Vidros e massa: recolocação;
 - c. Serralheria: reparos, substituição ou colocação (portões, portas de ferro, grades e alamedas);
 - d. Segurança: substituição (cadeados, fechaduras, maçanetas, confecção de chaves);
 - e. Marcenaria: substituição ou reparos (portas, batentes, prateleiras e portas de armários fixos);
 - f. Pedreiro: reparos em alvenaria em geral;
 - g. Elétrica: reparos ou substituição (tomadas, espelhos, soquetes, fiação);
 - h. Cobertura: reparos em telhados e calhas.

23 Como deverá ser preenchida a Nota Fiscal?

Atenção à emissão da Nota Fiscal: Não poderá ter rasuras e deverá constar dos seguintes dados:

Prefeitura Municipal de São Carlos
Rua Conde do Pinhal, 2017 - Centro

CGC: 45.358.249/0001-01

Serviços e/ou materiais adquiridos para a Unidade Escolar:

Para Notas Fiscais de prestações de serviços (pedreiros, marceneiros, pintores, etc.) somente serão aceitas aquelas devidamente emitidas por profissionais inscritos na Divisão de Receitas da Prefeitura Municipal com através da constituição de firmas, individuais ou não, ou como prestadores de serviços autônomos.

Telefones Úteis

- Para inscrição como prestador de serviços na Prefeitura 3362.1062/1063;
- Sobre a classificação de despesas (bens permanentes ou não), 3362.1052/1053.

24 Qual é o passo mais importante para garantir o bom uso dos recursos públicos?

É a sua participação na vida da escola onde seu filho estuda.

GOVERNO PARTICIPATIVO
DE SÃO CARLOS
Desenvolvimento com Cidadania

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Órgão Concessor: Prefeitura Municipal de São Carlos

Entidade:

Responsável:

Data do recebimento dos recursos: valor: R\$1.000,00

O signatário, na qualidade de representante da entidade mencionada, vem indicar, na forma abaixo detalhada a documentação comprobatória da aplicação dos recursos recebidos em 20/02/01 da Prefeitura Municipal de São Carlos, a importância de R\$1.000,00 (hum mil reais), recursos esses recebidos objeto da Lei Municipal 11.316/97.

Os documentos abaixo relacionados correspondem ao total recebido:

Data e nº do documento	Especificação	Valor (R\$)
		Total

Número de documentos recebidos:

Total de despesas comprovadas com recursos recebidos:

Total das despesas comprovadas:

Saldo a restituir:

Despesas comprovadas com recursos próprios

Declaro, na qualidade de responsável pela entidade recebedora, sob as penas de Lei, que a documentação acima mencionada comprova a exata aplicação dos recursos recebidos para os fins indicados.

São Carlos, _____ de _____ de 2001.

Nome do responsável pela Unidade Escolar

Função

R.G.:

12

GOVERNO PARTICIPATIVO
DE SÃO CARLOS
Desenvolvimento com Cidadania

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Documentos de Prestação de Contas

São Carlos, _____ de _____ de 2001.

Ofício nº _____

Assunto: Liberação de reserva para "Suprimento de Fundo"

Senhor Prefeito

Venho pelo presente solicitar de Vossa Excelência, que determine à Secretaria competente, a Liberação de verba no valor de R\$1.000,00 (hum mil reais) para fazer face às despesas previstas na Lei no 11.316/97.

Atenciosamente,

Diretor da R.G. nº _____

Conta Bancária nº _____

Agência no 0024

Banco do Estado de São Paulo S/A

A Sua Excelência o Senhor
Prefeito Municipal de São Carlos
São Carlos - SP

13

Modelo para Cotação de Preço

Nome da Unidade Escola

Data

[illegible]

Participantes:

[illegible]

Assinatura do(a) Dirigente Escolar
RG:

Anexo 3		Gastos por categoria de despesa por segmento escolar			
		Creches - São Carlos (2001-2004)			
Creche	Manutenção Predial	Materiais de Expediente	Materiais Pedagógicos	Materiais de higienização	TOTAL
Gildeney Carreri	14.306,83	1.669,76	6.134,69	3.388,63	25.499,91
Bruno Panhoca	13.396,08	1.579,11	3.455,49	1.235,10	19.665,78
Caminhada com Jesus	12.503,64	2.173,16	6.511,43	811,80	22.000,03
Dário Rodrigues	14.867,43	2.682,74	7.337,88	4.111,77	28.999,82
Dionisio da Silva	5.600,54	411,57	2.017,61	2.993,17	11.022,89
João Muniz	15.039,09	1.622,26	6.300,57	2.012,98	24.974,90
João Paulo II	11.471,91	1.135,94	3.367,42	2.024,69	17.999,96
José Marrara	9.472,57	1.470,14	7.638,15	919,16	19.500,02
Juliana M. C. Perez	11.261,52	1.405,47	5.032,84	1.300,17	19.000,00
Pedro Pucci	15.097,21	1.284,37	6.084,95	1.533,47	24.000,00
Ruth Bloen Souto	14.805,08	642,37	6.720,94	1.821,49	23.989,88
Therezinha R.Massei	21.102,24	2.266,54	3.095,72	2.125,46	28.589,96
Amélia Meirelles Botta	3.227,07	633,00	2.450,85	1.689,08	8.000,00
TOTAL /TIPO DE DESPESA	162.151,21	18.976,43	66.148,54	25.966,97	273.243,15

