UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ADRIANA ZANINI DA SILVA

A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André

SÃO PAULO
2013

ADRIANA ZANINI DA SILVA

A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof.º Dr. Rubens Barbosa de Camargo

2013

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.

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

Silva, Adriana Zanini da
A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André / Adriana Zanini da Silva; orientador Dr. Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo, 2013. 160 f. Versão corrigida

Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, 2013.

1. Estado e Educação - 2. Financiamento da Educação - 3. Descentralização de Recursos Financeiros - 4. Gestão Democrática - 5. Organização do Trabalho Pedagógico

CDD

Nome: SILVA, Adriana Zanini

Título: A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Prof.º Dr. Rubens Barbosa de Camargo — Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura_____

Prof.º Dr. Vitor Henrique Paro — Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento:_____ Assinatura_____

Prof.º Dr. Andréa Barbosa Gouveia — Instituição: Universidade Federal do Paraná

Julgamento: _____ Assinatura_____

DEDICATÓRIA

À Bruno Gabriel e Mariana Paula, que na proeminência de suas idades e na turbulência do cotidiano permitiram, a tranquilidade necessária, à realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Rubens Barbosa de Camargo pelo compromisso, paciência, dedicação e orientações fundamentais à coerência deste trabalho.

À professora Maria Clara Di Pierro pelo acolhimento.

Ao professor Vitor Henrique Paro e Sidney Jard da Silva pelas contribuições preciosas e minuciosas apresentadas na banca de qualificação.

À Secretaria de Educação de Santo André por permitir o levantamento dos dados.

Aos professores, diretores, vice-diretores, assistentes pedagógicos e conselhos de escola do município de Santo André pela disponibilidade e por defenderam uma escola pública de qualidade.

À professora Marilena Nakano pela sabedoria, pelo exemplo de luta e compromisso com a educação pública. Passado 20 anos, suas aulas ainda ecoam em minha memória e me moveram para a realização deste trabalho.

À Rosineide de Melo que prontamente se dedicou à leitura cuidadosa deste trabalho, que me incentivou e me fortaleceu nos momentos mais difíceis.

À Neusa Sampaio Soares pelas contribuições valiosas e apoio constante no início do processo.

Ao Carlão pelo exemplo de militância e pela ajuda no levantamento dos dados.

Aos colegas de trabalho da prefeitura de Santo André que pelos exemplos, de compromisso e dedicação, me inspiraram.

À Monique e Ricardo pela tradução do resumo para o inglês.

Aos meus pais e minha irmã por terem me acompanhado por mais este momento, pelo apoio, pela parceria e pelo carinho recebido constantemente.

Aos meus grandes amigos: Isabel, Silvana, Alexandra, Sandra, Rosemberg, Fabiene e Luiz que me ouviram e indiretamente me auxiliaram na construção deste trabalho.

Ao Ricardo pela valorização e incentivo no momento mais difícil.

RESUMO

SILVA, Adriana Zanini da. A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André. 2013. 160.f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Todo o processo educacional vivido no Brasil de forma elitista e seletiva, advindo de políticas descontínuas, concomitante com os baixos resultados de aprendizagem, fomenta discussões sobre a importância da educação e o aumento dos recursos a ela destinados para a melhoria da qualidade do ensino. A redemocratização do país trouxe consigo a defesa da descentralização para o fortalecimento das políticas públicas, para o atendimento das necessidades locais, para a inclusão de diferentes atores nos processos de decisão e acompanhamento das políticas e programas, para a implementação de novas formas de gestão e, prioritariamente, para a autonomia dos entes federados e de suas instituições. Para a escola, trouxe a possibilidade de organizar seu Projeto Político - Pedagógico com vistas às suas demandas e com a participação de toda a comunidade escolar. Nesse contexto, esta pesquisa busca reflexões sobre os avanços e os entraves do financiamento da educação básica no Brasil após a Constituição Federal de 1988, em específico, sobre a descentralização de recursos financeiros às escolas de ensino fundamental. Pretende-se analisar as mudanças propiciadas pela descentralização de recursos financeiros nas relações de poder e, consequentemente, na organização do trabalho pedagógico dos ciclos iniciais do Ensino Fundamental. A hipótese central é a de que a descentralização de recursos financeiros estimulou novas formas de gestão escolar e de organização do trabalho pedagógico, o que transformou as relações de poder, democratizando-as. A coleta de informações foi realizada na rede municipal de Santo André – São Paulo, prioritariamente por meio da análise da documentação legal e administrativa da escola, do levantamento e análise do montante de recursos descentralizados e seus usos e complementada com entrevistas semiestruturadas, caracterizando-se esta pesquisa, como qualitativa. Espera-se provocar reflexões sobre a importância da descentralização de recursos financeiros na implementação de novas formas de gestão que tenham como princípio a participação de toda comunidade escolar, inclusive, na organização do trabalho pedagógico, contribuindo desta forma, para a democratização das relações de poder e o aprimoramento das políticas educacionais de financiamento e gestão escolar.

Palavras - Chave: Financiamento da Educação. Descentralização de Recursos Financeiros. Gestão Democrática. Organização do Trabalho Pedagógico.

ABSTRACT

SILVA, Adriana Zanini da. The decentralization of financial resources and organization of educational work: the case of Santo André. 2013. 160 f. Dissertação de Mestrado, Faculty of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2013.

The entire educational process lived in Brazil so elitist and selective, arising from discontinuous policies, concomitant with low learning outcomes, encourages discussions about the importance of education and increased resources allocated to it to improve the quality of teaching. The redemocratization of the country brought with it the defense of decentralization to strengthen public policies, to meet local needs, for the inclusion of different actors in decision-making process and monitoring of policies and programs, to implement new forms of management and, primarily, to the autonomy of the federated entities and their institutions. For school, brought the possibility to organize your Political Project-Teaching with a view to their demands and with the participation of the whole school community. In this context, this research aims reflections on progress and impediments to funding of basic education in Brazil after the 1988 Federal Constitution, in particular, on decentralization of financial resources to elementary schools. It is intended to analyze the changes offered by the decentralization of financial resources in power relations and, consequently, in the organization of educational work cycles of Elementary School. The central hypothesis is that the decentralization of financial resources has stimulated new forms of school management and organization of educational work, which transformed relations of power, democratizing them. Information gathering was held in the municipal Santo André - São Paulo, primarily through the analysis of legal and administrative school documents, survey and analysis of the amount of decentralized resources and their uses and complemented with semi-structured interviews and questionnaires, characterizing this research as qualitative. Expected to provoke reflections on the importance of the decentralization of financial resources to implement new forms of management that have as a principle the participation of the entire school community, including the organization of educational work, thus contributing to the democratization of power relations and improvement of the educational policies of funding and school management.

.

Keywords: Financing of the Education, Decentralization of Financial Resources, Democratic Administration and Pedagogical Work Organization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional.....27

Tabela 2 – Número de matrícula por modalidade - Brasil 1988 e 2006 45

Tabela 3 – Matrículas, valores aluno/ano e totais de recursos relativos à somatória do Fundef no país - 1998 - 2006.....45

Tabela 4 - Complementação da União ao Fundef -1998 - 2006.....47

Tabela 5 - Fundef do Estado de São Paulo-1998 - 2006.....47

Tabela 6 - Matrículas, valores aluno/ano e totais de recursos relativos à somatória do Fundeb no país - 2007-2010.....50

Tabela 7 – Complementação da União ao Fundeb - 2007-2010.....50

Tabela 8 – Fundeb do Estado de São Paulo -2007-2010.....52

Tabela 9 - Demonstrativo de execução do PDDE - Brasil.....65

Tabela 10 - Composição do Conselho de Escola, por segmento, segundo a Lei nº 7.584/99 da Prefeitura de Santo André.....100

Tabela 11 - Composição do Conselho de Escola, por segmento, segundo a Lei 8.376/2002 da Prefeitura de Santo André.....103

Tabela 12 - Transferências do Convênio às escolas municipais de Santo André - 2007-2010.....107

Tabela 13- Transferências do PDDE às escolas municipais de Santo André -2007-2010...108

Tabela 14 - Demonstrativo de transferências do Fundeb à Prefeitura de Santo André -2007-2010.....109

Tabela 15 - Ações do Conselho de Escola - 2007 - 2010.....114

Tabela 16 - Número de reuniões realizadas pelo Conselho de Escola - 2007-2010.....118

Tabela 17 - Número de participantes nas reuniões mensais do Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas – 2007-2010.....120

Tabela 18 - Número de participantes das Assembleias Gerais do Conselho de Escola da EMEIF Lilian Freitas - 2007-2010.....120

Tabela 19 - Plano de aplicação de recursos do Convênio da EMEIEF Lilian Freitas - 2007-2010.....122

Tabela 20 - Somatória das ações realizadas com os recursos financeiros descentralizados do "Convênio" da Prefeitura de Santo André para o Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas – 2007- 2010.....125

Tabela 21 - Plano de Aplicação de Recursos do PDDE da EMEIEF Lilian Freitas - 2007-2010.....126

Tabela 22 - Somatória das ações realizadas com os recursos financeiros descentralizados do PDDE e do Convênio para o Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas - 2007-2010.....127

Tabela 23 - Demonstrativo de transferências do PDDE e do Convênio para a EMEIEF Lilian Freitas – 2007-2010.....128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atribuições do Conselho de Escola ou equivalentes.....78

Quadro 2 - Ações do Conselho de Escola por categoria - 2007 - 2010.....113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CACS/Fundef - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CAQi - Custo Aluno Qualidade Inicial

CE - Conselho de Escola

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988

CME - Conselho Municipal de Educação

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONEB - Conferência Nacional de Educação Básica

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CSE - Coordenadora de Serviços Educacionais

EC 14/96 - Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996

EMEIEF - Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental

Emenda João Calmon - Emenda Constitucional n.º 24, de 1º de dezembro de 1983.

FMP - Fator Monetário Padrão

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPI-Exp - Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR - Imposto Territorial Rural

LDB – Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996, que versa sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério de Educação

ONG - Organizações não Governamentais

OP - Orçamento Participativo

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PST - Partido Social Trabalhista

PV - Partido Verde

PIB - Produto Interno Bruto

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PT - Partido dos Trabalhadores

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SEB - Secretaria de Educação Básica

SEFP - Secretaria de Educação e Formação Profissional

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

UEx - Unidade Executora

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

USAID - United States Agency for International Development

SUMÁRIO

Introdução.....14

1. A descentralização de recursos financeiros na educação brasileira

1.1. Um breve histórico sobre os fins do financiamento da educação básica no Brasil e as controvérsias da descentralização.....26

1.2. A descentralização de recursos financeiros na educação básica nas últimas décadas.....56

2. A descentralização de recursos financeiros: possibilidades para a organização do trabalho pedagógico.....68

3. A política de descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André.....87

4. Os recursos financeiros descentralizados e seus usos na EMEIEF Lilian Freitas.....111

5. Considerações Finais.....143

Referências.....150

Anexos.....157

1. Introdução

"[...] é preciso fazer homens, antes de
fazer instrumentos de produção".
Fernando de Azevedo

No Brasil, a opção pelo federalismo teve sua origem nas características geográficas e sociais do país. Influenciado pela imensidão territorial e pela diversidade das condições culturais e sociais, teve como objetivo primordial a manutenção das pluralidades regionais e locais, integradas a uma unidade nacional.

Em respeito às heterogeneidades brasileiras e à defesa de uma unidade nacional, o Estado federalista brasileiro estabeleceu um governo central para todo o país e governos regionais autônomos para as unidades territoriais; distribuiu os poderes e as funções de governo, entre os governos central e regional; atribuiu às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres e autorizou os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo. Ao mesmo tempo em que essa decisão buscou amenizar os conflitos entre o Poder Central e as elites regionais, apostou na divisão de responsabilidades e na autonomia local para a diminuição das desigualdades no país. "No Brasil, com a República, a federação nasce na perspectiva da descentralização." (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 14).

A descentralização possibilitou discussões acerca da autonomia dos entes federados; da interdependência entre os níveis de governo; da importância da horizontalidade no planejamento; da implementação e avaliação das políticas públicas; do controle mútuo e na fiscalização recíproca entre União, estados e municípios. Essa história foi permeada por intercorrências e descontinuidades, possibilitando ora maior, ora menor descentralização do poder, o que desfavoreceu o avanço das políticas públicas e a inclusão social, uma vez que os programas e projetos foram descontínuos, atenderam a interesses de uma minoria e priorizaram a descentralização de responsabilidades. Muitas prefeituras não contaram com a competência técnica, financeira e de gestão para assumir os projetos e ações descentralizadas, o que favoreceu ainda mais as desigualdades entre as regiões brasileiras.

A implantação de ações descentralizadoras também desencadearam desigualdades regionais devido à ausência de mudanças na divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária e da falta de estratégias bem sucedidas, por parte do governo central, de

induzir e motivar a adesão dos governos locais às políticas de descentralização. Segundo Oliveira e Sousa (2010), esse quadro é agravado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos descentralizados a cada um e suas responsabilidades.

Para Arretche, (1999, p.137), descentralizar significa possibilitar "a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais." No entanto, há uma diversidade de entendimentos sobre o conceito, várias linhas de abordagens possíveis, o que torna o tema polêmico e controverso, possibilitando diferentes dimensões conceituais de seus pressupostos e de suas justificativas. A descentralização passou a ser defendida por diferentes atores sociais, com ideias e posições antagônicas para a solução dos problemas da sociedade contemporânea. Bobbio (1986, p.27) destaca que "a descentralização, mais do que institutos, são fórmulas que contém princípios e tendências, daí porque elas dificilmente existem no Estado Moderno de forma pura".

Diante desse quadro, é possível afirmar que o debate sobre a descentralização envolve vários campos disciplinares, dimensões e conceitos. Esta diversidade pode, inclusive, ser antagônica e aplicada de acordo com os objetivos e intenções que se tem em um determinado período e em um dado local. No que se refere aos campos disciplinares, Pelfold (1998) chama a atenção para os diferentes conceitos que a descentralização assume:

> No campo das ciências políticas é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vista ao aprofundamento da democratização. No campo das ciências econômicas, ela é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo para a autorização (*empowermewnt)* da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Por fim, no campo da administração pública, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local. (PENFOLD, 1998, p. 3 - 4)

Considerando a diversidade de conceitos assumidos nos campos das ciências políticas, econômicas, sociais e na administração pública, a descentralização assume dimensões diferenciadas de acordo com os objetivos e os propósitos que se tem. No entanto, todas as discussões sobre a descentralização se fundamentam em dois planos: no jurídico e no político-institucional. Em ambos, a descentralização está vinculada à ideia de desconcentração ou delegação de funções e na ausência de intervenção de qualquer órgão ou instância; entretanto,

no plano político - institucional, pode abranger a descentralização do poder decisório, permitindo o atendimento das demandas específicas de cada local e a participação popular.

Na dimensão administrativa, a descentralização em geral é entendida como a transferência de competências e funções entre as esferas de governo, com vistas a uma maior eficácia do serviço público, eliminação das amarras burocráticas e contato mais próximo com a população local.

Na dimensão social, a descentralização provoca a interferência no planejamento, na fiscalização e no controle sobre a gestão dos serviços públicos, possibilitando a participação na gestão pública e a capacitação de grupos sociais para decidirem sobre os problemas e as demandas locais.

Na dimensão política, a descentralização pode representar a possibilidade de redistribuição do poder político do Estado, uma concepção de democratização do poder, por meio da ampliação dos níveis de participação e da multiplicação das estruturas de poder, com objetivo de melhorar a eficiência da gestão pública.

Há de se destacar também outra dimensão presente nas discussões sobre descentralização, destacada por Rezende (2002) e que diverge dos ideais democráticos defendidos neste trabalho: a dimensão gerencial, cujo objetivo é o de alcançar os resultados desejados por meio da eficiência e do aumento da produtividade, substituindo a cultura burocrática do controle por uma cultura gerencial voltada especificamente aos resultados. Para Rezende a dimensão gerencial propõe:

> A necessidade de mudança na cultura burocrática dos controles, a qual deveria ser progressivamente substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com maior autonomia, menores controles burocráticos e maior atenção para os resultados. (REZENDE, 2002, p. 113)

O mesmo autor ainda destaca que “as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal, nem no que se refere especificamente a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia.”, além disso, concordamos que esta dimensão incentiva a competitividade entre as pessoas e entre as instâncias, o que não nos parece ser a opção mais adequada à democratização. (REZENDE, 2002, p. 113)

Contemporaneamente, a descentralização tem sido um dos pontos centrais nos debates e propostas sobre a reforma do Estado federalista brasileiro, sendo vista como uma possibilidade de superação da ineficácia das políticas públicas. Passou também a ser considerada como uma possibilidade de fortalecimento e consolidação da democracia por viabilizar o aumento do controle da sociedade sobre o Estado; uma possibilidade de fortalecimento dos governos locais por meio da influência de diferentes sujeitos nas decisões e no controle das políticas; do aumento de sua eficiência e eficácia por meio da redução da burocracia, do clientelismo e da corrupção e uma possibilidade de horizontalidade no planejamento, na implementação e avaliação das políticas públicas.

Em contraposição a essa ideia e conforme as ações de implementação, nas últimas décadas, a descentralização também passou a ser considerada como uma possibilidade de desresponsabilização do Estado por meio da transferência das responsabilidades dos governos federal e estadual aos governos locais e ao setor privado, reduzindo o seu tamanho e seus custos.

Seja a descentralização entendida como um mecanismo democrático que permite a autonomia política, seja entendida como possibilidade de reestruturação do poder decisório, uma possibilidade de transferência de responsabilidade às diferentes instâncias; um incremento à cidadania; uma possibilidade de desconcentração, delegação, devolução, ou ainda, entendida como uma reforma gerencial, há de se considerar a amplitude condicionada por determinantes conjunturais e pelas visões de mundo que corroboram os projetos descentralizadores.

Gadoti (1994) e Arretche (1996) nos chamam a atenção para o fato de que a descentralização vai da simples transferência de competências a uma complexa reestruturação do poder decisório, logo, são as opções políticas e ideológicas que definem a dimensão que a descentralização assumirá. Por esse motivo, a defesa e a adoção da descentralização estão presentes tanto em discursos e governos progressistas quanto em conservadores. Em outras palavras, para Arretche, “isto significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos.” (1996, p.6)

Considerando esta reflexão, é mais provável que do ponto de vista conservador, a descentralização visa à diminuição dos gastos públicos por meio da transferência de recursos

e serviços para a iniciativa privada, resultando na atenuação das funções sociais do Estado. Sob o ponto de vista progressista é mais provável que a descentralização visa ao aprofundamento da democracia, por meio do aumento da autonomia, da participação dos cidadãos e da redefinição das relações de poder nas diferentes instâncias.

Seja do ponto de vista conservador ou progressista, Castro e Lauande (2009) destacam a importância de problematizarmos o conceito de descentralização sob o ponto de vista das relações de trabalho:

> Ao problematizar o conceito de descentralização é necessário identificar as reais influências de ações descentralizadas para reprodução do capital. O ponto crucial é sabermos até que ponto o Estado (descentralizado) está sendo determinado pelo capital diante da reestruturação produtiva e das novas relações de trabalho. (CASTRO e LAUANDE, 2009, p.4).

Análises e reflexões sobre a relação entre a descentralização e a reestruturação produtiva das novas relações de trabalho precisam se intensificar. Até que ponto os programas e ações descentralizadas estão organizados para atender os interesses dos grupos sociais que detêm o domínio e a hegemonia da sociedade, a manutenção e a perpetuação do *status quo*? Essa é uma questão que merece reflexão.

O conceito de descentralização assumido neste trabalho abarca os estudos sobre o tema pela ciência política, pela sociologia, pela administração pública e pressupõe que o encontro entre a autonomia política dos níveis locais, a participação dos sujeitos e a diluição do poder decisório e administrativo contribuem para mudanças nas relações de poder no interior das instituições e interferem na organização das mesmas.