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das prestações de contas

Anexo 4 Gastos por categoria de despesa por segmento escolar					
Escolas Municipais de Educação Infantil - São Carlos (2001-2004)					
EMEI	Manutenção Predial	Materiais de Expediente	Materiais Pedagógicos	Materiais de higienização	TOTAL
Antonio Lourdes Rondon	10.485,51	1.475,06	5.039,44	-	17.000,01
Aracy Leite Pereira Lopes	8.803,07	1.591,00	2.373,40	236,39	13.003,86
Benedicta Sthal Sodré	10.809,66	2.175,76	4.180,84	333,24	17.499,50
Carmelita Rocha Ramalho	13.157,82	1.822,47	5.716,86	401,97	21.099,12
Cecília Rodrigues	16.426,00	2.588,40	7.292,60	193,00	26.500,00
Cidade Aracy I (C.Rosa)	4.685,09	612,81	3.142,80	98,49	8.539,19
Cidade Aracy II (C.Azul)	4.185,75	1.372,09	4.221,27	172,20	9.951,31
Cônego Manoel Tobias Dep.Lauro Monteiro da Cruz	14.079,19 13.366,05	1.318,79 2.350,73	2.778,43 4.010,81	329,50 1.139,60	18.505,91 20.867,19
Dom Ruy Serra	8.581,15	1.149,26	3.785,54	-	13.515,95
Helena Dornfeld	17.678,42	1.784,77	5.534,31	-	24.997,50
Ida Vinciguerra	12.296,79	2.727,68	3.331,53	144,00	18.500,00
João Batista Paino	6.856,50	1.001,17	3.679,56	44,00	11.581,23
João Jorge Marmorato	14.918,24	2.363,83	5.431,12	286,34	22.999,53
José Antunes de O.Souza	10.074,73	1.389,05	2.465,27	70,96	14.000,01
José de Brito Castro	10.520,87	412,35	3.888,94	99,15	14.921,31
Julien Fauvel	13.691,58	1.082,01	4.282,92	209,94	19.266,45
Maria Lucia Ap. Marrara	9.011,35	2.931,51	3.893,03	156,94	15.992,83
Maria Luiza Perez	15.003,58	2.730,50	6.733,22	32,70	24.500,00
Mons. Alcindo Siqueira	7.929,44	839,00	3.049,06	182,50	12.000,00
Octávio de Moura	12.741,65	1.255,30	7.441,42	222,85	21.661,22
Osmar Stanley de Martini	12.798,69	1.614,75	3.260,79	332,70	18.006,93

Santa Maria II	1.645,37	691,92	2.475,56	40,77	4.853,62
Santo Piccin	5.693,48	1.035,21	1.639,44	170,50	8.538,63
Vicente de P. Rocha Keppe	14.198,89	2.439,21	4.879,46	526,00	22.043,56
Victório Rebucci	11.107,30	1.845,19	3.547,51	-	16.500,00
CEMEI M ^a C. B. Tolentino	1.798,09	518,25	1.334,76	1.349,08	5.000,18
CEMEI Walter Blanco	2.581,96	776,18	1.104,57	537,29	5.000,00
Casa Amarela	922,22	129,97	850,67	97,14	2.000,00
Departamento de Educação	18.453,99	1.561,42	6.516,30	174,08	26.705,79
TOTAL /TIPO DE DESPESA	304.502,43	45.585,65	117.881,43	7.581,33	475.550,84

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das prestações de contas

Anexo 5 **Gastos por categoria de despesa por segmento escolar**
Escolas Municipais de Educação Básica - São Carlos (2001-2004)

EMEB	Manutenção Predial	Materiais de Expediente	Materiais Pedagógicos	Materiais de higienização	TOTAL
Angelina Dagnone de Melo	8.765,19	3.224,92	2.512,39	116,51	14.619,01
Dalila Galli	16.781,87	3.266,41	3.461,09	-	23.509,37
Afonso Fioca Vitali (Anésia)	15.410,09	2.067,23	2.294,11	169,05	19.940,48
Arthur Natalino Deriggi	8.769,59	3.405,92	2.908,07	59,80	15.143,38
Carmine Botta	15.915,31	6.512,20	3.045,08	163,59	25.636,18
Janete M. Martinelli Lia	16.853,02	2.629,55	5.569,25	455,47	25.507,29
Antonio Stella Moruzzi	11.980,95	2.970,40	6.758,01	159,10	21.868,46
Maria Ermantina C. Tarpani	15.457,65	1.132,81	3.855,89	153,61	20.599,96
TOTAL POR TIPO DE DESPESA	122.048,87	27.017,93	33.119,49	1.406,43	183.592,72