Para fins deste trabalho a descentralização implica a redefinição do papel do Estado, dos entes federados e das instituições públicas no que se refere ao planejamento, à implementação e à avaliação das políticas públicas, seus programas e ações; implica que as decisões sejam discutidas e acordadas coletivamente, pelo maior número de pessoas possível, e ainda, considera que a descentralização contribui para mudanças nas relações de poder e consequentemente interfere na organização das relações de trabalho, em específico neste estudo, na organização do trabalho pedagógico.

Estudos e pesquisas de autores como Fagnani (2009), Abrúcio (2005), Neto e Almeida (2000), Borja (1984, 1998), Arretche (1996, 1999, 2009) e Almeida (2005), representantes de diferentes correntes teóricas, consideram que a descentralização favorece a democracia e

compartilham consenso sobre os princípios de igualdade de voto; oportunidade de participação efetiva no processo decisório; oportunidade de esclarecimento para formação de opinião sobre o objeto de decisão; controle final da agenda por representação e inclusão de todos os cidadãos nas decisões públicas.

Embora haja uma relação entre descentralização e democracia, podemos considerar que a descentralização é condição necessária para práticas democráticas, mas não suficientes. A consolidação dos ideais democráticos depende, muito mais, da natureza das instituições do que do nível de governo responsável pela gestão das políticas, questão que merece reflexão e aprofundamento neste trabalho. Arretche destaca:

> Descentralizar é deslocar estes recursos do "centro" e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo de descentralização – de que o deslocamento destes recursos implique na abolição da dominação. Deslocar recursos do "centro" para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo "centro", mas pode permitir a dominação no interior destes sistemas. (ARRETCHE, 1996, p.6)

Se o deslocamento de recursos do centro para os entes descentralizados não garante a redefinição das relações de poder, analisar como a descentralização tem interferido nas gestões das instituições parece uma tarefa importante para entendermos e aprimorarmos esse processo.

Na educação pública brasileira os movimentos em favor da descentralização fortaleceram-se, no contexto da redemocratização do país, a partir da década de 1980. A Emenda Constitucional 24, de 1º de dezembro de 1983 (Emenda João Calmom), que reestabeleceu a obrigatoriedade do percentual de impostos da receita da União, estados e municípios na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE), definiu que a União aplicaria nunca menos de 13%, e os estados, distrito federal e municípios nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, na MDE e a Lei n 7.348, de 24 de julho de 1985, que dispõem sobre sua execução, buscou viabilizar aos estados e municípios a organização da educação local.

A descentralização da educação só foi legalmente possível a partir da promulgação da CF/88, que tornou os municípios entes federativos e possibilitou a criação de seus próprios sistemas de ensino, com relativa autonomia na formulação de suas políticas educacionais nas etapas da educação infantil e ensino fundamental; ampliou o repasse de recursos da União

para os estados e municípios e redefiniu as responsabilidades pela oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo. Castro, Barreto e Corbucci destacam que:

> Experiências de descentralização foram implementadas, ainda na primeira metade da década de 80, por iniciativa de alguns estados e municípios. Mas conforme afirma Sônia Draibe, foram movimentos que apontaram para três direções nem sempre humanizadas e coerentes: a) desconcentração, b) municipalização, e c) parcerias e cooperação. (CASTRO, BARRETO E CORBUCCI, 2000, p.7).

Novas mudanças em relação às prioridades da educação brasileira e as responsabilidades dos estados e municípios com a educação, como a organização da educação municipal e estadual, a criação dos sistemas municipais de educação, a redistribuição dos recursos financeiros entre as regiões brasileiras, a construção dos planos de carreira dos profissionais da educação, a definição do piso salarial nacional, a fiscalização e controle dos recursos financeiros, a elaboração dos planos de educação, dentre outros, foram efetivadas por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (EC 14/96), pela lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), pela lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pela EC 53/06 e pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outras.

A EC 14/96 redistribuiu os recursos financeiros no interior dos estados das regiões brasileiras e impulsionou a reorganização das relações de poder, por intermédio da institucionalização dos conselhos de acompanhamento e de fiscalização das políticas públicas, a CF/88 e a LDB descentralizaram e colocaram nas mãos dos municípios e dos estados a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental em regime de cooperação; motivou mudanças nas escolas por meio da implantação de novas formas de gestão e da autonomia pedagógica, entre outros. Ao analisarmos a LDB identificamos elementos no processo de descentralização que corroboram para a redistribuição do poder: a proposição da autonomia administrativa, de gestão financeira e pedagógica das escolas; o gerenciamento por meio dos Conselhos de Escola e a elaboração do Projeto Político-Pedagógico. Castro e Lauande corroboram esta questão quando destacam que:

> A política de descentralização da educação pública brasileira se apoia na convicção de que a gestão democrática, a construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico e a autonomia da escola são os pressupostos fundamentais da descentralização para a democratização. (CASTRO e LAUANDE, 2009, p. 7-8)

Nas duas últimas décadas, o processo de descentralização da educação pública brasileira priorizou a descentralização financeira, por meio do Fundef e, posteriormente por meio do Fundeb; priorizou a descentralização pedagógica e de gestão por meio de programas geridos pelo Ministério da Educação (MEC), como por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); a transferência direta de recursos para as escolas, como por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); a implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) e a melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional. Essas questões têm impacto na organização do trabalho pedagógico, uma vez que na "situação atual, busca-se uma descentralização política, democrática e participativa mais condizente com as aspirações das bases e menos autoritária e tecnocrática, como vigente no período anterior." (SANTOS FILHO, 1992, p. 220).

A descentralização do ensino público implicaria mais do que municipalização, mais do que programas implementados; implicaria, além das mudanças financeiras, as pedagógicas, as políticas, as culturais e de gestão escolar. Nesse contexto, defende-se que a descentralização de recursos financeiros deve contribuir para mudanças na cultura escolar, sobretudo na organização do trabalho pedagógico, de forma que incentive processos de participação, de tomada de decisão coletiva e de mudanças nas relações de poder.

Com o intuito de analisar em que medida os recursos financeiros interferem no planejamento, na implementação e na organização do trabalho pedagógico, os trabalhos de Paro (1998, 1999, 2008, 2010) indicam a importância de atentarmos para a organização de todo o trabalho na escola e na distribuição de autoridade e do poder.

No entanto, embora a descentralização de recursos financeiros seja importante para o atendimento das necessidades locais e para o incentivo à participação popular, sua implementação tem garantido os princípios de participação, de tomada de decisão e de mudanças nas relações de poder? As decisões sobre a utilização dos recursos financeiros descentralizados têm contribuído à organização do trabalho pedagógico?

Com o intuito de refletir sobre estas questões, este trabalho analisou as influências dos recursos financeiros descentralizados na organização do trabalho pedagógico. Como objetivo geral analisou em que medida os recursos financeiros descentralizados, quando usados de modo democrático, contribuem para alterações do poder decisório no interior das escolas e

possibilitam novas formas de organização do trabalho pedagógico nas escolas de ensino fundamental.

Como objetivos específicos este trabalho teve a intenção de compreender a natureza da descentralização de recursos financeiros na educação; analisar as principais características das políticas de descentralização de recursos financeiros às escolas públicas; identificar o montante de recursos financeiros descentralizados, seus usos e possíveis mudanças nos processos de participação nas escolas.

Experiências em diversas cidades como São Paulo (1989 a 1992), Guarulhos (1997 a 2000) e Porto Alegre (1989 a 1992), procuraram incentivar a participação popular e superar o caráter burocrático da descentralização de recursos financeiros. Em Santo André, no ABC paulista, no período de 1997 a 2008, governada por uma coligação de partidos (PT, PMDB, PC do B, PST, PDT, PMN, PV, PCB, PHS), cujo objetivo principal foi o desenvolvimento local inclusivo, os cidadãos andreenses vivenciaram vários espaços de participação e de debates, como o orçamento participativo (OP), os conselhos de saúde, conselho municipal de educação (CME), fórum municipal de educação, os conselhos de escola (CE), dentre outros. A descentralização de decisões para o uso dos recursos financeiros fez-se presente, por meio da organização popular.

> No âmbito local, temos uma convivência de práticas, vivências e ações completamente contraditórias, que se expressam, talvez pela primeira vez, por meio de iniciativas inovadoras que podemos considerar até mesmo revolucionárias, em termos de auto organização da população. (DANIEL[1], [ca. 1997], p. 22)

As escolas municipais, orientadas pelo programa de governo, por meio da Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP) do município, foram incentivadas a criarem canais de participação e tiveram a oportunidade de vivenciar uma gestão participativa, focada em processos dialógicos, por intermédio da participação de todos os envolvidos na escola; uma gestão democrática, onde recursos e decisões foram descentralizados.

Para fins deste estudo, analisaremos os recursos financeiros descentralizados às escolas municipais de Santo André, especificamente, aqueles oriundos do PDDE, que descentraliza recursos financeiros às escolas com objetivo de melhorar a infraestrutura física, pedagógica e de gestão; das verbas de adiantamento direto que dispõe recursos financeiros ao

[1] Celso Augusto Daniel foi prefeito de Santo André, pelo Partido dos Trabalhadores, nas gestões de 1989 a 1992, de 1997 a 2000 e se reelegeu para o mandato de 2001 a 2004. Foi morto em 2002 sendo substituído por João Avamileno, então vice-prefeito.

servidor para despesas de caráter emergencial e de pequeno vulto; e da celebração de convênio estabelecido entre a Prefeitura de Santo André e os Conselhos de Escola[2], das Escolas Municipais de Santo André, que possibilita às escolas a gestão de recursos financeiros repassados pelo município para o atendimento de despesas de pequeno vulto.

O interesse em realizar esse processo de análise em âmbito local, na cidade de Santo André, justifica-se pelo investimento sistemático e contínuo do governo municipal, no período de 1997 a 2008, na implementação de uma gestão democrática nas escolas; pela implantação dos Conselhos de Escola de caráter deliberativo; pela celebração do Convênio entre a Prefeitura e os Conselhos de Escola para a descentralização de recursos financeiros, no ano de 2005; pela utilização do adiantamento direto pelas unidades escolares; pela formação dos membros dos Conselhos de Escola para a utilização dos recursos descentralizados, coordenada pela Secretaria de Educação do município; pela ênfase das escolas municipais de Santo André na construção coletiva e participativa do Projeto Político-Pedagógico e pela ausência de estudos que analisam os impactos da política de descentralização de recursos financeiros à gestão das escolas municipais de Santo André.

Com a intenção de atingir os objetivos deste trabalho, a pesquisa se configurou como qualitativa, com base nos pressupostos teóricos e metodológicos de Rockwell (2009). Realizou-se análise da política pública da Prefeitura de Santo André (PSA), no ABC paulista, por meio de dados coletados em uma Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF), no que se refere aos recursos financeiros descentralizados, no período de 2007 a 2010. A escolha deste período se deu pelas mudanças implantadas em função da promulgação da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, pelo convênio estabelecido em 16 de dezembro de 2005, entre a prefeitura e os Conselhos de Escola, para a descentralização de recursos financeiros.

---

[2] Pela lei 8.805, de 16 de dezembro de 2005, fica o município de Santo André, por intermédio da Secretaria de Educação e Formação Profissional, autorizado a celebrar convênios com os Conselhos de Escola, instituídos pela Lei nº 7.854, de 30 de junho de 1999, alterada pela Lei nº 8.376, de 27 de junho de 2002, objetivando a gestão de recursos financeiros repassados pelo Município, para o atendimento de despesas de pequeno vulto, na unidade escolar a que tiver vinculado o Conselho de Escola.

Faz parte deste trabalho a revisão bibliográfica sobre o tema, a análise das legislações federais e municipais que fundamentam a descentralização de recursos financeiros às escolas municipais de Santo André, o levantamento do montante de recursos financeiros descentralizados no período estudado e o destino dos recursos descentralizados na escola.

Os dados do campo foram coletados pela observação direta da pesquisadora, por meio das atas, dos planos de aplicação de recursos do Conselho de Escola e das prestações de contas e da análise dos Projetos Político-Pedagógicos. Entrevistas semiestruturadas com professores, conselheiros, diretor e assistente pedagógico versaram sobre a relação da descentralização dos recursos financeiros e a construção de novas relações de poder na organização do trabalho pedagógico. Os registros dos dados coletados foram feitos em diários de campo e as notas do campo, após leituras e releituras, compuseram as descrições analíticas. As análises dos registros do campo foram permeadas pelas contribuições e reflexões teóricas advindas da temática em questão.

A dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo intitulado *A descentralização de recursos financeiros na educação brasileira,* tratará brevemente, sobre o histórico do financiamento da educação básica no Brasil com destaque à análise dos montantes de recursos financeiros destinados à educação brasileira, as políticas de vinculação de recursos e as políticas de fundos. Discutirá os conceitos da descentralização de recursos financeiros e seus princípios norteadores, pós Constituição Federal de 1988.

O segundo capítulo *A descentralização de recursos financeiros: possibilidades para a reorganização do trabalho pedagógico* versará sobre os fins da descentralização de recursos financeiros e suas relações com a organização do trabalho pedagógico. Discutirá os entraves de uma escola que traz arraigada em seu cotidiano os princípios, os valores e uma organização característica da sociedade capitalista, autoritária e excludente, que não consegue resolver os problemas característicos da sua área de atuação e destacará a importância da articulação entre o Conselho de Escola e o Projeto Político-Pedagógico, como meios indispensáveis para a utilização dos recursos financeiros descentralizados.

O terceiro capítulo *A política de descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André,* versará sobre as políticas educacionais do município de Santo André, pós LDB, com foco nos recursos financeiros descentralizados e explicitará o percurso construído por esta rede municipal para a utilização dos recursos financeiros descentralizados.

Por fim, o quarto capítulo, *Os recursos descentralizados e seus usos nas escolas municipais de Santo André*, trará a experiência de uma escola municipal de Educação Infantil e Fundamental de Santo André, no ABC paulista, no período de 2007 a 2010, com foco na política de descentralização de recursos financeiros. Analisará a gestão financeira dos recursos, o montante de recursos descentralizados, seus usos e retratará em que medida a utilização dos recursos financeiros descentralizados contribuiu para a organização do trabalho pedagógico e para mudanças nas relações de poder.

1. A descentralização de recursos financeiros na educação brasileira

1.1. Um breve histórico sobre os fins do financiamento da educação básica no Brasil e as controvérsias da descentralização

No Brasil, as discussões sobre o financiamento da educação básica têm ocupado lugar de destaque ao longo dos últimos anos. Estudos e pesquisas de Arelaro, (2003); Abrúcio, (2005); Monlevade, (2006); Davies, (2004); Pinto (2008), Calegari, (2009), Camargo (2010) permitem constatar que desde a sua origem, o financiamento da educação brasileira esteve atrelado aos interesses econômicos das classes hegemônicas e do Estado, e as políticas de fundos, características das políticas de financiamento nas últimas décadas, foram indutoras da descentralização.

Arelaro e Gil (2003, p.1) destacam que "a discussão sobre o financiamento da educação exige necessariamente que nos posicionemos sobre três aspectos: a necessidade de mais recursos financeiros para a Educação, a política de vinculação de recursos e a política de fundos." Sobre o primeiro aspecto, há consenso de que os gastos com a educação pública no Brasil não são suficientes para atender a demanda com qualidade. Ao analisarmos os investimentos do Produto Interno Bruto (PIB) em Educação de diversos países no ano de 2009, por exemplo, Yemen (9,6% do PIB), Cuba (9,1% do PIB), Dinamarca (8,3% do PIB), Noruega (7,2% do PIB), Bolívia (6,4% do PIB), México (5,4% do PIB), África do Sul (5,4% do PIB) Paraguai (4% do PIB), concluímos que a qualidade da educação brasileira não se restringe apenas às dificuldades na gestão. Embora o percentual do PIB aplicado na educação brasileira tenha aumentado nos últimos anos[3], os 5,0% do PIB aplicados na educação pública em 2009 foram insuficientes para a garantia da qualidade desejada, os recursos ainda são escassos e os estados e municípios mais ricos ainda detêm os maiores recursos. Camargo (2010) argumenta que há necessidade de investimentos equivalentes a cerca de 10% do PIB, enquanto houver demandas de acesso às etapas, níveis e modalidades de ensino e à necessidade de regularização do fluxo escolar.

[3] Em 2000 foi investido 3,9% do PIB em educação, em 2002 cerca de 4,1%, em 2004 cerca de 3,9%, em 2006 4,4%, em 2008 cerca de 4,7%, 2009 em 5% e em 2010 aplicado 5,1%, segundo o INEP/MEC.

> Penso que aplicar 6% do PIB é suficiente quando o sistema já funciona bem. E nós ainda temos que superar vários gargalos, como universalizar o acesso à Educação Infantil e ao Ensino Médio. Por isso, defendo que temos que investir 10% do PIB até que estas questões sejam superadas. Quando tivermos uma capacidade instalada e com fluxo correto, inclusive com a estabilidade da taxa de natalidade, será possível voltar ao patamar de 6 % ou 7% do PIB ao ano, nível atual de muitos países. Mas, para instalar essa capacidade com um padrão mínimo de qualidade, o investimento tem que ser ampliado, e muito. (CAMARGO, 2010, p.26)

Segundo Amaral (2011), é fundamental considerarmos o valor do PIB do país concomitante ao valor investido em educação e à população em idade educacional a ser atendida, pois ao analisarmos estas variáveis avaliamos os investimentos com maior profundidade. A tabela abaixo, organizada com os dados de 2009, por Amaral (2011), explicita essa questão.

Tabela 1 - Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional em 2009

País	% PIB aplicado em educação	PIB US$ bilhões	Total de recursos aplicados em educação (US$ bilhões)	População em idade educacional	% da população em idade educacional	Valor aplicado por pessoa em idade educacional (US$)
Yemen	9,6	58	5,6	11.770.140	51	473
Cuba	9,1	110	10	3.013.571	26	3.322
Dinamarca	8,3	199	16,5	1.381.003	25	11.960
Noruega	7,2	277	19,9	1.280.237	27	15.578
Bolívia	6,4	45	2,9	4.142.335	42	695
México	5,4	1.473	79,5	39.404.617	35	2.019
África do Sul	5,4	488	26,4	18.114.108	37	1.455
Paraguai	4	28	1,1	2.746.178	39	408
Brasil	4	2.024	81	84.400.000	45	959

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da UNESCO (2010) e de Amaral (2011).

A importância de considerarmos diversas variáveis na análise do financiamento da educação se confirma. Se compararmos o Yemen e o México, por exemplo, observamos que o Yemen, país com maior percentual do PIB aplicado em educação, 9,6% do PIB, destina apenas US$ 473,00 por pessoa, visto o contingente considerável de aproximadamente 11,8 milhões de pessoas em idade educacional e o baixo montante de recursos aplicados na educação, 5,6 bilhões de dólares. Em contrapartida, o México, com um percentual de 5,4% do PIB aplicado na educação, inferior ao percentual do PIB do Yemen, garante um investimento por pessoa em idade educacional de US$ 2.019,00 devido ao maior montante de recursos investidos na educação, cerca de 79,5 bilhões de dólares e menor população em idade educacional. No caso brasileiro esta análise também é fundamental, e segundo os estudos de Amaral, caso o Brasil tivesse investido 10% do PIB em educação, ainda estaria com um enorme desafio visto o grande contingente de pessoas em idade educacional:

> Estaria com um valor por pessoa em idade educacional de apenas US$ 2.398,00, comparado com o valor de Botswana (US$ 2.532,00), África do Sul (US$ 2.694,00), Cuba (US$ 4.154,00), México (US$ 3.738,00), Argentina (US$ 4.152,00), Chile (US$ 4.425,00), Uruguai (US$ 4.647,00) e Rússia (US$ 6.845,00), se esses países também tivessem aplicado o equivalente a 10% de seus PIB em educação. Nota-se, portanto, que os desafios para o Brasil são enormes, considerando-se o tamanho de seu PIB e a quantidade elevada de pessoas em idade educacional. (AMARAL, 2011, p. 06)

Uma alternativa possível para essa questão é o cumprimento legal do previsto no Fundef e posteriormente no Fundeb: a definição, fixação e cumprimento do valor do custo - aluno-qualidade a partir do qual o financiamento da educação seria definido em função dos padrões de qualidade.