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das prestações de contas

Anexo 2- Categorização de despesas criadas pela SMEC São Carlos (2001-2004)

Material elétrico	Compreendem despesas com: fios, espelhos de tomadas, lâmpadas, tomadas, benjamins, bocais, disjuntores, reatores, interruptores, fusíveis, resistências, fita isolante, luminárias, chuveiros e outros materiais semelhantes.
Material de limpeza	Compreendem despesas com: sabão em pedra, sabão em pó, desengordurantes, detergentes diversos, ceras diversas, álcool, inseticida, cesto para lixo, pano de chão, pano de prato, esponja, inseticida, lustra-móveis, pá para lixo, palha de aço, luvas, saco para lixo, vassouras, rodos, removedores e outros materiais semelhantes.
Material hidráulico	Compreendem despesas com: torneiras diversas, canos, conexões, fitas vedantes, filtro para água, cola para tubos de PVC, caixa de descarga, reparo para válvulas de descarga, bóias para caixas d'água e outros materiais semelhantes.
Material de pintura	Compreendem despesas com: tinta, massa corrida, vernizes, pincéis, lixas, rolos para pintura, acessórios para pintura, espátulas e outros materiais semelhantes.
Material de construção	Compreendem despesas com: cal, cimento, areia, pedras, tijolos, telhas, madeiras, pregos, pisos cerâmicos, pia, tanque, vaso sanitário, janelas, vitrôs, parafusos, vidros, portas, esquadrias de ferro e outros materiais semelhantes
Material de escritório	Compreendem despesas com: papéis diversos, cliques, cartuchos para impressora, disquetes, grampeador, grampos, apontador, borracha, caderno, fita adesiva, lápis, tesoura, extrator de grampo, canetas, pasta de elástico, pasta classificadora A-Z, pasta suspensa, caixa arquivo outros materiais semelhantes desde que empregados na execução de trabalhos administrativos no âmbito da unidade escolar.
Material lúdico	Compreendem despesas com: brinquedos diversos e outros materiais semelhantes postos à disposição de uso dos alunos em atividades educativas e/ou recreativas.
Material pedagógico	Compreendem despesas com: cadernos, lápis diversos, borrachas, papéis diversos, tintas diversas, pincéis, lantejoulas, barbantes, livros de histórias infantis consumíveis pelos alunos e outros materiais

	semelhantes utilizados em sala de aula pelos alunos e professores para atividades relacionadas ao ensino-aprendizagem.
Material de higienização	Compreendem despesas com: creme dental, escova de dente, sabonete, xampus, papel higiênico, fraldas descartáveis, toalhas de banho, toalhas de rosto, esponja de banho e outros materiais semelhantes.
Ferramentas	Compreendem despesas com: alicates, pá, rastelo, enxada, chave de fenda, brocas, serrotes, serras, canivetes, martelo, lima, trena, tesoura para poda e outros materiais semelhantes.
Manutenção de equipamentos	Compreendem despesas com pagamento de mão de obra de terceiros, pessoa física ou jurídica para consertos de geladeira, máquina de lavar roupa, fogões e demais equipamentos da unidade escolar, com aplicação de peças de reposição quando necessário.
Utensílios de cozinha	Compreendem despesas com: panelas, talheres, coadores, pratos, plásticos, abridores, açucareiros, copos, garrafas térmicas, frigideiras, tigelas, xícaras e outros materiais semelhantes.
Filmes fotográficos	Compreendem despesas exclusivas para aquisição de filmes fotográficos.
Revelações fotográficas	Compreendem despesas exclusivas com serviços de revelação fotográfica.
Serviços de Pintura	Compreendem despesas com pagamento de mão de obra de terceiros, pessoa física ou jurídica, para serviços de pintura, obedecidos os preceitos legais.
Serviços de Pedreiro	Compreendem despesas com pagamento de mão de obra de terceiros, pessoa física ou jurídica, para serviços de pedreiro envolvendo pequenos reparos, obedecidos os preceitos legais.
Serviços Gerais	Compreendem despesas com pagamento de mão de obra de terceiros, pessoa física ou jurídica, para serviços de hidráulica, elétrica, jardinagem e outros não descritos, obedecidos os preceitos legais.
Xerox e encadernação	Compreendem despesas exclusivas com xerox e encadernação para uso administrativo, exclusivo da unidade escolar.
Sem classificação	Compreendem despesas não classificadas anteriormente: cortinas e seus complementos, tecidos diversos.