Pinto (2011) e outros ampliam esta discussão quando aprofundam estudos e pesquisas sobre o Custo - Aluno Qualidade Inicial (CAQi), defendendo a definição de qual é o investimento necessário por aluno, em todas as etapas e modalidades da educação, para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta a ampliação das vagas e a melhoria da qualidade. O CAQi propõe que a definição do montante dos recursos a serem aplicados na educação seja definido a partir do levantamento de quantas crianças, jovens e adultos estão matriculados, quantos ainda seria preciso matricular e de quanto deveria ser o investimento necessário para garantir uma educação de qualidade a todos.

Nesse contexto haveria uma inversão dos princípios que definem o montante de recursos a ser aplicado na educação. Ao invés dos recursos serem divididos pelo número de alunos sem discussão prévia sobre as necessidades e demandas existentes, os mesmos seriam

definidos a partir das necessidades e das demandas, estas definiriam o custo - aluno qualidade inicial e o montante mínimo destinado à educação.

Destaca-se também que a interferência de interesses das instituições privadas também influi no montante de recursos destinados à educação pública brasileira, pois as mesmas ainda gozam de vantagens e da proteção do Estado, como a isenção fiscal e a concessão de subvenções e empréstimos subsidiados a juros perdidos. Segundo Davies (2004, p. 57) "o favorecimento a instituições particulares com recursos públicos continuou na Constituição de 1988, embora com algumas ressalvas legais e pouca eficácia real."

A Reforma Tributária também é uma necessidade destacada por Arelaro *et al* (2004), pois as decisões de cada governo no que se referem às políticas tributárias e fiscais determinam o montante da arrecadação e a aplicação dos recursos, ficando a educação a mercê dos interesses de cada governo. Os montantes arrecadados foram afetados pelo desempenho da política econômica vigente, que atualmente prima pela contenção de gastos do governo para garantir o equilíbrio das contas públicas.

Na avaliação de Davies (2004), o financiamento da educação pública no Brasil faz parte da lógica da privatização do Estado por dentro e por fora, uma característica estrutural dos Estados capitalistas, que se acentuou na fase atual, orientada pelo neoliberalismo. Nesse contexto de diminuição estatal, a Lei de Responsabilidade Fiscal interferiu especificamente nos recursos educacionais, quando restringiu o gasto com a folha de pagamento de pessoal em 60% do orçamento, o que incentivou a terceirização de serviços e também contribuiu para o achatamento salarial dos profissionais da educação.

Segundo Arelaro et al (2004), antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, muitos municípios, que atendiam diretamente a educação, já gastavam 60% ou mais dos recursos orçamentários em folha de pessoal, e para que os dirigentes pudessem cumprir essa obrigação legal, a alternativa encontrada foi a terceirização dos serviços de limpeza, segurança, apoio administrativo e em alguns casos, de formação pedagógica; a transferência da educação de jovens e adultos e a educação infantil de zero a três anos para grupos filantrópicos, privados, comunitários e ONGs; a não realização de concurso público de títulos e provas para a admissão de pessoal, para o não pagamento de aposentadorias a longo prazo; e o congelamento da remuneração dos profissionais da educação, sob o discurso de que a folha de

pagamento não pode ultrapassar os 60%, saídas que corroboram a Reforma do Estado e que não contribuem para a melhoria da qualidade da educação.

Os autores também nos chamam a atenção para a sonegação de impostos, a não cobrança do Imposto sobre as Grandes Fortunas, criado pela CF/88 e nunca arrecadado, e as políticas de isenção, anistia e renúncias fiscais, o que também diminui o montante dos recursos destinados à educação.

No que se refere à política de vinculação de recursos e à política de fundos, faz-se necessário analisarmos os avanços e os retrocessos da educação brasileira para um posicionamento mais crítico.

No período colonial jamais se cogitou a preocupação e a organização de um sistema nacional que se dedicasse à educação. Todas as ações sobre a população indígena e aos que aqui se instalaram tinham como objetivo a catequização, em que princípios religiosos, catequese, pregação e confissão foram priorizados e articulados com o esforço colonizador, convertendo os indígenas em mão de obra escrava para o trabalho na colônia. "O ensino, a serviço do Estado, serviu aos objetivos nem sempre exclusivamente espirituais da Companhia de Jesus." (CARVALHO, 2001, p. 139).

Segundo Saviani (2008, p.8), neste período, o financiamento da educação ficou sob a responsabilidade da Coroa Portuguesa, que enviava "escassas verbas apenas para a manutenção e vestimenta dos jesuítas e não para as construções de escolas." Os colégios se fundaram com doações de terras, algumas dotações reais, mas principalmente pelos investimentos da própria Companhia de Jesus. Em 1565, instituiu-se a redízima que financiou a educação jesuítica por meio da arrecadação de dez por cento de todos os impostos recolhidos de todas as capitanias da colônia e de seus povoados.

No período pombalino, as reformas inspiradas no pensamento iluminista propuseram algumas mudanças no sistema educacional e os princípios dos jesuítas foram substituídos pelo pensamento pedagógico da escola pública e laica. A educação passa a ser responsabilidade do Estado, no entanto, não houve investimentos da colônia e a educação brasileira foi marcada pelo abandono e pelo descaso. Nesse período, houve "tentativa de atribuir à companhia de Jesus todos os males da Educação na metrópole e na colônia, motivo pelo qual os jesuítas são

responsabilizados pela decadência cultural e educacional da sociedade." (MACIEL e NETO, 2006, p.469).

Com a expulsão dos jesuítas e sem a redízima a educação se manteve por meio da renda das fazendas, especialmente do trabalho dos escravos e da venda de gado. Nesse período a educação passa a ser financiada pelo "subsídio literário", instituído em 1772 e considerado o primeiro fundo para o pagamento dos professores, que recaia na venda de aguardente, vinho e carne. O subsídio literário foi o primeiro imposto vinculado à educação, no entanto, esse subsídio foi criado pela Coroa especificamente "para remediar os problemas criados com a expulsão dos jesuítas na área do ensino." (FAUSTO, 1996, p. 69)

As colônias tinham a autonomia para arrecadar e gastar os recursos no seu próprio território, no entanto, a colônia brasileira não contava com uma estrutura arrecadadora para manter a educação, colocando o ensino numa situação precária. Segundo Monlevade (2001), essa trajetória foi marcada pela sonegação, abusos, desvios e fraudes, e os recursos mal davam para cobrir o pagamento dos professores, e de 1772 a 1834, as aulas régias, oferecidas a crianças e adolescentes, financiadas pelo subsídio literário, não atendiam 5% da população escolarizável.

A destruição de uma organização educacional já instituída pelos jesuítas, mesmo sendo questionável, sem que a Coroa Portuguesa tivesse condições de realizar uma nova proposta de educação, marca o início de uma característica das reformas brasileiras, ainda presente nos dias atuais: a total destruição e substituição das antigas propostas pelas novas. Maciel e Neto acrescentam:

> A reforma do ensino pombalina pode ser avaliada como sendo bastante desastrosa para a educação brasileira, pois destruiu uma organização educacional já consolidada e com resultados, ainda que discutíveis e contestáveis, e não implementou uma reforma que garantisse um novo sistema educacional. (MACIEL e NETO, 2006, p.475)

No Império, mais de três séculos após o descobrimento do Brasil, a preocupação com as atribuições, competências e financiamento da educação das primeiras letras pouco se intensificou. A chegada de Dom João VI ao Brasil, com a família real, impulsionou a implementação de infraestrutura necessária ao funcionamento do Império e os investimentos na educação possibilitaram, principalmente, a criação de instituições de ensino superior: Academia Real da Marinha (1808), Academia Real Militar (1810), Academia Médico-Cirúrgica da Bahia (1808) e Academia Médico Cirúrgica do Rio de Janeiro (1809).

Até 1827 todas as decisões sobre a educação eram tomadas centralmente e seu financiamento se deu por meio do recolhimento do “quinto”, que consistia na determinação de que a quinta a parte de todos os metais extraídos da colônia, principalmente o ouro, deveria pertencer ao Rei. Como as finanças do Império não eram suficientes para custear a educação nas diversas províncias, a solução para essa questão passou pela descentralização de responsabilidades.

Com a promulgação da Lei de 15 de outubro de 1827, por D. Pedro I, inicia-se o processo de descentralização na educação brasileira. Seu primeiro artigo outorga que em todas as cidades, vilas e lugarejos mais populosos haveria escolas de primeiras letras desde que fossem necessárias. Em 1834, há nova referência à descentralização da educação - o Ato Adicional de 1834 à Constituição Imperial - colocou o ensino primário sob a responsabilidade das províncias, que passaram a cobrar impostos sobre a produção e o comércio de mercadorias. Os assuntos da educação passaram a centralizar-se na figura dos presidentes das províncias, que não estavam preparadas financeiramente e tecnicamente para esta responsabilidade, resultando em abandono e em grandes disparidades entre as regiões, esta última ainda presente nos dias atuais.

Para Carvalho (2012), nesse período, várias foram as tentativas de constituição de fundos para o financiamento da educação que contribuiriam para a implantação da descentralização do ensino primário, contudo, nenhuma delas foi bem sucedida, o que evidencia o descaso do poder público com a educação, isentando-se desse investimento. Destaca-se o projeto proposto por Ruy Barbosa que delineou um modelo de financiamento da educação com recursos do poder público e da sociedade, proposta que marcou o descompromisso do Estado com a educação, quando propunha colocar nas mãos da sociedade a responsabilidade pelo financiamento.

Outras marcas da educação brasileira desse período ainda presentes nos dias atuais são: a descentralização como uma forma do governo central se desresponsabilizar de suas obrigações; o privilégio de uma esfera de ensino em prejuízo de outra e a organização de uma educação voltada para os ricos e outra para os pobres.

Chegamos à República numa situação desvantajosa, no entanto, a implantação dos Grupos Escolares modificou o curso da história do ensino público primário no país, através de seus projetos de organização curricular e administrativa, do ensino seriado, da criação das

novas relações de poder dentro das escolas, em função da criação do cargo de diretor escolar, da nova estrutura arquitetônica, dentre outras. Segundo Clark (2011):

> Esta concepção de escola primária, criada inicialmente em São Paulo, nasceu ligada ao Projeto Educacional Republicano que entendia a educação como instrumento de desenvolvimento intelectual e moral, requisitos importantes para se alcançar o progresso nacional. Os grupos escolares surgiram como estratégia da elite republicana paulista em constituir um modelo de escola a ser implantados por outros estados do país. (Clark, 2011, p. 6)

As escolas criadas não foram em números suficientes para atender a demanda, daí o projeto republicano para a educação: uma escolarização rápida e para todos, principalmente nos anos de 1920 a 1930. Ainda Clark (2011), destaca que em 1920 vários grupos escolares continuaram sendo inaugurados, tanto no interior paulista como na capital.

Na segunda República, com o crescimento das cidades e do comércio de mercadorias, aumentou a demanda por escolas. A burguesia se fortaleceu e os intelectuais defendiam, cada vez mais, a importância da presença do Estado na condução da educação. Monlevade (2001) destaca que se viabilizou a cobrança do tributo correspondente ao atual ICMS e multiplicaram-se as escolas primárias e secundárias.

O debate sobre a ineficiência da descentralização, devido ao repasse de responsabilidades às províncias sem que as mesmas tivessem condições financeiras e administrativas para a gestão, ganhou destaque entre os progressistas, que defendiam uma política de descentralização financeira e de decisões. “A discussão sobre a centralização ou descentralização colocava em pauta a questão sobre qual o modelo mais eficiente para ampliar as oportunidades educacionais, estando os educadores progressistas contrários à tendência centralizadora do Estado” e na defesa da descentralização financeira e de decisões. (RIBEIRO, 2003, p.146)

Só em 1930, o Estado passou a intervir sistematicamente e a encarar a questão educacional de modo mais abrangente e objetiva. Em 1931, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e iniciou-se o processo de organização do sistema escolar brasileiro. “Com o surto de desenvolvimento cafeeiro e o incipiente incremento industrial, o sul e particularmente São Paulo, abrem caminho para a escalada do progresso educacional.” (CARVALHO RAMOS, 2001, p.141).

Durante o primeiro governo Vargas (1930 - 1945) o traço marcante da educação brasileira foi a preocupação em atender as exigências de uma economia que começava a conhecer um processo mais intenso de industrialização e urbanização. A influência e intervenção do Estado propiciaram melhorias na infraestrutura das grandes cidades e a educação, seus ritmos e rumos, ficou a mercê dos grupos hegemônicos preocupados em garantir mão de obra à industrialização que se desenvolveria. Esse quadro elucidou, mais uma vez, a necessidade de uma política permanente de financiamento para a educação que, infelizmente, não ocorreu.

Nesse período o movimento Escola Nova, encabeçado por Cecília Meireles (1901-1964), Anísio Teixeira (1900-1971), Fernando de Azevedo (1894-1974), Lourenço Filho (1897-1970), dentre outros intelectuais da época, defendeu uma política permanente de financiamento para a educação brasileira. Conhecido como o movimento de renovação do ensino e com ideais que primavam pela democracia, pelo respeito às diversidades, às individualidades dos alunos e a formação de um cidadão atuante na sua escola, no seu bairro e na sua cidade, o movimento escolanovista acreditava que a educação era um dos elementos para a construção de uma sociedade democrática, defendendo a igualdade entre os homens e o direito de todos à educação.

O Manifesto dos Pioneiros de 1932 destacou a responsabilidade do Estado pelo financiamento da educação, por meio do "fundo especial escolar", de caráter público, como sendo uma das principais necessidades para a organização do sistema educacional brasileiro. Além de defender a escola pública, a gratuidade, a obrigatoriedade, a autonomia, a laicidade da educação, a importância da formação dos professores e da democratização do ensino, destaca a descentralização como uma das possibilidades de o Estado evitar o desperdício das suas despesas e uma possibilidade de criação de boas iniciativas educacionais.

> A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos que buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. (AZEVEDO, 2010, p.47)

No Manifesto, destacaram-se vários princípios e propostas para a educação que foram, a partir de então, discutidos e implementados à educação brasileira. Romanelli (1991) destaca alguns desses princípios: a educação essencialmente pública, obrigatória, gratuita, laica e sem qualquer segregação de cor, sexo e religião; estreita vinculação com as comunidades; articulação entre os diversos graus para atender as diversas fases do crescimento humano; adequação às características regionais; formação universitária a todos os professores, inclusive do ensino primário, e adaptação dos currículos aos interesses dos alunos que são o centro da educação. Desafios antigos, ao mesmo tempo, muitos ainda presentes na educação brasileira.

Para Martins (2010a, p.503-504) "foi a Escola Nova que assumiu o papel de empreendedor político para viabilizar a proposta e obter a sua positivação na Carta Magna de 1934," contribuindo para que as discussões em torno da universalização da educação brasileira e seu financiamento ganhassem destaque na Constituição Federal de 1934. A Constituição de 1934 foi responsável pela instituição de uma nova fase do financiamento da educação: a vinculação de recursos. Nesse período, foi implementado um sistema educacional que precisava expandir-se e as metas e objetivos da educação nacional centraram sobre a universalização do acesso, principalmente, sobre a ampliação do acesso ao Ensino Fundamental nos centros urbanos, com construção de várias escolas e a ampliação no número de vagas.

A partir desse momento, o financiamento da educação passou a entrar na agenda das políticas públicas e a vinculação constitucional de recursos para a educação se instituiu. O artigo 156 da Constituição Federal de 1934 especificava que a União e os municípios obrigavam-se a despender nunca menos de 10% da renda resultante dos impostos com a educação e os estados e o distrito federal nunca menos de 20%.

A partir de 1937, sucessivas constituições retiraram os percentuais de vinculação de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) o que evidenciou, pelo menos do ponto de vista legal, a descontinuidade das políticas públicas e o descompromisso com o financiamento da educação. O golpe de 1937 – Estado Novo – marcado pelo autoritarismo e centralismo, intensificou mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, e as decisões foram, mais uma vez, centralizadas no Estado. A Constituição de 1937 incorporou ideias autoritárias e, em relação à Constituição de 1934, apresentou um tratamento restrito da educação com estímulo ao ensino privado, a obrigatoriedade do ensino físico e aos

trabalhos manuais com o objetivo de formar o jovem no espírito da disciplina, respeito, obediência às ordens e estabeleceu o dever das indústrias e sindicatos na manutenção das escolas profissionais. Segundo Suano (1987), o ensino primário é declarado gratuito, porém, introduziu uma taxa mensal a ser paga pelos mais abastados e não se fez referências nem a obrigatoriedade e nem à gratuidade nos outros níveis de ensino. Nesse contexto, a vinculação constitucional orçamentária foi retirada.

A partir de 1946, com a queda do Estado Novo e com a redemocratização, exaltam-se os debates sobre a centralização e descentralização e, tendo a frente do país um governo com bases democráticas, reaparece o princípio da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Carvalho destaca que:

> Em 1946, Anísio Teixeira apresenta a proposta de constituição de um fundo de educação municipal voltado exclusivamente ao ensino primário. Tratava-se de uma proposta que visava ampliar o número de vagas no ensino primário, prevendo recursos financeiros oriundos de dotações orçamentárias dos estados e dos municípios, e produtos de algumas taxas e impostos, para o número de alunos em idade escolar e não apenas para os que estavam matriculados. Outro aspecto dessa proposta era o de que os recursos dos fundos seriam administrados e aplicados pelos conselhos municipais de ensino. Entretanto, como esta proposta mostrava-se ambiciosa demais para a época, no que se refere a exigir do Estado maior compromisso financeiro e descentralização da gestão dos recursos para os conselhos, a mesma sofreu várias restrições no que tange a estes aspectos. (CARVALHO, 2012, p. 49)

Após 13 anos, num processo envolvendo acirrados debates ideológicos em torno de questões como a laicidade da escola, centralização e descentralização, escola pública e privada, obrigatoriedade, dentre outros, em 1961 é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob o nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. (SUANO, 1987). Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, manteve a vinculação de 20% da renda dos impostos arrecadados dos Estados, Municípios e Distrito Federal e estabeleceu o percentual da União para 12%. A seguir também é criado o salário educação, Lei nº 4.440/1964, com o objetivo de complementar as despesas públicas com a educação elementar. O artigo 5º da Lei nº 4.440/1964 obrigava as empresas com mais de 100 funcionários a recolher uma contribuição de 2% do salário mínimo multiplicado pelo número total de seus funcionários ou a manter serviço próprio de ensino ou instituir bolsas de estudo aos seus funcionários.[4]

---

[4] Em 2012, o salário-educação foi destinado à educação básica e recolheu a alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento de todas as empresas vinculadas à Previdência Social. Em 2011, foram repassados R$ 7,1 bilhões do salário-educação, e o valor distribuído com base no número de alunos foi depositado mensalmente nas contas

Portanto, com a LDB de 1961, a educação passa a ser considerada direito de todos, são garantidas a gratuidade e a obrigatoriedade para o ensino primário, a liberdade de cátedra e a volta da vinculação constitucional de percentual mínimo de recursos financeiros, sendo 12% para a União e 20% para os estados, municípios e distrito federal. No que se refere à descentralização, coube aos estados e ao Distrito Federal a organização de seus respectivos sistemas de ensino; no entanto, a criação de fundos para a educação, cujos objetivos seriam minimizar o desequilíbrio financeiro entre as regiões e possibilitar a descentralização dos recursos financeiros para os entes federados, de modo a atender as especificidades regionais e locais, foi barrada com o argumento da carência de recursos.

A Constituição de 1967, promulgada pelo regime militar, novamente exclui a vinculação orçamentária, não faz nenhuma menção ao percentual destinado à educação, ocasionando uma perda considerável à educação pública. Não especifica os gastos mínimos obrigatórios por parte do poder público com a educação, e mesmo argumentando sobre a escassez de recursos financeiros para a educação pública, contempla ajuda ao ensino privado. Segundo Saviani (2008, p.10), "o orçamento da União para a educação caiu de 9,65% em 1965, para 4,3% em 1975."

As mudanças ocorridas na educação nas décadas de 1930 até a década de 1970 demonstram a crise da sociedade oligárquica e o assentamento da sociedade burguesa e capitalista industrial. Nesse contexto, a centralização de decisões da administração pública e a descentralização de responsabilidades aos estados e ao Distrito Federal em relação ao ensino elementar foram decisivas para implementação do novo modelo político e econômico de expansão industrial: construção de escolas para preparar mão de obra à demanda da industrialização.

Essa postura meramente expansionista da educação se manteve até a década de 1980, com ênfase na ampliação da rede física, porém, o investimento na melhoria da qualidade do ensino e torná-lo fator de equalização das oportunidades de desenvolvimento até fizeram parte das discussões e dos programas da educação nacional, mas na prática não se efetivaram. Além disso, a rede escolar não cobriu de forma homogênea todo o território nacional e o ensino

---

correntes das secretarias de educação, sendo 90% em cotas estadual/municipal (2/3) e cota federal (1/3), e 10% para serem utilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em programas, projetos e ações voltados à educação básica.

fundamental atingiu o objetivo de acolher a clientela existente da demanda da industrialização, principalmente nos centros urbanos, além de centralizar as decisões.

> A extraordinária expansão quantitativa, provocando um rebaixamento de nível ou qualidade do ensino de todos os graus; a extrema deficiência de recursos aplicados à educação (e, como já escreveu um de nós,"não há educação barata como não há guerra barata"); o excesso de centralização; o desinteresse ou, conforme os casos, a intervenção tantas vezes perturbadora da política; a falta de espírito público, o diletantismo e a improvisação conjugaram-se, nesse complexo de fatores, para criarem a situação a que resvalou a educação pública no país. (AZEVEDO, 2010, p.28)

As contribuições de Freitag (1986) indicam que a escola colaborou de duas formas para o processo de reprodução da formação social do capitalismo: reproduzindo a força de trabalho e as relações de produção existentes. Esse foco, dado à educação brasileira, demosntrou que o compromisso do governo esteve atrelado aos interesses do capital e que a centralização exacerbada do governo federal atendia a esses interesses.

Um dos efeitos dessa centralização foi a descontinuidade das políticas, dos programas e a falta de implementação de diretrizes consistentes, transformando o Ministério de Educação e Cultura em um depósito de planos e programas oriundos do processo de industrialização, muitos abandonados pouco depois de concebidos, ora por mudanças partidárias, ideológicas, ora pelo fato de os programas e projetos não atenderem às demandas da sociedade e do próprio sistema educacional.

Além disso, a excessiva concentração de recursos na esfera federal, exacerbada principalmente, a partir de meados dos anos 1960 conferiu ao governo federal o monopólio das decisões. Essas decisões não atenderam às necessidades de toda a população em idade escolar, foram apenas capazes de atender, de forma eficiente, às demandas do processo de industrialização, como destaca Claudio Salm (1995).

Os domínios autoritário e centralizador da ditadura militar também se voltaram à reestruturação da educação, tornando a escola cada vez mais tecnicista, voltada especificamente ao mercado de trabalho. A proposta de uma escola capaz de formar especificamente mão de obra técnica de nível médio deixou o ensino superior, mais uma vez, à elite brasileira.

Durante esse período foram repreendidas diversas atividades artísticas, culturais entre outras manifestações e a censura foi o principal apoio à ditadura militar. No campo

educacional, as leis se tornaram mais rígidas, o que impulsionou várias manifestações dos estudantes em defesa da melhoria da educação brasileira e da liberdade de expressão. Segundo Romanelli (1991) o Ato Institucional n°5, de 13 de dezembro de 1968, tira do cidadão brasileiro todas as garantias individuais, quer pública, quer privada, assim como concede ao Presidente da República plenos poderes para atuar como executivo e legislativo. O Decreto-Lei 477 aplicou-se exclusivamente ao corpo docente, discente e administrativo das escolas e coibiu toda e qualquer manifestação de caráter político ou de protesto no âmbito das Universidades.

As questões relativas à melhoria da qualidade da educação e à equalização de oportunidades não se efetivaram, pois a educação esteve a serviço da demanda da expansão industrial. Além disso, as reformas reforçaram a concentração de decisão do Estado, enfraquecendo a participação democrática e a inclusão social.

> Em síntese, pode-se afirmar que as reformas quase sempre não produzem os ganhos esperados de desempenho. Problemas crônicos como desequilíbrios fiscais, corrupção, eficiência reduzida, expansão continuada dos gastos, e outros males burocráticos persistem. Reformas enfrentam barreiras consideráveis no plano da implementação e são descontinuadas, abandonadas, terminadas. (REZENDE, 1999, p.119).

A reabertura democrática na década de 1980 possibilitou a retomada do financiamento da educação por meio de impostos vinculados. A Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983 (João Calmon) estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de 13%, e pelos Estados, Distrito Federal e municípios de, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos na MDE, no entanto, o cumprimento dessa obrigatoriedade esteve, mais uma vez, à mercê de interesses. Segundo Martins (2002), a Emenda Calmon não logrou ser cumprida no governo Figueiredo, o que chegou, inclusive, a gerar um pedido de *impeach*ment. A Secretaria do Planejamento exigiu sua regulamentação, que aconteceu pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, legitimando que a Emenda Calmon foi aprovada em 1983, mas aplicada somente em 1986.

Monlevade (2001) enfatiza que os governos autoritários revogavam as vinculações, 1937 e 1967, forçando o crescimento da oferta complementar de ensino privado. Mas o ensino público e gratuito, financiado por impostos vinculados, acabou prevalecendo, primeiro por meio da Emenda João Calmon e, depois, na Constituição Federal de 1988. Entretanto, o ensino de 1º grau, ou seja, a educação que beneficiava a maioria da população ficava com pouco recurso público. De outro lado, percebia-se que o desenvolvimento da

sociedade e a globalização exigiam mais que nunca a ampliação da escolaridade dos brasileiros.

A Constituição Federal democrática, promulgada em 1988, manteve a vinculação de recursos para o financiamento da educação e garantiu o aumento do percentual da União, uma conquista histórica que tem interferido positivamente nos rumos da educação pública brasileira. Em seu artigo 212 está deferido que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. Arelaro e Gil indicam que:

> [...] é necessário muita cautela para que um dos pontos que historicamente representou um avanço nos gastos sociais, notadamente na Educação – a vinculação constitucional de recursos – não seja abolida das proporções governamentais, uma vez que esta, de certa maneira e em certo grau, garante a prioridade de investimento em Educação. Estudos comparativos demonstram que esta vinculação tem sido positiva, mesmo considerando os eventuais desvios de aplicação cometidos nas diferentes esferas públicas, e vem representando investimento diferenciado na área educacional. (ARELARO e GIL, 2003, p.1)

O atual consenso sobre a importância da vinculação de recursos para a educação pública brasileira não nos exime de uma análise mais crítica sobre os entraves que emperram os avanços da educação. Arelaro e Gil (2003) e Davies (2004) chamam a atenção para os desafios da contabilização e aplicação dos recursos vinculados e destacam que é fundamental o conhecimento dos percentuais previstos nas Constituições federal e estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, para exigir que se cumpram os percentuais mínimos estabelecidos, pois muitas vezes, são descumpridos sem o conhecimento da sociedade.

Essa é mais uma das características da educação que se mantém nos dias atuais: o desrespeito às vinculações pelo não cumprimento dos percentuais obrigatórios. Uma pesquisa recente de Gouveia (2010) cujo objetivo foi a análise da política educacional em gestões de partidos políticos de perfil divergente – PFL em Curitiba e PT em Londrina – comprova divergência em relação à aplicação obrigatória de, no mínimo, 25% da receita de impostos em MDE. Enquanto em Londrina o percentual aplicado foi de 28,29% em 2001; 30,74% em 2002; 32,91% em 2003 e 25,71% em 2005, garantindo e, até mesmo, ultrapassando o percentual mínimo de aplicação de 25%; em Curitiba, essa obrigatoriedade de aplicação de 25% da receita de impostos não foi garantida em 2001, ficando em 21,73%. Em Santo André, uma notícia veiculada no jornal da cidade em 2012, destaca que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reprovou a prestação de contas do ano de 2010 da

prefeitura, pois segundo os dados "a prefeitura investiu 23,90% da receita resultante de impostos e transferências no setor educacional", não atendendo o artigo 212 da CF/88, que determina a aplicação de, no mínimo, 25% pelos municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino. (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2012)

Davies (2004) também destaca a necessidade de que os recursos vinculados não sejam corroídos pela inflação, pois o descuido com a correção inflacionária dos montantes destinados à educação pública provocou perdas consideráveis nas últimas décadas. Para Arelaro e Gil (2003) outros aspectos relacionados ao financiamento da educação pública brasileira merecem atenção, como a defesa e a definição de ações sistemáticas para a extinção da sonegação fiscal e da corrupção que subtraem milhões de reais da educação; o aniquilamento dos artifícios e de medidas que diminuem a proporção da receita destinada a educação, como por exemplo, a criação de contribuições que não são definidas juridicamente como impostos e não entram no cômputo da educação. Os autores destacam a importância dos mecanismos de fiscalização e controle social dos recursos da educação, chamando a atenção para a fragilidade dos tribunais de contas e do poder legislativo em zelar pelo cumprimento dos percentuais vinculados, inclusive com divergências de interpretações do que possa ser considerado como gastos com MDE.

Há de se destacar que, após a aprovação da CF/88, oito textos legais foram de grande importância para o financiamento da educação brasileira: a aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que versa sobre as diretrizes e bases da educação nacional; a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.172/01 que versa sobre o Plano Nacional de Educação e a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 que regulamenta o piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica e a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 que reduz o percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU), incidentes sobre os recursos destinados à MDE.

A LDB/ 96 garante a vinculação e os percentuais de recursos a serem aplicados na educação estabelecidos pela CF/88 que institui a aplicação mínima anual de 18% pela União e

25% pelos estados, municípios e Distrito Federal. Infelizmente a LDB, também possibilita que os recursos públicos possam ser destinados as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas e não apenas para as escolas públicas; estabelece a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados para corrigir as disparidades regionais de acesso e qualidade; define o que pode ser considerado gasto na MDE e introduz o conceito de custo-aluno-qualidade (CAQ), porém, um dos entraves não resolvidos pela LDB foi a não preocupação em verificar se os valores por aluno garantiriam um padrão mínimo de qualidade.

A criação do Fundef, com vigência de 1996 a 2006, e posteriormente do Fundeb, com vigência até o final de 2020, assinalam que a política de fundos foi uma das principais medidas tomadas para o financiamento da educação brasileira na década de 1990 e 2000. Uma avaliação mais detalhada do Fundef remete a reflexões que vão além da promessa de gestão descentralizada, da participação popular e da equidade entre e nas regiões brasileiras. Motivados pelas agências internacionais, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e intensificados pela reforma do Estado Brasileiro, o Fundef apenas redistribuiu os recursos existentes.

Segundo seus proponentes, o Fundef, criado em 1996, teve como objetivos a erradicação do analfabetismo; a universalização do ensino fundamental; a redistribuição e equalização dos recursos nos estados; a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério e 40% às demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público; a implantação de novos modelos de gestão; o maior controle social sobre os recursos da educação, por meio dos conselhos e a redução das desigualdades entre os estados, por meio da complementação da União. Segundo Arelaro e Gil (2003) os fundos podem e devem induzir ações menos desiguais.

Os dados apresentados na tabela 4, da página 46, indicaram aumento das transferências federais e do valor custo-aluno durante a vigência do Fundef. Embora as transferências federais e o valor custo-aluno tenham aumentado e a oferta de vagas no ensino fundamental quase fora solucionada, o Fundef não possibilitou um melhor equacionamento da distribuição de recursos entre os estados, pois não adicionou recursos significativos à melhoria da qualidade da educação, além de concentrar os recursos no ensino fundamental. Os valores repassados pela União repuseram a correção inflacionária do período, mas não foram subsidiados pela discussão da qualidade necessária para a definição do custo-aluno condizente às necessidades.

Mesmo que o Fundef tenha distribuído melhor os recursos num mesmo estado e que a União os tenham complementado, os dados comparativos mostram grandes disparidades entre as regiões brasileiras. Enquanto os estados de Roraima, Amapá e São Paulo aplicaram em 2006, respectivamente, R$ 2.302,00, R$ 1.866,00 e R$ 1.832,00 por aluno matriculado nas séries iniciais da educação básica, os estados de Maranhão, Pará e Alagoas receberam, respectivamente, R$ 695,00, R$ 735,00 e R$ 744,00, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS-Fundef), previsto na lei 9.424/96, cujo objetivo é o de "acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo", (BRASIL, 1997, art. 4º) foi considerado um grande avanço à participação social, no entanto, há de se concordar com Davies (1999) quando chama a atenção para as limitações desse conselho.

A primeira limitação diz respeito à natureza dos CACS-Fundef que consiste na fiscalização, ou seja, os CACS-Fundef têm apenas a função de acompanhar a execução orçamentária dos recursos do Fundef, não exercendo nenhuma ação de planejamento, deliberação e de gestão. Muitos CACS-Fundef não contaram com informações sobre o orçamento municipal ou sobre a lei de diretrizes orçamentárias e do balanço municipal da área de educação, o que indica irregularidades no cumprimento da legislação. Em muitos conselhos predominaram a participação dos representantes do poder público e quando contavam com representantes locais, estes eram indicados pelas autoridades municipais.

Destaca-se também que os mecanismos de controle do fundo não funcionaram adequadamente, pois a participação sobre o controle e o acompanhamento dos gastos do dinheiro, na maioria dos Conselhos Municipais, não foi representativa e, na prática, não assumiu as funções de acompanhamento e fiscalização. Oliveira e Adrião (2007, p. 116), referenda essa questão quando destaca que, "ainda que se localizem pontualmente boas experiências com os conselhos, a regra é que eles não funcionam, permanecendo o controle social da aplicação de recursos como desafio não equacionado." Várias denúncias também foram divulgadas pela mídia, entre junho de 1999 e junho de 2000, cerca de 888 notícias referentes a irregularidades sobre o Fundef envolveram 315 municípios brasileiros (GOHN, 2007).

Observa-se que um conjunto de fatores contribuiu para a inexpressividade dos CACS-Fundef, impossibilitando a participação efetiva dos diferentes segmentos. Estes fatores, associados a não equalização de recursos entre os estados brasileiros - o que manteve a supremacia de recursos financeiros entre os estados do sul e sudeste em prejuízo dos estados do norte e nordeste - e frente ao não aumento de recursos à educação básica, demonstram que a descentralização significou apenas municipalização, possibilitada principalmente pelo Fundef, segundo Oliveira (2007).

Callegari (2009) também indica que a ampliação dos CACS-Fundeb, tornando-os mais representativos, conduziria a melhorias na fiscalização, no entanto, a adequada institucionalização do apoio técnico especializado para os integrantes permitiria entender e analisar a prestação de contas, ação fundamental para avaliar os gastos.

Apesar das tentativas de abertura à participação popular, essas iniciativas não garantiram espaços democráticos de participação e de maior controle sobre o Estado, pois não proporcionaram movimentos de afirmação, de reconhecimento dos direitos do cidadão e de participação consciente, como indica Arroyo: "Direito de participar na construção de outro projeto de Estado e de sociedade, de campo e de cidade e também de escola. Educação como direito da cidadania e como formadora da cidadania consciente, participativa nos destinos políticos e da nação." (2008, p.42). Ainda, há muito a se fazer para o alcance desses princípios.

As primeiras análises do Fundef não foram animadoras, segundo Arelaro e Gil (2003, p. 01), "fazer render mais, os mesmos recursos", são as implicações das políticas de fundos que têm acrescentado pouco dinheiro à educação brasileira e não tem possibilitado a igualdade de oportunidades. Além disso, os estudos de Arelaro (2004), Davies (2004), Callegari (2009) dentre outros, destacam que o Fundef ao priorizar o ensino fundamental, estancou o crescimento da oferta de vagas nas demais modalidades da educação básica, adiando a resolução do problema de atendimento e da qualidade da educação. No entanto, a comparação dos dados de matrícula das modalidades dos anos de 1998 e 2006, período de vigência do Fundef, nos mostra outra situação em relação ao atendimento. Vejamos que nesse período houve crescimento na matrícula da educação infantil e do ensino médio, e diminuição das matrículas do ensino fundamental regular. No entanto, esse aumento foi insignificante, pois não atendeu a demanda existente nessas modalidades.

Tabela 2 - Número de matrícula por modalidade – Brasil (1998 e 2006)

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
1998	3.983.006	32.409.205	5.820.662
2006	4.148.226	29.814.686	7.838.086

Fonte: Dados organizados pela autora a partir de dados do INEP/MEC

Outros dados do Fundef, organizados na tabela 3, possibilitam novas reflexões.

Tabela 3 - Matrículas, valores aluno/ano e totais de recursos relativos à somatória do Fundef no país (1998 – 2006)

Ano	Matrícula no ensino regular	Valor Mínimo Nacional R$ aluno /ano Séries iniciais urbana	Valores corrigidos R$ aluno /ano Séries iniciais urbana	Totais de Recursos Somatória Fundef R$ bilhões	Valores corrigidos Somatória Fundef R$ bilhões
1998	32.409.205	315,00	585,51	13,20	24,54
1999	32.782.395	315,00	571,30	15,30	27,75
2000	32.528.707	333,00	556,99	17,60	29,44
2001	32.089.803	363,00	576,76	19,90	31,62
2002	31.915.585	418,00	606,85	23,00	33,39
2003	31.162.624	446,00	564,32	25,20	31,89
2004	30.680.954	537,00	615,55	28,60	32,78
2005	30.157.792	620,56	670,22	32,70	35,32
2006	29.814.686	682,00	682,00	36,00	36,00

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados do INEP/MEC.
Valores corrigidos para 12/2006 pelo INPC/IBGE

Observamos à primeira vista que houve aumento do montante de recursos do fundo, de 13,2 bilhões de reais em 1998 para aproximadamente 36 bilhões de reais em 2006, cerca de 172,7% de aumento nesse período, no entanto, duas questões merecem atenção.

A primeira e mais evidente é a diminuição do número de matrículas no ensino regular neste período, de aproximadamente 32,4 milhões de matrículas em 1998 para 29,8 milhões de matrículas em 2006, o que indica uma possível diminuição de demanda do ensino regular e possibilitaria uma reorganização do fundo para o atendimento das demais modalidades:

educação infantil e ensino médio. A segunda questão diz respeito à correção inflacionária do período, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)[5] indica um montante corrigido de aproximadamente 24,5 bilhões de reais para 2006, valor inferior aos 36 bilhões de reais destinados ao fundo neste mesmo ano. A terceira questão refere-se ao valor mínimo do custo-aluno nacional, que segundo as correções inflacionárias do período indica um valor de R$ 585,51, inferior ao valor mínimo nacional do período que foi de R$ 682,00.

Ao cruzarmos a diminuição das matrículas, os recursos destinados e a inflação nesse período, os dados mostram que os recursos do Fundef aumentaram o suficiente para repor as perdas inflacionárias. Ainda não podemos deixar de lembrar que o aumento do montante de recursos refere-se às arrecadações advindas dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, havendo pouco investimento da União nesse período.

A tabela 4 mostra a complementação da União aos estados que não conseguiram atingir o valor mínimo do custo - aluno previsto de 1998 a 2007.

Tabela 4 - Complementação da União ao Fundef (1998-2006)

Ano	Total - R$ milhões	Valores corrigidos - R$ milhões
1998	400	743
1999	700	1.269
2000	500	836
2001	500	794
2002	400	580
2003	300	379
2004	500	573
2005	400	432
2006	300	300

Fonte: Organiza pela autora a partir de dados do IPCA/IBG.
Valores corrigidos para 12/2006 pelo INPC/IBG

[5] O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) é um indicador com o objetivo de verificar o aumento do custo de vida da população. É medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e compõe-se da pesquisa de preços em onze regiões de maior produção econômica do Brasil, com a Pesquisa de Orçamento Familiar. Neste trabalho, optamos pelo seu uso por ser o índice utilizado na correção dos valores do Fundeb.

Observamos que a oscilação dos montantes de recursos financeiros complementados pela União ao Fundef, no período de 1998 a 2006, comprova que a ajuda aos estados ficou especificamente atrelada a aqueles que não atingiram o valor mínimo nacional e destacamos que os dados das tabelas 3 e 4 comprovam que o Fundef acrescentou dinheiro à educação, pois repôs as perdas inflacionárias e teve um aumento real de aproximadamente 11 bilhões no período de 1998 a 2006, no entanto, concordamos com Arelaro (2004), Davies (2004) e Callegari (2009) que o aumento não foi suficiente para a melhoria da qualidade da educação.

A análise do Fundef do estado de São Paulo também merece destaque para entendermos a política de fundos.

Tabela 5 - Fundef do Estado de São Paulo (1998-2006)

Ano	Matrícula inicial no ensino fundamental regular	Valor R$ Aluno-ano Anos iniciais	Valores corrigidos Anos iniciais	Montante de Recursos R$ bilhões	Valores corrigidos R$ bilhões
1998	5.631.226	687,82	1.278,49	3,9	7,25
1999	5.564.156	765,19	1.387,79	4,3	7,80
2000	5.461.201	895,85	1.498,44	5,1	8,53
2001	5.322.560	1.003,50	1.594,44	5,6	8,90
2002	5.220.519	1.149,67	1.669,09	6,3	9,15
2003	5.118.555	1.257,31	1.590,87	6,5	8,22
2004	5.077.328	1.452,24	1.664,66	7,6	8,71
2005	5.082.420	1.577,50	1.703,74	8,2	8,86
2006	5.238.840	1.832,03	1.832,03	9,5	9,5

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados do IPCA/IBGE
Valores corrigidos para 12/2006 pelo INPC/IBGE

A análise do Fundef do Estado de São Paulo se diferencia da análise nacional. O primeiro aspecto que nos chama a atenção é a diminuição do número de matrículas inicial no ensino fundamental regular, uma redução de aproximadamente 392 mil matrículas de 1998 a 2004, apresentando apenas nos anos de 2005 e 2006 um aumento de aproximadamente 156 mil matrículas iniciais no ensino fundamental regular, em função da mudança do ensino fundamental para 9 anos que inseriu os alunos de 6 anos no ensino fundamental regular.

Ao analisarmos o custo – aluno do estado de São Paulo, observamos uma disparidade em relação ao custo - aluno nacional, pois o estado de São Paulo investe mais que o dobro do valor mínimo nacional, no entanto, ao considerarmos o custo - aluno de 1998 e aplicarmos a correção inflacionária do período pelo INPC/IBGE, verificamos que em 2006 o custo – aluno do estado de São Paulo deveria ser de 1.278,49, logo, concluímos que o valor custo - aluno do estado de São Paulo superou as correções inflacionárias, tendo um aumento de R$ 553,54 por aluno, além das correções inflacionárias do período, um montante maior se comparado ao aumento do custo-aluno nacional.

No que se refere ao total de recursos do Fundef do estado de São Paulo, a aplicação da inflação do período mostra que o valor a ser investido em 2006 deveria ser de 7,25 bilhões, um valor inferior aos 9,5 bilhões praticados em 2006, com isso, o Fundef de São Paulo, no período de 1998 a 2006, teve um aumento real de 2,25 bilhões de reais.

Concluímos que o Fundef acrescentou recursos à educação pública brasileira, no entanto, esses recursos não foram suficientes para resolver os problemas de acesso e qualidade, além disso, em relação a equidade entre as regiões brasileiras, os dados mostram que o custo-aluno nacional é muito inferior ao custo-aluno do estado de São Paulo, por exemplo.

Uma consequência importante do Fundef foi o impulso decisivo ao processo de municipalização do ensino fundamental, pois inicialmente, imaginou-se que tal processo ocorreria apenas nos estados em que a municipalização era menor, mas ela ocorreu em todo o país. Com o término da sua vigência e após muitas pressões de grupos preocupados com a melhoria da educação pública, cria-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela EC 53/06, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Fundeb financia toda educação básica, atendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Tão relevante como a ampliação do financiamento nas modalidades, somou-se o compromisso legal da União em ampliar a complementação dos recursos, de 2 bilhões de reais em 2007, para 3,2 bilhões de reais em 2008, 5,1 bilhões em 2009 e 10% do valor total do fundo a partir de 2010, o que significou 7,6 bilhões em 2010.

Outras questões, garantidas pelo Fundeb, também merecem destaques: garantia de valores mínimos não inferiores ao praticado pelo Fundef; aperfeiçoamento de regras de controle e fiscalização dos recursos do fundo, como a integração do Conselho do Fundeb ao Conselho Municipal de Educação nos municípios com até 50 mil habitantes; exclusão do salário-educação como fonte de recursos da União que complementam o fundo, garantindo maior investimento federal na educação básica; fixação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um valor por ano/aluno diferenciado por nível e modalidade de ensino, associada à garantia de um valor nacional mínimo e definição do piso salarial nacional do magistério.

Na verdade, o Fundeb constitui-se por 27 fundos, um para cada estado e um para o Distrito Federal, e é composto por nove impostos e transferências constitucionais. A cesta de impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios é formada por 20%: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIExp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

Para a composição do Fundeb, os estados e cada município são obrigados a depositar 20% da arrecadação, dos impostos acima, em uma conta específica para o fundo e os montantes que cada município e estado vão receber depende do valor aluno/ano do fundo e do número de matrículas na educação básica de suas redes.

A União complementa o fundo quando o valor aluno/ano dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental dos estados, não atingir o valor mínimo nacional estabelecido para cada aluno ao ano. Em 2011, por exemplo, os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí receberam essa complementação. Os dados apresentados na tabela 6 retratam o valor mínimo nacional do aluno nas séries iniciais do Ensino Fundamental das escolas urbanas e indicam que o aumento os valores ultrapassaram os índices inflacionários do período.

Destacamos que mesmo tendo garantido o atendimento a todas as etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, também não avançou na discussão do custo-aluno-qualidade, o que mantém em segundo plano a discussão sobre a

qualidade da educação pública brasileira, no entanto, nos últimos anos faz-se necessário a análise detalhada dos recursos do Fundeb para aceitarmos ou não, a crítica de que os fundos não têm acrescentado novos recursos à educação. A complementação da União para o Fundeb dos estados cuja arrecadação é insuficiente para atingir o valor mínimo por aluno também precisa ser analisada.

Ao refletirmos sobre os três aspectos que entraram em pauta na análise dos dados do Fundef: complementação da União, disparidades entre as regiões brasileiras e o montante de recursos, constatamos mudanças nos dados do Fundeb que merecem destaque. As tabelas 6 e 7 possibilitam algumas reflexões.

Tabela 6 - Matrículas, valores aluno/ano e totais de recursos relativos à somatória do Fundeb no país (2007 – 2010)

Ano	Matrícula na educação básica Milhões	Valor R$ Aluno/ano Mínimo Nacional R$	Valores corrigidos Aluno/ano Mínimo Nacional R$	Totais de recursos R$ bilhões	Valores corrigidos Totais de recursos R$ bilhões
2007	53,0	947,24	1.128,87	46,9	55,89
2008	53,2	1.132,34	1.258,78	63,7	70,8
2009	52,5	1.221,34	1.303,42	72,9	77,8
2010	51,5	1.414,85	1.423,34	85,9	86,42

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados do FNDE/MEC.
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE.

Tabela 7 - Complementação da União ao Fundeb (2007 -2010)

Ano	Complementação da União aos estados R$ bilhões	Valores corrigidos Complementação da União aos estados R$ bilhões
2007	2,0	2,38
2008	3,2	3,56
2009	5,1	5,44
2010	7,6	7,65

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados do FNDE/MEC.
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

Primeiro devemos considerar o aumento de matriculas de 2006 para 2007 em função de o Fundeb contemplar os alunos da Educação Básica e não apenas os alunos do ensino fundamental como acontecia no Fundef. É importante destacarmos que segundo o Artigo 31, parágrafo 2º da Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007, o primeiro ano do Fundeb, 2007, incluiu 1/3 (33,3%) dos alunos da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; no segundo ano, 2008, 2/3 (66,6%) e a partir do terceiro ano, 2009, 100% dos alunos da educação básica. A partir dessa adequação que significou um aumento considerável de aproximadamente 23,2 milhões de novos alunos contemplados pelo Fundeb, há uma diminuição das matrículas nos anos de 2009 e 2010, em torno de 1,5 milhões a menos de alunos.

Em relação ao custo-aluno nacional, a aplicação da correção inflacionária do período indica que o valor mínimo em 2010 deveria ser o de R$ 1.128,87, no entanto, o valor mínimo nacional estabelecido por aluno matriculado foi de R$ 1.414,85, cerca de R$ 285,98 a mais em relação à correção inflacionária do período. O mesmo aconteceu em relação ao total de recursos do Fundeb, pois ao aplicarmos a correção inflacionária do período, pelo INPC/IBGE, esperava-se cerca de 55,89 bilhões de reais no Fundeb em 2010, em contrapartida, os investimentos foram na ordem de 85,9 bilhões de reais em 2010, aproximadamente 30 bilhões de reais além da correção inflacionária do período.

No que se refere à complementação de recursos por parte da União aos estados mais pobres, verifica-se que essa complementação aumentou de 2007 para 2010, crescendo mais de 250%. A correção inflacionária do período, pelo INPC/IBGE, indica cerca de 2,3 bilhões de reais para 2010 frente aos 7,6 bilhões de reais complementados pela União, cerca de 5,2 bilhões investidos, além dos valores previstos pela perda inflacionária. Neste aspecto é importante destacarmos que a União cumpriu as determinações do artigo 31º, parágrafo 3º da Lei nº 11.494, de 2007 que determinava a complementação de 2 bilhões no primeiro ano de vigência dos fundos, 3 milhões no segundo ano de vigência, 4,5 milhões no terceiro ano e 10% do total dos recursos a partir do 4º ano de vigência dos fundos. Também chamamos a atenção para o fato de que em 2009, terceiro ano do Fundeb, a complementação da União foi de 5,1 bilhões, superior aos 4,5 bilhões então previstos na lei.

No Fundeb verificamos que a complementação da União aos estados mais pobres tem aumentado e concluímos que a disparidade entre as regiões brasileiras tende a ser

enfrentada. Os dados do Fundeb do estado de São Paulo, indicados na tabela a seguir, possibilitam novas reflexões.

Tabela 8 FUNDEB do estado de São Paulo - 2007- 2010

Ano	**Matricula na educação básica**	**Valor aluno /ano Anos iniciais urbano R$**	**Valores corrigidos aluno /ano Anos iniciais urbano R$**	**Totais de recursos R$ bilhões**	**Valores corrigidos Totais de recursos R$ bilhões**
2007	7.586.016	1.845,17	2.290,12	12,2	14,54
2008	8.961.134	2.056,18	2.426,90	16,6	18,45
2009	7.863.572	2.263,05	2.508,48	21,0	22,41
2010	8.596.494	2.318,75	2.318,75	21,4	21,4

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados do INEP/MEC.
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

Em relação à complementação, sabemos que o estado de São Paulo não necessita da contribuição da União por ser um estado que atinge o valor mínimo nacional por aluno definido pela União, no entanto, ao compararmos os dados de 2007 com os de 2010 e aplicarmos a correção inflacionária desse período pelo INPC/IBGE, constatamos que o valor custo - aluno de 2010 ultrapassou a correção inflacionária do período, de 24,1 %, que previu cerca de R$ 2.290,12 por aluno em 2010. O custo-aluno do Fundeb de São Paulo em 2010 teve um aumento real de apenas R$ 28,62 por aluno.

Ao aplicarmos a mesma correção inflacionária do período no total dos recursos do Fundeb do estado de São Paulo, constatamos que o valor de 2010 é bem maior que o previsto pela correção inflacionária, cerca de 21,4 bilhões de reais aplicados pelo Fundeb no estado de São Paulo em 2010 em contrapartida aos 14,5 bilhões de reais previstos pela correção inflacionária no período.

Não podemos deixar de destacar o aumento de matrículas, em 2007, na educação básica, que nesse período cresceu aproximadamente 2,3 milhões em função da inclusão no

Fundeb das creches, pré-escola e ensino médio, inclusive nas modalidades da educação urbana, rural, indígena, quilombola, especial, e educação de jovens e adultos. Esse aumento de matrículas desprendeu cerca 4,3 bilhões do fundo para atender esses novos alunos. Mesmo assim, de 2007 a 2010, o Fundeb de São Paulo teve o montante de recursos aumentado em aproximadamente 2,2 bilhões de reais, já descontados a perda inflacionária e os gastos com o aumento das novas matrículas da educação básica.

Os dados do Fundeb possibilitam, no mínimo, três análises que também merecem destaque. Em relação à complementação da União, concluímos que de 2007 a 2010 houve aumento considerável na complementação da União, passando de 2 bilhões de reais em 2007 para 7,6 bilhões de reais em 2010, um aumento de 280% destinados aos estados mais pobres, o que tem demonstrado um investimento à diminuição das disparidades entre as regiões brasileiras. Em relação ao custo - aluno inicial constatamos que o valor mínimo nacional e o valor mínimo do estado de São Paulo ultrapassou a correção inflacionária do período. No que se refere ao montante de recursos do Fundeb observamos aumento tanto nacionalmente quanto no estado de São Paulo. Essas mudanças no aumento dos montantes do Fundeb indicam que a política de fundos, no caso do Fundeb, tem acrescentado novos recursos à educação pública brasileira, porém, não estamos dizendo que os recursos são suficientes, contudo, os dados indicam aumentos contínuos que precisam ser analisados e discutidos à luz da qualidade necessária, sendo o CAQi uma referência para esta discussão.

Concordamos que o Fundeb tem acrescentado novos recursos à educação pública brasileira, pois a complementação da União aos estados mais pobres, o valor custo-aluno e o total de recursos do fundo têm aumentado e inclusive ultrapassado os índices inflacionários do período, no entanto, essas mudanças são insuficientes para a melhoria da educação, pois o valor mínimo por aluno não garante a qualidade necessária e a complementação de recursos pela União ainda não garante a equidade entre as regiões brasileiras. Estas são demandas ainda presentes.

Além dos recursos do Fundeb, Paulo de Sena Martins, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, destaca que outros recursos financeiros podem ser acessados por meio de projetos enviados à União:

> [...] há outras possibilidades de atração de recursos para a educação municipal, seja pelo aumento das matrículas e acompanhamento do censo escolar, o aperfeiçoamento da máquina arrecadadora, seja pela habilitação em programas

> financiados com outros recursos que não os da educação, tais como Programa de Garantia de Renda Mínima, ou ainda programas de ministérios que não o MEC, como, por exemplo, aqueles voltados a educação profissional (Ministério do Trabalho), educação de jovens e adultos e formação de professores em assentamentos rurais (Ministério da Reforma Agrária) e para a implantação de bibliotecas públicas nos municípios que ainda não as tenham (MARTINS, 2010b, p.6)

Essa possibilidade de angariar novos recursos, apesar de interessante à primeira vista, não parece uma estratégia preocupada com a melhoria da qualidade da educação. Esta estratégia também não garante que esses recursos sejam acessados por todos os municípios, visto as dificuldades na comunicação e na competência das equipes técnicas para a elaboração dos projetos; não garante a continuidade dos recursos, uma vez que os mesmos podem ser mudados ou extintos de acordo com a política vigente e não condiz com o princípio da equidade, quando estabelece um limite de projetos a ser aprovado e executado anualmente.

Apesar dos aumentos comprovados pelo Fundeb, as políticas de fundo não têm acrescentado dinheiro suficiente à melhoria da educação pública, questão que precisa ser enfrentada com urgência. Uma possibilidade para mudar esse cenário dar-se-á, por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), pois as discussões em torno dos Planos de Educação têm interferido no financiamento da educação ao promover processos de mobilização e debate com a população e profissionais da área sobre as necessidades. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, apresentou um capítulo específico para o financiamento e metas referentes aos recursos financeiros. Reafirmou a vinculação de recursos, a composição das fontes de recursos, a equidade e a gestão por meio de fundos contábeis e ampliou as discussões para definição do CAQ, indicando detalhadamente os insumos e as condições de funcionamento, em todas as escolas do país, para a garantia da qualidade.

O novo PNE para o decênio 2011/2020, que tramitava na Câmara desde 2010, aprovado por unanimidade por Comissão Especial em junho de 2012 e que ainda precisa passar pelo Senado para ser sancionado pela Presidência da República, determina que seja destinado, no mínimo, 7% do PIB para a educação até o ano de 2014 e, no mínimo, 10% do PIB até 2020, um ganho importante para a educação pública brasileira. O documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) destaca:

> Como primeiro passo rumo à superação dessa realidade, faz-se necessário assegurar a elaboração e aprovação de uma reforma tributária transparente, no prazo máximo de três anos, pautada pela justiça social e o equilíbrio regional e preocupada, primordialmente, em garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda. (BRASIL, 2010, p.105)

Todos esses entraves vividos na educação pública brasileira confirmam que seu financiamento está atrelado aos interesses econômicos e das classes hegemônicas, no entanto, não podemos negar o aumento dos recursos destinados à educação nos últimos anos. Sabemos também, que o aumento no financiamento da educação pública brasileira ainda não é suficiente para mudar os rumos e garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros, pois não considera os insumos necessários à qualidade.

O primeiro passo para romper com a lógica de não considerar a qualidade, é compreender que o financiamento da educação pública brasileira é parte integrante de um projeto de sociedade que visa à reforma do Estado brasileiro, cujo objetivo implícito é a diminuição dos gastos públicos. É neste contexto que a descentralização de recursos financeiros é implementada às escolas públicas brasileiras e precisa ser entendida.

1.2. A descentralização de recursos financeiros na educação básica nas últimas décadas

Na educação brasileira, a descentralização foi marcada pela ruptura e pela descontinuidade das políticas públicas. A CF/88 propiciou mudanças significativas na gestão dos municípios, e dentre elas, a autonomia de criar seus próprios sistemas de ensino e formular suas políticas educacionais, nas etapas da educação infantil e ensino fundamental, desde que respeitadas a LDB; o PNE; a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb; os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) e demais legislações vigentes.

> Efetivamente, no campo educacional, os Sistemas de Ensino estão reciprocamente alinhados com a organização político-administrativa designada no federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988, conforme teor do artigo 18, em seu *caput,* ou seja, adota-se o princípio da descentralização política normativa. Com isso, verifica-se a autonomia dos Sistemas de Ensino, uma vez que a Constituição Federal estabelece a descentralização política. (HUMENHUK, 2009, p.2).

No entanto, ao refletirmos sobre as políticas de descentralização de recursos à educação, há de se destacar pelo menos dois conceitos distintos de descentralização que se desdobram em consequências totalmente divergentes para as escolas.

Um conceito está voltado para a gerência da qualidade total e orientado pelas agências internacionais de financiamento, como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Tais instâncias multilaterais não manifestam, mas deixam transparecer de forma implícita, a descentralização como uma forma do governo transferir responsabilidades, uma forma escamoteada de o governo diminuir suas responsabilidades e compromissos com a população. Bianchette (1997). Esse descomprometimento do Estado com a prestação do serviço público acirra a competitividade, transfere apenas competências, desarticula os sistemas e está a favor das classes hegemônicas.

Outro conceito defende a descentralização como uma possibilidade de democratização, garantindo autonomia às bases, eficiência administrativa e mudanças nas relações de poder, conforme Bianchette (1997). Esta compreensão valoriza a participação de todos os sujeitos nos processos decisórios, defende o fortalecimento das instâncias locais, a participação de diferentes atores no planejamento, na implementação e na avaliação das

políticas públicas, sendo uma edificação ascendente para o fortalecimento de ações democráticas.

Segundo Borja (1984) um conjunto de características essenciais deve ser respeitado para que a descentralização seja um processo democratizador. A unidade descentralizada deve ter uma estrutura política deliberativa e representativa, preferencialmente baseada em eleição direta; a unidade descentralizada deve ter autonomia para exercitar suas competências e tomar decisões; deve ter um caráter global, não limitado a uma especialização funcional; deve ter poder de decisão; capacidade de coerção para que suas decisões sejam executadas; deve ter recursos próprios ou transferidos; deve existir uma coordenação que acompanhe as ações das diferentes agências públicas na sua área, deve desenvolver mecanismos de participação e desenvolver mecanismos de informação e comunicação.

Com a redemocratização do país, a partir da CF/88, o sistema federalista redefiniu suas competências[6] e a descentralização no Brasil passou a ser vista como uma possibilidade de democratização do plano local, por intermédio da inclusão de novos atores e de novas formas de gestão, como por exemplo, o orçamento participativo, implementado em algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, Belo Horizonte, Guarulhos, Atibaia, João Pessoa, Santo André dentre outras. De acordo com Borja (1988, p. 9-10), "La democracia se expandirá únicamente si se desarrolan las instituciones políticas locales".

A defesa da ampliação da democracia por meio do fortalecimento das instâncias subnacionais; do aumento da eficiência do governo e da eficácia das políticas; da redução da burocracia, do clientelismo e da corrupção por meio da interferência do cidadão nas políticas públicas, retomou a importância da descentralização para a autonomia local. Segundo Cury (2010):

> A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. (CURY, 2010, p.158):

Essa defesa, oriunda da crise de representação política do Estado moderno e com a crescente complexidade e diversidade de suas funções; do caráter tecnocrático e burocrático da gestão; do aumento dos gastos; do desequilíbrio territorial; do aumento das desigualdades e

[6] "Pela primeira vez na história brasileira, os municípios transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo status jurídico que os estados e a União." (ABRUCIO, 2005, p. 47)

da crise econômica, é indicada como solução para o impasse político e institucional do Estado brasileiro, considerado centralizador, incapaz e ineficiente para atender as demandas básicas da população brasileira, como destaca Abicalil (2011).

Uma análise mais detalhada de Arretche (1999) esclarece que o sucesso da descentralização de recursos, programas e ações depende dos incentivos do governo federal, como processo indutivo para obter a adesão dos entes federados. As estratégias de indução são decisivas para a adesão dos estados e municípios, no entanto, as análises locais realizadas pelos entes federados, sobre os ganhos e as perdas econômicas e políticas da adesão, também devem ser consideradas.

Nos processos de descentralização descarta-se a hipótese de que o nível local de riqueza econômica, densidade social, participação e filiação em associações civis e capacidade fiscal da localidade são variáveis independentes do grau de descentralização de um determinado ente, pois não determinam isoladamente a adesão e os rumos da descentralização. É no conjunto de elementos estruturais e institucionais de um governo que se define a opção pela adesão às políticas de descentralização:

> Em suma, variáveis de natureza estrutural e institucional são determinantes da descentralização, na medida em que são elementos da tomada de decisão pela qual uma dada administração virá a assumir (ou não) a gestão de uma política qualquer [...] a importância dos atributos estruturais varia de acordo com os atributos institucionais das políticas. E, além disto, para o desempenho das funções de gestão na área social, obstáculos de natureza econômica ou fiscal podem ser compensados pela ação política deliberada em níveis mais abrangentes de governo (ARRETCHE,1999, p. 133).

Uma variável importante destacada pela mesma autora indica a importância da continuidade das políticas. Políticas ativas e contínuas de capacitação municipal e de transferência formal de atribuições de gestão também contribuem para a adesão, participação e qualificação de processos descentralizadores. Nesse contexto, é possível observar sujeitos comprometidos em impulsionar ou prejudicar o processo, pois, ao mesmo tempo em que políticos e profissionais da gestão local, protagonistas dos movimentos sociais e, até mesmo, empresários locais, querem cooperar em nível local, impulsionando os processos descentralizadores, há outros, como representantes das velhas oligarquias, burocratas e setores empresariais com interesses corporativos para se legitimarem e se conservarem no poder. Borja destaca:

> La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se oponen, a veces directa y explicitamente, y otros de forma más solapada. Los estúdios y encuestas llevados a cabo em diversos países europeos, confirman la existência de uma forte resistência a la descentralización em três grupos sociales bem definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentários), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes com la Administración. Pero, además, aparece outro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nível local y que puedem verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competências que conllevará la descentralización, com las conseguientes perdidas relativas de poder. (BORJA, 1984, p. 26)

No final da década de 1970 e na década de 1980, a educação brasileira passa a defender a descentralização como uma possibilidade de implementar a gestão democrática e aumentar a autonomia da escola, com vistas ao atendimento às demandas locais e ao incentivo à participação popular. A descentralização passa a ser vista como uma possibilidade de ampliar os espaços de democratização, por meio da participação de diferentes atores no planejamento, no acompanhamento e na avaliação dos Projetos Políticos - Pedagógicos de cada escola e nas políticas públicas de educação. Borja também chama a atenção para o fato de que a descentralização contribui para a "ampliación del campo de los derechos y libertades; progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas; y mayor control y participación populares em la actuación de las administraciones públicas." (Borja, 1984, p. 21)

Destaca-se também, nas décadas de 1980 e 1990, que o governo federal parece ter perdido sua centralidade para o incentivo e para a iniciativa política, social e econômica dos municípios, porém, foram poucas as ações supletivas para garantir os preceitos da CF/88 e da LDB frente aos municípios, o que aumentou as desigualdades e a exclusão social.

No campo educacional, esse cenário contribuiu para aumentar, ainda mais, as desigualdades de oportunidades e de resultados entre as escolas das diversas regiões brasileiras. Oliveira e Santana (2010, p.14), ainda destacam que "maior descentralização corresponde a uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas."

Apesar da defesa da descentralização, esta perde força na década de 1990 e devido às necessidades de estabilização da moeda e ajustes na economia aumentaram as críticas e retomaram-se as discussões sobre a controvérsia centralização X descentralização. Dentre as críticas mais usuais sobre os problemas da descentralização estão a criação de novos entes ou

organismos sem a realização de uma reforma administrativa; o aumento dos gastos públicos em época de crise; a falta de comprovação do aumento da qualidade dos serviços públicos; o aumento de competências, funções e serviços; pouco poder de decisão dos entes descentralizados; a falta de inovação de instrumentos de participação; e, principalmente, a diminuição dos gastos públicos com a transferência de funções aos entes federados, sem a transferência de recursos necessários.

Muitos estudiosos passaram a defender ações mais centralizadas no campo educacional e o governo federal estabeleceu novos mecanismos de indução de políticas para os entes federados. Podemos destacar a implementação das avaliações nacionais em alta escala (1990), as políticas de fundo (1996, 2007) e a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), consideradas ações centralizadoras do governo federal. Para Oliveira e Sousa (2010):

> As reformas educacionais conduzidas em escala mundial, no contexto da globalização da economia, partem da ideia força de alteração na relação centralização/descentralização. Empreendidas como reação ao diagnóstico explicitado no documento A Nation ao Risk, de 1983, estruturavam-se em três características: ampliação dos mecanismos de escolha (choice); descentralização dos mecanismos de gestão, gestão financeira e financiamento e, finalmente pela centralização do poder de definir os parâmetros de qualidade, o currículo e a avaliação dos sistema. (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.28-29)

Na educação pública brasileira, das características destacadas por Oliveira e Sousa, apenas a primeira não se difundiu, as demais são observadas por meio da implantação do Fundef e posteriormente do Fundeb, que centraliza uma parcela dos impostos arrecadados pelos estados e municípios – cesta de impostos - para posteriormente, descentralizá-los segundo o número de alunos matriculados e pelas ações centralizadoras da União, por meio da elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais que indicam os objetivos a serem trabalhados em cada área do conhecimento e em cada modalidade de ensino e na implantação dos sistemas de avaliação em larga escala, por meio da aplicação de testes padronizados em língua portuguesa e matemática, cujos resultados, influenciam a formulação de políticas públicas, bem como, a organização curricular e o planejamento de muitas escolas.

Abrúcio (2005) e Almeida (2005) destacam que a tensão entre centralização e descentralização é constitutiva e sempre presente nas relações intergovernamentais no Brasil e produz diferentes resultados de acordo com a questão da política pública em pauta. No caso da década de 1990, a opção da esfera federal em assumir a coordenação do processo de descentralização, principalmente no que se refere à distribuição gradual das competências, das

responsabilidades e do poder entre as esferas administrativas, se efetivou, no entanto, a definição das principais decisões sobre a política pública da educação se manteve na esfera federal. Descentralizam-se responsabilidades e centralizam-se decisões.

Todas essas ações visaram ao fortalecimento do governo central e retomaram as discussões sobre centralização e descentralização. Ao mesmo tempo em que recursos, ainda que escassos, programas e ações foram descentralizados, a definição de competências, a definição do montante de recursos destinados à educação e a definição das diretrizes das políticas públicas foram centralizadas. Há concomitante, a defesa de ações descentralizadas e centralizadas, pois persiste a ideia, por parte das elites políticas, burocráticas e de muitos profissionais do país, de que o centro do sistema político tem as soluções mais adequadas.

Outra reflexão que se coaduna com as questões acima e que merece destaque, foi motivada por Adrião e Peroni (2007). Ambas chamam a atenção para a descentralização inserida ao processo de reforma do Estado iniciado nos anos 1990, e a consequente redefinição das políticas públicas para a educação, que ocorrem em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social.

> A descentralização, um dos importantes eixos das reivindicações populares dos anos 70 e 80 contra a hierarquização do poder do regime militar, que ocorre no bojo das reformas dos anos 90 – transcende o universo da política hegemônica, ganhando outra significação. A nova retórica de descentralização que pretende estimular a participação da sociedade na esfera política, tem como finalidade aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado, quanto na transferência de responsabilidade 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. (ADRIÃO e PERONI, 2007, p.49).

Os conteúdos atribuídos à descentralização no contexto das lutas políticas dos anos 1980 diferem-se totalmente dos conteúdos assumidos pelas políticas reformistas dos anos 1990. A CF/88 incorpora a descentralização contextualizada aos princípios da democratização da década de 1980, porém, na prática, se efetivou, inserida no processo de recontextualização do papel do Estado dos anos 1990, em que as ações democráticas não foram consideradas necessárias. Trata-se do esvaziamento do significado político da participação, da desresponsabilização do Estado com as políticas sociais, do controle e do monitoramento da União por meio de vários processos, como os já citados acima.

No caso do MEC, este assumiu o papel de coordenador da política nacional de educação e o efetivo exercício das funções normativas, redistributivas e supletivas e, na década de 1990, deixa como marco os investimentos no ensino fundamental, por meio das políticas dos fundos, já analisadas no primeiro capítulo desse trabalho. "A União assumiu a responsabilidade de implementar uma política de financiamento, de caráter redistributivo, para o ensino fundamental" (CASTRO, 2000, p. 2)

Outra iniciativa adotada pelo MEC para reforçar o processo de descentralização de recursos financeiros às escolas foi a criação do programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com denominação alterada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado em 1995, pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmado pela Medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001 e ampliado pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

O PDDE é um programa por meio do qual o FNDE repassa recursos em caráter suplementar para custeio e manutenção das atividades das escolas públicas de educação básica de ensino regular e especial, das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal; das instituições privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos e cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social. Conforme a Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995 do FNDE, justifica-se a transferência de recursos pela necessidade de adotar medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas. (BRASIL, 1995).

Segundo os seus formuladores, o PDDE tem por objetivo prover de forma suplementar as escolas com recursos financeiros, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das mesmas, sem intermediários; incentiva a autonomia gerencial, a participação da comunidade escolar e o atendimento das necessidades locais. As verbas do PDDE são destinadas diretamente às escolas segundo o número de alunos atendidos e podem ser aplicadas na aquisição de materiais permanentes, materiais de uso diário, na realização de pequenos reparos na infraestrutura física dos prédios, na contratação de mão de obra, em materiais para a implementação do Projeto Político-Pedagógico, em instrumentos que permitem avaliar a aprendizagem e no desenvolvimento de atividades educacionais. Para as escolas que funcionam nos finais de semana é possível o pagamento de despesas com transporte e alimentação dos monitores.

> O objetivo do PDDE é o de agilizar a assistência financeira da Autarquia-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988. (ADRIÃO e PERONI, 2007, p. 257)

Os recursos do programa advêm, em sua maior parte, do salário-educação e os repasses levam em conta as desigualdades regionais; por este motivo, as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste recebem valores maiores que a região Sul e Sudeste. O dinheiro é repassado uma vez por ano e considera o número de alunos informados no Censo Escolar do ano anterior das escolas públicas de Educação Básica, incluindo os matriculados na educação especial e indígena ou em privadas de educação especial, inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e mantidas por Organizações Não Governamentais ou similares, sem fins lucrativos.

Desde 1997 o programa solicita a criação das Unidades Executoras (UEx) para o recebimento e execução dos recursos diretamente. Segundo Resolução do FNDE nº 17, art. 3º, parágrafo 2º, especificam-se as UEx da seguinte forma:

- Unidade Executora Própria (UEx): entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar dos estabelecimentos públicos de ensino públicos beneficiários do PDDE, a saber: caixa escolar, associação de pais e mestres, Conselho de Escola ou similar ou outra instituição constituída com este fim;
- Entidade Executora (EEx): prefeitura municipal e secretarias de educação estadual e do Distrito Federal, ao receberem e executarem os recursos do PDDE destinados às escolas públicas que não instituíram as UEx;
- Entidade Mantenedora (EM): organização não governamental (ONG), ou outra entidade similar, sem fins lucrativos e inscrita no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), responsável pela manutenção das escolas privadas de educação especial beneficiárias do PDDE

Legalmente a UEx é uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representa a escola pública com mais de 50 alunos, é constituída por membros da comunidade escolar e local e é responsável por receber, executar e prestar contas dos recursos destinados à escola. Pode estar ou não associada ao Conselho de Escola e tem como função “administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de

campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola." (BRASIL, 1997, p. 11).

No entanto, ao definir que a UEx tem a função de administrar recursos também advindos da comunidade, de entidades privadas e de campanhas escolares, o governo parece abrir a possibilidade de transferir a responsabilidade das políticas sociais para o setor privado e para o setor não estatal. Altera o papel e o funcionamento do Estado em relação à oferta e a manutenção das políticas sociais.

> Tais alterações podem ser sintetizadas em duas prescrições, cujo objetivo, em última instância, seria combater uma certa improdutividade da e na ação estatal quando comparada à do mercado: racionalizar os recursos públicos e esvaziar o poder das instituições democráticas tendo em vista sua maior suscetibilidade diante das pressões e demandas da população. (ADRIÃO e PERONI, 2007, p. 180).

Estes princípios, não defendidos neste trabalho, são ostentados pelos neoliberais ao destacarem que a responsabilidade pela execução das políticas públicas sociais deve ser repassada para o mercado (privatização) ou para instituições públicas estatais (híbridas), o que corrobora com a proposta do Plano de Reforma do Estado no Brasil (Brasil, Mare, 1998). Os neoliberais assumem que a superação da crise do Estado é possível por meio da diminuição da sua atuação nas áreas consideradas não prioritárias ou geradoras de déficit público, no caso, as sociais.

Além disso, o montante de recursos financeiros descentralizados diretamente às escolas pelo MEC por meio do FNDE/PDDE é insignificante para a garantia da autonomia das escolas e não atendem toda a demanda. Da mesma forma que no Fundef e no Fundeb, a definição do montante de recursos do PDDE não se dá a partir da discussão da qualidade, no entanto, há duas questões importantes: a diferenciação de recursos para as regiões mais carentes e o aumento dos recursos nos últimos anos. Em 2008, por exemplo, o PDDE disponibilizou à região Nordeste cerca de 311 milhões de reais enquanto a região Sudeste recebeu cerca de 165 milhões de reais; além disso, o aumento dos recursos para as regiões foi significativo, apesar de ainda não atender todas as demandas.

Os dados evidenciam que os valores do PDDE também aumentaram nos últimos anos, pois de 2007 a 2010 observamos um crescimento de, aproximadamente, 280% dos recursos destinados diretamente às escolas, bastante superior ao índice inflacionário desse período que foi de, aproximadamente, 20% pelo índice do INPC/IBGE. Houve, portanto, um investimento considerável além dos valores previstos para cobrir a correção inflacionária. No entanto,

devemos considerar o aumento do número de alunos atendidos em 2009, em aproximadamente 50% e que neste mesmo ano os recursos beneficiaram cerca de 12 milhões de alunos a mais do que em 2007, em função da inclusão de 100% dos alunos de toda a educação básica no Fundeb, o que também permitiu o uso dos recursos do PDDE para toda a educação básica, conforme previsto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Vejamos:

Tabela 9 Demonstrativo de execução do PDDE - Brasil

Ano	Número de alunos atendidos Milhões	Recursos Valores em R$ milhões	Recursos Valores corrigidos R$
2007	28,3	502,9	599,3
2008	26,7	691,0	768,1
2009	45,6	1.164,3	1.242,5
2010	41,1	1.414,0	1.414,0

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados do FNDE//MEC.
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

No período de 2007 a 2010, observamos aumento no valor por aluno dos recursos financeiros repassados pelo PDDE. A estimativa realizada com os dados da tabela 9 mostra que em 2007 o valor repassado por aluno foi de R$ 17,7 e em 2010 foi de R$34,40.

Outra questão a ser analisada refere-se à finalidade dos recursos financeiros descentralizados, pois defendemos que sejam destinados à democratização das relações na escola, para a tomada de decisões por todos os segmentos e para a melhoria da qualidade da educação. As ações descentralizadoras de recursos financeiros à educação, especificamente o Fundef, o Fundeb e o PDDE redefiniram a repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios sobre a educação básica, porém, a participação efetiva da população nas decisões de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das ações da escola; a autonomia das decisões financeiras e de gestão e as mudanças nas relações de poder, ainda são desafios a serem enfrentados para a garantia da qualidade da educação pública.

Observa-se que há predominância dos procedimentos técnicos e operacionais, ficando em segundo plano a dimensão política que é própria dos processos coletivos de tomada de decisão. Esta última precisa ser discutida e assumida, tanto na escola, como nos órgãos centrais, como exemplo, podemos destacar desde o incentivo à participação da comunidade escolar no acompanhamento e controle dos recursos descentralizados até a não alteração na distribuição tributária para uma melhor distribuição de renda no país, como destacam Arelaro

et al., uma vez que essas decisões interferem no montante de recursos financeiros a ser utilizado pela escola.

> É importante que se reflita que a Constituição Federal de 1988, chamada cidadã, promoveu uma descentralização de recursos do âmbito central para os entes federados. No entanto, não faz parte dela um real projeto de redistribuição de renda no país [...]. Porém, este projeto de descentralização, cuja ênfase maior foi na descentralização de responsabilidades por parte do governo federal, não teve como pressuposto uma rediscussão e reorganização dos critérios de distribuição tributária, mas tão somente a municipalização de grande parte dos serviços sociais - educação, saúde, transporte, moradia, assistência social, alimentação; embora fosse razoável considerar que esta transferência de responsabilidades implicaria transferência concomitante de recursos financeiros, ou, pelo menos, criação de novas fontes de subsídios governamentais, isso não ocorreu. (ARELARO et all, 2004, p.35)

Além das questões destacadas acima e divergindo dos princípios que pautaram as discussões e a aprovação da CF/88, observamos também a diminuição dos gastos públicos, meta a ser atingida no plano de reforma do Estado, característica que reforça o tom pragmático das políticas educacionais dos anos 1990, onde "a ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é reduzida ao emprego das energias dos usuários e profissionais na assunção de tarefas gerenciais" (ADRIÃO e PERONI, 2007, p. 181).

Infelizmente, tanto o Fundef, quanto o Fundeb e o PDDE ofereceram poucos estímulos às discussões e iniciativas voltadas à qualidade da educação, uma vez que operaram no princípio da Reforma do Estado onde o caráter quantitativo prevaleceu - mais alunos matriculados, mais dinheiro - não priorizaram mecanismos de discussão e decisão sobre a qualidade da educação. Fundeb e o PDDE mantiveram o mesmo defeito congênito que já comprometera o Fundef: não estimularam o comprometimento com metas de qualidade e com mudanças nas relações de poder.

Uma iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, coordenada por José Marcelino de Rezende Pinto, Denise Carreira e outros, possibilitou estudos e pesquisas sobre os fatores que geram impacto no custo-aluno e que estão diretamente ligados à melhoria da qualidade. Esses estudos produziram em 2005 o cálculo do CAQi e atualizou o valor para 2009, neste cálculo foi considerado o tamanho da escola ou creche, a jornada diária dos alunos, a média de alunos por turma e o salário dos profissionais da educação, entre outros fatores. Destaca-se que para essa definição também foram consideradas os insumos relacionados à gestão democrática, como o estímulo à participação da comunidade escolar

incluindo o trabalho em equipe, a construção do Projeto Político-Pedagógico e a democratização da gestão da escola e dos sistemas de ensino.

A defesa do CAQi foi discutida e aprovada na Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), na Conferência Nacional de Educação (Conae) e serviu como base para a elaboração do novo PNE com vigência de 2011 a 2020. Em 2010, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer nº 8, de 2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi, no entanto, este parecer aguarda homologação do ministro da Educação.

Segundo Callegari (2009) faz-se necessário dimensionar o financiamento, correlacionando-o ao custo efetivo dos fatores determinantes do padrão de qualidade a alcançar Torna-se, portanto, fundamental discutir e acordar metas que garantam a qualidade, de modo que a definição do financiamento da educação supere o caráter meramente quantitativo da universalização. Ressaltamos que a universalização é importante e deve ser uma das primeiras ações na direção da garantia da qualidade à todos, porém, precisamos priorizar as discussões sobre o que é qualidade, que fatores a propiciam e qual a relação desta com o custo e o financiamento da educação.

A descentralização de recursos financeiros também precisa ser pensada nesse contexto, pois contribuirá para a superação da ineficácia das políticas públicas se estiver pautada nas discussões sobre qualidade.

Se pensada nessa perspectiva a descentralização angariará possibilidades de superar o caráter tecnocrático, burocrático, gerencial e hierárquico que assumiu na educação pública brasileira. Além disso, poderá contribuir para o aumento do controle da sociedade sobre o Estado, incentivar a horizontalidade no planejamento das políticas públicas, o fortalecimento dos governos locais por meio da influência de diferentes sujeitos nas decisões, contribuir na implementação e avaliação das políticas públicas, no fortalecimento e na consolidação da democracia. Em suma, na escola contribuirá para a organização coletiva do trabalho pedagógico.

2. A descentralização de recursos financeiros e as possibilidades para a organização do trabalho pedagógico

Uma escola comprometida em superar o caráter tecnocrático, burocrático e gerencial da descentralização de recurso financeiros aposta na Gestão Democrática e no Projeto Político-Pedagógico, assumindo-os como instrumentos estruturantes do processo ensino-aprendizagem, tendo os recursos financeiros descentralizados como mais um elemento a favor da gestão democrática e da implementação do Projeto Político-Pedagógico.

A gestão democrática na educação brasileira não se restringe a uma questão de intenções e de garantia legal, requer conhecimentos e reflexões sobre a formação da sociedade brasileira, seus desdobramentos na Educação e sobre as relações de poder que se firmaram entre os diferentes setores, principalmente, na aprovação do texto constitucional de 1988. Não se trata de uma retomada histórica sobre as tentativas de implantação da gestão democrática na educação brasileira, mas de refletir sobre os princípios determinantes que configuram a gestão democrática da educação numa sociedade capitalista, dentro de uma dinâmica autoritária e excludente.

Vimos que a história da educação pública brasileira é marcada por um processo elitista e seletivo, pela desconsideração às aspirações e aos interesses da população, em favor do fortalecimento das classes hegemônicas, que criaram escolas favoráveis aos interesses do capitalismo.

O processo de industrialização no Brasil incentivou a ampliação do sistema educacional nos grandes centros urbanos, descentralizou responsabilidades aos estados e municípios, mas não possibilitou a participação, o acompanhamento e a tomada de decisões por parte da população brasileira dos princípios e das metas da educação, muito menos, garantiu recursos necessários a todas as regiões brasileiras, o que dificultou o atendimento com equidade, qualidade e participação popular. Nesse contexto, o sistema educacional brasileiro atendeu aos interesses do capital, Paro reforça essa questão quando destaca que “o papel da escola é o de dotar as pessoas de determinados requisitos intelectuais indispensáveis ao exercício de uma função no campo da produção.” (2010, p.159)

Na ditadura, décadas de 1960, 1970 e 1980, as políticas da educação brasileira priorizaram a ampliação do sistema e o aumento das vagas. Expandiu-se o atendimento, principalmente, o Ensino Fundamental nas regiões metropolitanas, e a qualidade para a educação brasileira significou a ampliação do sistema para atendimento das demandas do capital, inclusive, por meio de acordos internacionais entre MEC e a *United States Agency for International Development* (USAID), cuja preocupação não era com a educação brasileira e sim a adequação do sistema de ensino às demandas da economia internacional, principalmente das grandes corporações. A reivindicação dos professores e alunos em participarem das discussões que envolviam o trabalho escolar não fez parte das políticas dessa época.

Não podemos negar que a ampliação do sistema público possibilitou educação para as classes populares e a expansão de oportunidades. No entanto, a construção de escolas e o aumento do número de vagas não garantiram igualdade de oportunidades e não contribuíram para a melhoria da qualidade da educação. A construção de escolas não resolveu todo o problema de acesso, nem à escola e muito menos aos conhecimentos, pois a ampliação do sistema evidenciou as tensões e as divergências presentes nas diferentes classes sociais, o que provocou a exclusão dos alunos dentro do próprio sistema escolar. Os que antes eram excluídos por não estarem na escola foram excluídos pela escola, pois, infelizmente, a ampliação do sistema pouco combateu as desigualdades e não contribuiu para a inclusão social de todos.

A postura meramente submissa e expansionista da educação com ênfase na ampliação da rede física foi significativa nos centros urbanos até a década de 1980, porém, o investimento na melhoria da qualidade do ensino e torná-la fator de equalização das oportunidades de desenvolvimento individual, participação popular e tomada coletiva de decisões não fizeram parte das discussões e dos programas da educação nacional. Nesse contexto, a escola contribuiu para o processo de reprodução da formação social do capitalismo: preparando mão de obra barata para o sistema capitalista e reproduzindo as relações de poder existentes, por meio da exclusão dos alunos pela escola e das divisões entre os que pensam e os que executam. Tanto em uma, como noutra, asseguraram a submissão à ideologia capitalista. Paro destaca que ainda hoje, “a administração continua exercendo seu papel fundamental de mediadora do capital no processo de exploração capitalista,” o que assegura a submissão à ideologia dominante. (PARO, 2010, p.115)

Destaca-se também que a excessiva concentração de recursos na esfera federal exacerbada a partir de meados dos anos 1960, com a ditadura militar, e só revertida com a promulgação da CF/88, conferiu ao governo federal o poder das decisões mais importantes. As reformas educacionais, também reforçaram a concentração de decisão do Estado, enfraquecendo a participação dos entes federados.

Na década de 1980, as fortes críticas ao regime militar incentivaram a formação de movimentos nacionais em defesa da redemocratização do país e os professores passaram a defender a participação na definição das políticas públicas e nas decisões pedagógicas da escola. A defesa da participação, por meio de uma gestão democrática, só passou a ser rediscutida em meados da década de 1980, com a reabertura democrática no país. Essa luta propôs a incorporação dos sujeitos historicamente excluídos e garantiu na CF/88 o direito da participação popular. Esta Constituição avança quando traz a gestão democrática como princípio da educação nacional, pois nenhuma outra constituição mencionou essa questão, no entanto, foram tensos os embates que ocorreram no processo constituinte (1987-1988) em torno dessa questão. Adrião e Camargo destacam que:

> Para os representantes dos interesses do empresariado educacional associados aos setores organizados da Igreja Católica, a ideia da gestão democrática devia ser combatida, pois voltava-se contra os outros princípios constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de aprender e ensinar e do pluralismo de ideias e instituições, dada a possibilidade de intervenção nas unidades e redes de ensino por parte do usuários, que a proposta pressupunha. [...] No campo progressista, representado por entidades nacionais de trabalhadores de educação dos diferentes níveis de ensino, de estudantes, de pais de alunos, de pesquisa e divulgação científica da área educacional – articuladas, como dito anteriormente, em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – a defesa da gestão democrática implicava a ideia de organização institucional de estudantes, de livre organização dos docentes nos três níveis de ensino, de participação da comunidade e da sociedade civil nas decisões dos rumos das escolas e universidades e nas decisões da política educacional, em nível municipal, estadual e nacional. A defesa do princípio também implicava um processo de escolha de dirigentes escolares e universitários de forma coletiva, especialmente por meio de eleições. (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p.4)

Para a educação pública brasileira, as discussões acerca da gestão democrática foram tensas, contraditórias e permeadas de interesses antagônicos. Segundo Camargo, os setores mais progressistas e democráticos defenderam:

> [...] uma vivência democrática na escola, ao se pretender formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária, e formularam a definição no texto constitucional da seguinte maneira: "gestão democrática do ensino, com participação dos docentes, alunos, funcionários e comunidades." (CAMARGO, 1997, p.101-102)

No entanto, o texto aprovado, resultado de uma alteração na redação final do texto da Constituição, pelo plenário: "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (BRASIL, 1988), exclui o ensino privado deste princípio, impondo à gestão democrática uma abrangência limitada ao ensino público, além de delegar sua execução à aprovação de novas legislações.

De certa forma, mesmo com essas limitações e sem estabelecer como seria implementado o princípio da gestão democrática, a CF/88 apontou possibilidades para a implementação da participação popular nas escolas, porém, foi somente em 1996, com a promulgação da Lei nº 9.394/96 (LDB), em seu artigo 14º, que se estabeleceu como o princípio da gestão democrática se implementaria nas escolas:

> Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
> I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
> II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivo grau de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

A participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político-Pedagógico, a implementação dos Conselhos de Escola e a autonomia pedagógica e financeira das escolas ganham destaque, porém, considerando que a garantia legal não significa a sua imediata execução, Arroyo (2008) esclarece que a implementação da gestão democrática nas escolas foi permeada por avanços e sonhos, misturados a recuos e contradições. Avanços quando agrega em sua essência princípios políticos e pedagógicos à transformação social, e contradições quando no cotidiano escolar, perde essa radicalidade política. Em sua radicalidade, os princípios de gestão democrática do ensino público se contrapõem às formas capitalistas, autoritárias e excludentes de gestão das escolas, se contrapõem ao controle elitista na formulação das políticas educacionais, questão pouco assumida pelas políticas públicas.

Em sua radicalidade, a gestão democrática propõe tornar a escola um verdadeiro espaço público, rompendo com a lógica da privatização, dos critérios e valores da gestão capitalista e privada, onde barganhas, articulações e interesses privados são aceitos. Propõe construir uma função social e cultural para a escola atrelada a um projeto de sociedade participativo e inclusivo. Dessa forma, os princípios que fundamentam a gestão democrática

do ensino público não são neutros, requerem um posicionamento político a favor das classes trabalhadoras, uma concepção de poder que rompe com a visão técnica, clientelista e competitiva. Pressupõe a participação popular na construção de um novo projeto de escola, de Estado e de sociedade.

Assumir a gestão democrática em sua radicalidade exige o entendimento de que a administração escolar também atende a interesses de pessoas e grupos, na maioria das vezes, a interesses contrários aos almejados pela comunidade usuária. Assumir esse posicionamento demanda a discussão de que sociedade desejamos, quais princípios e valores desejamos evidenciar na escola, que conhecimentos iremos elencar. Discutir sobre que tipo de sociedade esperamos para o futuro, sobre o que esperamos dos cidadãos, o que desejamos para o nosso bairro, nossa cidade e para o Brasil, são questões fundamentais que interferem no currículo, no planejamento, na avaliação, na utilização dos recursos financeiros descentralizados, na organização do trabalho pedagógico, dentre outras questões do cotidiano escolar.

Outra contribuição importante é destacada por Paro (2008) quando indica que as tentativas de democratização na educação brasileira adotaram como princípio o conceito tradicional de educação. Este conceito não supôs, de fato, a busca pela transformação do cotidiano escolar, quando manteve uma visão de educação pautada no senso comum. Esta visão defende que educar é passar conhecimentos de quem sabe para quem não sabe; tem uma visão restrita dos conteúdos, resumindo-os a conhecimentos e informações organizados em matérias ou disciplinas; supõem que crianças, adolescentes e adultos aprendem da mesma forma; ignora a condição de autor presente no papel de quem aprende; defende um currículo seriado e culpa o aluno pelo fracasso de sua aprendizagem.

Foram poucos os sistemas, redes e escolas que superaram o conceito tradicional de educação e assumiram uma visão mais crítica que possibilitasse a formação integral do sujeito, além de que foram poucos investimentos na elaboração e implementação participativa do Projeto Político-Pedagógico das escolas e das redes, no acompanhamento dos recursos e na representatividade dos colegiados e conselhos.

É importante destacarmos que a eleição direta para diretor também é uma opção que se contrapõe a processos autoritários, burocráticos, verticais, excludentes e que também podem ajudar a ampliar o conceito de educação. A pesquisa de Luck (2010) indica que no Brasil cerca de 8 estados realizam a eleição direta para diretores, somando um total de 7.496 escolas

que buscam, na eleição direta de diretor, mais uma possibilidade de democratização. A tendência evolutiva de práticas de eleição de diretores no Brasil, juntamente com outras ações que possibilitam a participação, também podem, contribuir à gestão democrática e a ampliação do conceito de educação.

Paro (2010) ainda reforça que embora a administração na escola tenha uma especificidade que a diferencia da administração capitalista, a escola foi influenciada pelas contradições políticas, sociais, culturais e também atendeu aos interesses de grupos hegemônicos quando assumiu o conceito de administração baseado no senso comum.

Este conceito, baseado no senso comum, fundamenta-se na ideia de que administrar é "mandar em alguém", é se preocupar com as atividades-meio da escola e não com sua *atividade-fim*, que é a formação do sujeito histórico. Pautada no senso comum, a administração escolar tornou-se burocrática, priorizando ações de caráter quantitativo e desvinculadas da aprendizagem dos alunos. Esse modelo burocrático, assumido pela administração escolar, serviu apenas para justificar os problemas da escola capitalista, não contribui para reflexões, reorganizações e para a sua melhoria.

> [...] o modelo burocrático de organização, por suas próprias características – ao constituir-se em uma práxis preponderantemente reiterativa, portanto, conservadora, não criadora, propicia a cristalização de princípios e procedimentos que acabam por dificultar a busca de soluções novas para os problemas que vão surgindo, comprometendo, assim, o alcance de maior eficiência e produtividade. (PARO, 2010, p.104)

Embora a administração escolar tenha se fundamentado nos princípios da administração capitalista e assumido uma postura autoritária e controladora das relações estabelecidas em seu interior, em alguns momentos, negou esse princípio, substituindo o controle pelo espontaneísmo, e a postura autoritária pela ausência de autoridade. Em relação a essas posturas, Paro também destaca que:

> Ambas revelam, assim, seu caráter acrítico com relação à realidade concreta, na medida em que permanecem no nível da aparência imediata, sem se aprofundarem na captação das múltiplas determinações do real. Por outro lado, nenhuma delas se identifica com uma administração escolar voltada para a transformação social. (PARO, 2010, p.17)

Este modelo acrítico, que não se coliga com uma administração voltada para a transformação social, precisa ser superado. Essa transformação requer uma visão crítica da educação que tenha como princípios o conceito geral da administração, a não neutralidade

política de seu Projeto Pedagógico e a gestão democrática em sua radicalidade. Questões que interferem na utilização dos recursos financeiros descentralizados e na organização do trabalho pedagógico.

Considerar a gestão escolar em seu conceito geral requer o entendimento que todos os recursos disponíveis devem ser utilizados com vistas à realização do fim da educação. Se na escola o fim é a aprendizagem de todos, todos os recursos devem ser utilizados para a formação integral de todos os alunos da escola, respeitando suas características, suas necessidades e possibilitando a apropriação cultural, inclusive, por meio da utilização dos recursos financeiros descentralizados.

Esse compromisso, o de considerar a gestão escolar em seu conceito geral, quando assumido coletivamente, se imbrica em todas as decisões da escola, perpassa pelo uso dos recursos financeiros, pela organização curricular, pela adequação dos tempos, espaços e pelos processos de avaliação, dentre outros. Possibilita a compreensão das políticas públicas, a compreensão da realidade social, econômica e política, enfim, favorece a compreensão crítica da sociedade. Extrapola os limites da escola, estimula a observação e a análise de outros contextos e, consequentemente, contribui para a formação da cidadania. Esse processo pode se materializar no fortalecimento do Conselho de Escola e na construção do Projeto Pedagógico que, então, se torna significativo e fundamental para a organização escolar, torna-se político.

Mesmo com estas controvérsias, os conselhos ganham destaque e a vida pública brasileira passa a ser habitada por uma série de conselhos ligados às diferentes esferas do poder público, no âmbito federal, estadual e municipal, com incumbência de formular, supervisionar e avaliar as políticas implementadas pelos diferentes agentes governamentais: conselhos de direitos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de acompanhamento de políticas públicas, dentre outros.

Nesse sentido, temos os conselhos municipais, estaduais e nacionais responsáveis pelas políticas nas diversas áreas: educação, cultura, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano, etc.; conselhos no âmbito associativo: União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed), Conselhos das Universidades (Andifes), dentre outros, e os conselhos

ligados a programas governamentais, como por exemplo, o Conselho de Alimentação e o Conselho de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb.

Camargo e Bassi (2008) nos chamam a atenção para o fato de que várias medidas foram tomadas para ampliar a participação popular no controle e acompanhamento das políticas públicas em educação, como por exemplo, no acompanhamento dos recursos do Fundeb, por meio do CACS/Fundeb. Dentre as medidas tomadas podemos elencar o impedimento da participação de cônjuges e parentes do chefe do executivo, dos ministros e dos secretários, até terceiro grau; de funcionários que trabalham na tesouraria e na contabilidade; a não ocupação da presidência do conselho por representantes do governo gestor, dentre outros. A legislação também cuidou de ressaltar o papel do MEC no apoio técnico, formações, monitoramento e avaliações desse processo, medidas que indicam a intenção de que os conselhos, no caso aqui citado, o CACS/Fundeb sejam mais efetivos. Camargo e Bassi ainda destacam que:

> A conjunção desses aspectos pode-se combinar em um "círculo virtuoso" indutor da participação popular e do controle social do Estado brasileiro, mas ainda depende fortemente de posturas democráticas assumidas pela gestão governamental que visem a um processo crescente de "publicização do setor público". (CAMARGO E BASSI, 2008a, p.122)

Os Conselhos Escolares podem contribuir com um processo crescente de publicização do setor público e, em função desta perspectiva, a constituição de colegiados escolares passou a ser defendida, sendo uma possibilidade de transformar o cotidiano escolar e as relações de poder. O Conselho de Escola, fundamentado na LDB, no artigo 14, inciso II, no Plano Nacional de Educação, de 2001 (PNE/2001), no Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007 (PDE/2007), em constituições estaduais, em muitas leis orgânicas de municípios, em estatutos de magistério, em regimentos escolares e, inclusive, em ações de incentivo e fortalecimento por parte da Undime, do Consed e da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, passa a ser considerado um colegiado fundamental para a construção de processos democráticos nas escolas.

Segundo Cury, o conceito de Conselho está associado à própria origem etimológica do termo, acrescida da conotação histórica:

> Conselho vem do latim Consilum. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consulare, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujo significado postula a via de mão dupla: ouvir e ser

> ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo consulare já contém um princípio de publicidade. (CURY, 2000, p. 47).

Portanto, entende-se que o Conselho constitui-se em uma assembleia cujas pessoas representam a pluralidade de ideias sobre determinado assunto, cujo objetivo é aconselhar, dar parecer e deliberar sobre determinada questão. Os Conselhos de Escola na educação básica são espaços de exercício de poder pela inserção das comunidades escolar e local. São instrumentos de tradução de seus anseios, por meio do diálogo, da escuta e da participação e possibilita a ampliação do controle social sobre as decisões públicas. Configuram-se como órgãos de representação da comunidade escolar e da comunidade local, sendo que nos movimentos de diálogo e escuta, as ações do Conselho de Escola acontecem e contribuem para a construção de uma cultura de participação. Constituem-se, assim, um espaço de aprendizagem da democracia e da formação política pedagógica da comunidade escolar.

Por estes princípios, o fortalecimento do Conselho de Escola implica a articulação contínua entre os processos pedagógicos e o financiamento da escola; consequentemente, implica a participação efetiva das discussões e decisões sobre que sociedade queremos, que educação desejamos e que escola almejamos, para então, pautar as decisões sobre o planejamento da escola com vistas ao alcance da sociedade, da educação e da escola que se desejou.

Segundo o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, coordenado pelo MEC, cuja publicação de 2004 intitulada: *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública,* os conselhos de escola podem exercer a função deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora. A função deliberativa atribui ao conselho de escola a competência de decidir, aprovar, definir normas e exercer a função recursal, quando necessária. A função consultiva atribui o caráter de assessoramento por meio de pareceres e consultas aos seus pares, opiniões e discussões. A função fiscal atribui competência para fiscalizar, acompanhar e supervisionar o cumprimento de normas e das legalidades previstas na sua área de atuação e aprovar a prestação de contas. Por fim, a função mobilizadora possibilita a mediação entre o governo e a sociedade, buscando o compromisso de todos para a promoção dos direitos educacionais e melhorias necessárias. Destaca-se que a função deliberativa é essencial para que o Conselho de Escola possa ter autonomia para decisões importantes sobre os processos pedagógicos, sobre a organização escolar e sobre o

financiamento da escola. Segundo o Ministério da Educação, não se pode delegar a função deliberativa, que é inerente à autonomia e à gestão democrática, na ausência de personalidade jurídica própria.

> Aqui parece residir o nó que levou à concepção de entidades juridicamente instituídas, com devidos registros e personalidades jurídica própria, consideradas como equivalentes aos Conselhos Escolares. É o caso especificamente, das unidades executoras (UEx) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do MEC/FNDE, instituído como finalidade executora, como próprio nome expressa, sem interferir nas alternativas deliberativas que os sistemas de ensino possam e devam conceber no exercício de sua autonomia, ou limitá-las. Nada impede que a execução de algumas decisões do Conselho Escolar sejam atribuídas a entidades de apoio complementar, juridicamente instituídas para esse e outros fins de apoio e assistência escolar. (Brasil, 2004, p. 54)

No que se refere à constituição, o Conselho de Escola é formado por representantes de pais, estudantes, professores, demais funcionários, membros da comunidade local e diretor da escola, cada unidade deve estabelecer regras transparentes e democráticas de eleição dos membros, conforme as legislações em vigor. Quanto às suas competências, vemos que as diferentes formas de organização dos Conselhos de Escola dificultam a análise de sua atuação, posto isto, optamos pela apresentação do quadro a seguir que retrata uma visão abrangente das competências dos diferentes Conselhos de Escola, em diferentes estados brasileiros.

Seja com ênfase em ações deliberativas, consultivas, fiscais, mobilizadoras ou na articulação destas ações, uma escola comprometida com os interesses das camadas trabalhadoras amplia os espaços de participação dos pais, alunos e comunidade local e assume que a ação do Conselho de Escola não é de mero colaborador da escola, seja em festas, na organização de determinado espaço ou na manutenção da escola. A ação do Conselho de Escola requer a participação contínua e sistemática com vistas aos fins da educação: a formação do ser humano histórico, e por este motivo, requer um compromisso político e pedagógico. Político à medida que as ações da escola estão diretamente relacionadas com que tipo de sociedade se pretende construir e que tipo de cidadãos se pretende formar e estabelece projetos, metas, objetivos para o alcance destes; e pedagógico, à medida que planeja, organiza, acompanha e avalia as mais variadas estratégias de ensino, ações e projetos para a aprendizagem de todos os alunos. Ao pressupor a democracia como princípio, Paro (1998) destaca que os Conselhos Escolares devem estar atentos aos fins almejados para a educação e não apenas aos processos que lhes são correlatos.

Quadro 1 - Atribuições dos Conselhos de Escola ou equivalentes

Competências relativas à	SE	PA	AL	BA	MA	PE	PB	GO	MT	MS	RS	MG	SP	PR	RJ	SC	DF	PSA
1.Planejamento da escola																		
Plano de ação anual																		
Diretrizes, metas e prioridades																		
Calendário escolar																		
Avaliação desempenho/escola																		
Supervisão geral																		
2.Projeto Pedagógico																		
Elaboração e aprovação																		
Execução/Avaliação																		
Proposta curricular																		
Regimento escolar																		
3.Recursos físicos e financeiros																		
Plano de aplicação de recursos																		
Prestação de contas																		
Plano de expansão da escola																		
Contratação de serviços																		
Aceitação de doações																		
Captação de recursos																		
Utilização de espaços																		
Realização de obras																		
4.Relação escola-comunidade																		
Programas interação																		
Parcerias e convênios																		
Realização eventos (culturais)																		
Criação instituições auxiliares																		
Fortalecimento da escola																		
5.Questões adm. e disciplinares																		
Sindicâncias e processos																		
Penalidades disciplinares																		
Cumprimento de normas																		
Estágio probatório de servidores																		
Destituição do diretor																		
Designação/dispensa do vice dir																		
Folha de pagamento																		
Estatuto do Magistério																		
6. Materiais diversos																		
Materiais de interesse escolar																		
Questões adm. e pedagógicas																		
Proj. de atendimento ao estudante																		
Responder consultas/representações																		
Indicação de cargos/desempenho																		
Projetos de melhoria da escola																		
Utilização da merenda/materiais																		
Relatórios anuais																		
Assistência escolar																		
7.Conselho Escolar																		
Elaborar regimento/estatuto																		
Eleger seu presidente																		
Capacitação de seus membros																		
Prestação de contas																		
Divulgação de atividades																		
Desligamento membros do CE																		
8.Ação mobilizadora																		
Fortalecimento da escola																		
Participação comunitária																		
Criação de grêmio/apoio																		
9.Questões omissas																		
10.Eleição de diretor																		
11.Convocar assembleia geral																		

Legenda de competências: Deliberativas Consultivas Fiscais Mobilizadoras

Fonte: Brasil/MEC/Programa Fortalecimento dos Conselhos de Escola/2004, com inserção dos dados da Secretaria de Educação da PSA.

O compromisso político e pedagógico do Conselho de Escola remete-o a responsabilizar-se pela gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola, tendo como instrumento a construção, o acompanhamento e a avaliação do Projeto Político-Pedagógico da Escola. Segundo o Ministério da Educação, "nesse acompanhamento corresponsável o Conselho de Escola participa da elaboração do Projeto Político-Pedagógico e acompanha o desenrolar das ações da escola, num processo permanente de acompanhamento e avaliação." (BRASIL, 2004, p.21)

No entanto, sabemos que entre as leis e o cotidiano há contradições e desafios. Vários estudos revelam que os Conselhos de Escola ainda estão submetidos à centralização, à burocracia e a uma visão assistencialista de seu papel, o que dificulta a representatividade, a construção de uma cultura participativa e dialógica e, consequentemente, oculta a materialização da gestão democrática na escola.

Esse caráter restrito se dá devido ao CE não ser diretivo, cabendo a centralidade das decisões nas mãos do diretor escolar, que atua como um representante do Estado na escola e não como representante da Escola junto ao Estado; se dá devido ao atendimento às demandas oficiais das instâncias superiores, sem uma visão crítica e sem a possibilidade de diálogo com os órgãos superiores

> Acontece, entretanto, que uma das maiores dificuldades encontradas pelos conselhos escolares para promoverem a democratização da escola tem sido precisamente o fato de que, por mais deliberativo que seja, ele nunca é diretivo, cabendo essa incumbência ao diretor escolar que, como responsável último pela instituição, se vê obrigado a atender, em primeiro lugar, aos interesses do Estado. (PARO, 2011, p. 61).

Não se pode negar que a implementação do CE, constituído por representantes dos vários segmentos da escola, com papel representativo e deliberativo, pode contribuir ao alcance dos fins da educação e superar o caráter hierarquizado das relações da escola. No entanto, as decisões ainda ficam na dependência da vontade política do diretor, uma vez que o CE não tem o papel diretivo.

Paro (1999, 2011) aprofunda essa reflexão quando indica a possibilidade de uma transformação radical na estrutura hierarquizante e autoritária da escola que pode, junto ao CE, contribuir com a democratização: o Conselho Diretivo:

> Nesse conselho diretivo, o coordenador geral não teria em consequência o papel que desempenha hoje o diretor, sendo apenas um de seus membros que, com mandato

> eletivo, assumiria por certo período a presidência desse colegiado, dividindo com seus membros a direção da unidade escolar. Isso implicaria ser o conselho diretivo, e não seu presidente, o responsável último pela escola. Além do coordenador administrativo, fariam parte um coordenador pedagógico, um coordenador comunitário e um coordenador financeiro. Nessa composição, embora a tomada de decisão fosse coletiva, cada um teria maior responsabilidade sobre os assuntos de sua área. (Paro, 1999, p. 112).

Destaca-se também, que a falta de informações sobre o trabalho pedagógico da escola também inviabiliza a participação mais crítica dos conselheiros, colocando-os em uma posição de expectadores, além da dificuldade em lidar com as diferenças dos sujeitos envolvidos no processo educativo, em considerar os diferentes pontos de vista e lidar com conflitos existentes. Esta visão fragmentada da organização da escola e dos processos de ensino e de aprendizagem e as limitações nas legislações que, muitas vezes, associam as atribuições do Conselho de Escola ao caráter assistencialista e de financiamento das atividades escolares, desresponsabiliza o poder público das suas atribuições e induz o Conselho de Escola a ações assistencialistas e burocráticas.

Cabe ressaltar que uma ação importante que tem discutido algumas dessas barreiras é o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola. Conforme Portaria nº 2.896, de 17 de setembro de 2004, do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola tem por objetivos: ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares; instituir políticas de indução para implantação de conselhos escolares; promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação a distância; estimular a integração entre os conselhos escolares; apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação. (BRASIL, 2006, p. 7).

No Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola são tratadas questões sobre a importância do planejamento e da gestão financeira dos recursos que chegam à escola, questões referentes ao planejamento participativo, prestação de contas ao PDDE e outros projetos que podem colaborar na implementação do Projeto Político-Pedagógico da escola. O Conselho de Escola se fortalece nas ações deliberativas sobre o planejamento, a implementação e a avaliação do Projeto Político-Pedagógico.

O Projeto Político-Pedagógico, instituído pela LDB, no artigo 12, inciso I, prevê que "os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica". O Projeto Político-Pedagógico precisa ser pensado em um contexto de lutas, onde vários grupos, com diferentes ideias, diferentes desejos e objetivos se contrapõem, compartilham e buscam unidade a favor da melhoria da qualidade da escola. No entanto, essa correlação de forças, vividas no cotidiano escolar, e essa nova forma de pensar a escola precisam nascer na escola, como defende Luís Carlos Freitas:

> As novas formas têm que ser pensadas em um contexto de luta, de correlações de força – às vezes favoráveis, às vezes desfavoráveis. Terão que nascer no próprio "chão da escola", com apoio dos professores e pesquisadores. Não poderão ser inventadas por alguém, longe da escola e da luta da escola. (FREITAS, 1991, p.23)

Esses novos princípios revelam uma mudança na concepção do Projeto Político-Pedagógico, que deve ser construído pela escola, coletivamente, a partir dos problemas enfrentados e do compromisso assumido por todos. Compromisso este que remete à discussão sobre a sociedade que queremos e o tipo de educação que desejamos. É o compromisso político pedagógico que, desse modo, revela a organização da escola como um todo e a organização da sala de aula. Compromisso que supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro, como destaca Moacir Gadotti:

> Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores. (GADOTTI, 1994, p.579).

Por isso, o Projeto Político-Pedagógico, nasce da intersecção dos diferentes olhares sobre as ações do passado, da avaliação contínua e das análises das conjunturas do presente. É a caracterização do cotidiano da escola, o que há de real na escola para a projeção do ideal, explicitando e prevendo os meios necessários para a organização do trabalho pedagógico. Diz respeito à concepção de escola, explicita a identidade dela e torna-se referência a todos os atores do processo educativo.

Para Veiga (2003), o Projeto Político-Pedagógico é um movimento de luta de democratização da escola, que orienta as reflexões e as ações; está voltado à inclusão quando visa a atender a diversidade de alunos; requer diálogo, negociação, cooperação e o direito das

pessoas de intervirem na tomada de decisões. Veiga também destaca que o Projeto Político-Pedagógico configura

> [...] unicidade e coerência ao processo educativo, deixa claro que a preocupação com o trabalho pedagógico enfatiza não só a especificidade metodológica e técnica, mas volta-se também para as questões mais amplas, ou seja, a das relações da instituição educativa com o contexto social. (VEIGA, 2003, p.277),

É por isso, também, que não é um agrupamento de ideias ou de planos ou de atividades, não é algo construído e em seguida arquivado, não é o cumprimento das tarefas burocráticas à Secretaria de Educação. O Projeto Político-Pedagógico é vivido diariamente por todos os atores envolvidos no processo educativo da escola, é a discussão dos rumos, é a direção intencional para alcançar objetivos assumidos coletivamente, é a prática democrática coordenada pelo Conselho de Escola e assumida por todos os atores envolvidos no processo educativo em busca da melhoria da qualidade, é o indicador das necessidades e das metas para direcionar a utilização dos recursos financeiros descentralizados e alcançar as transformações necessárias.

Nesse contexto, o Projeto Político-Pedagógico contribui à transformação da escola a medida que representa os compromissos assumidos coletivamente em favor de todos os alunos. Essa tomada de consciência política, construída pela participação e pelo diálogo, possibilita a percepção dos sujeitos como atores e autores da história em condição de assumirem um posicionamento e um movimento de transformação social. Esse movimento desmistifica a ideologia imposta pela classe dominante e possibilita a criação de objetivos e fins voltados à transformação social. Permite a reflexão do caráter político da educação, uma vez que o posicionamento a favor das classes desfavorecidas, concomitante ao desenvolvimento de instrumentos culturais que serão apropriados por esta classe, favorece a luta por uma sociedade mais participativa e igualitária.

Esse esforço coletivo e dialógico faz da escola um espaço onde as diferenças de ideias e opiniões são valorizadas, onde a consciência sobre o papel da escola e de cada um que ali se encontra se torna cada vez mais clara, pois é na relação com o outro que o homem realiza-se historicamente, transformando-se e produzindo-se humano-histórico. É no confronto das ideias que se desenvolve a consciência crítica e a redefinição das relações de poder exercidas no interior da escola; é neste confronto que as camadas trabalhadoras vão conquistando seu espaço. Por esse motivo, o conceito de política é inerente à educação, é inerente à construção

do Projeto Político-Pedagógico e inerente à produção do humano-histórico, pois refere-se "à atividade humano-social com o propósito de tornar possível a convivência entre grupos e pessoas, na produção da própria existência da sociedade." (PARO, 2002, p.15)

Nessa perspectiva, a escola prioriza o ser humano, as relações, as discussões coletivas, reconhece seus problemas, define ações, traça metas, ocupa espaços, assume posicionamentos e resgata sua função social. Enfrentando os seus problemas, a escola se fortalece para posicionar-se frente às atuais políticas educacionais, busca interferir nas novas propostas educacionais compreendendo os seus entraves, as contradições sociais e as reais necessidades para a melhoria da educação pública.

Esse movimento de construção coletiva dos projetos, das metas, dos objetivos da escola para alcançar os fins da educação remete à discussão dos padrões de qualidade. Possibilita que a escola busque padrão de qualidade pautada nas necessidades locais. Oliveira e Araújo (2005, p.6), discutem a importância dos "padrões de qualidade como medida necessária e urgente para a garantia do direito à educação".

É na construção, na implementação e na avaliação do Projeto Político-Pedagógico, por meio da ação de todos os envolvidos no processo educativo e representados pelo Conselho de Escola, que o processo dialógico deve ser priorizado em busca de uma qualidade que deve ser discutida e acordada coletivamente.

Esse processo de discussão do Projeto Político-Pedagógico, de diálogo e de decisão coletiva pode ser pensado e subsidiado pelo conceito de qualidade. É inegável que buscamos qualidade nas atividades as quais nos dedicamos, no entanto, o conceito de qualidade não é óbvio, pois é um termo que admite variadas interpretações, segundo a concepção de mundo e do papel social, econômico, cultural e político vivenciado por cada sujeito, portanto, qualidade para uns não é a mesma para outros. Para Oliveira e Araújo (2005, p.7), "qualidade é uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas."

Por esse motivo, o conceito de qualidade reflete diferentes interesses, concepções e pode estar relacionado ao produto ou ao processo. Na educação, o conceito de qualidade também pressupõe diferenças de valores, de significados e de conceitos e tem sido tratado de

forma bastante ambígua. Apesar da CF/88 incorporar o conceito de qualidade, isso não foi suficiente para estabelecer o que seria e o que integraria o padrão de qualidade do ensino brasileiro, tornando urgente a divulgação e a discussão do CAQi.

Uma reflexão que promova esse debate sobre a qualidade deve analisar que a educação para a transformação social não é simplesmente a passagem de conhecimentos e informações de quem sabe para quem não sabe. Segundo Paro (2008) o ser humano se constrói pela educação ao se apropriar da cultura, logo, essa reflexão deve ter como princípio a formação do ser humano em sua integralidade e pressupor que todos são capazes de aprender, por meio dos interesses, das vontades, das trocas, da convivência, dos debates e negociações.

> A consideração do homem como ser histórico implica necessariamente considerá-lo como ser social e, mais do que isso, como ser político. Entendida a política de uma forma rigorosa e abrangente, a condição política do homem advém do fato de que ele, em sua historicidade, não pode de modo nenhum ser tomado de forma isolada. (PARO, 2008, p.26)

Para Bondioli (2004) qualidade tem uma natureza transacional, participativa, auto reflexiva, contextual e plural, é um processo e é transformadora. Defende que a natureza transacional da qualidade se dá pelo fato de ela não ser um fato, um valor absoluto, logo, não é a mesma coisa para um pai, para um professor, para um político, pois cada um age de acordo com suas vivências culturais e interesses. Significa "reconhecer a natureza ideológica, valorativa da qualidade e considerar o embate entre os pontos de vista, ideias e interesses como um recurso e não uma ameaça" (BONDIOLI, 2004, p. 15).

A qualidade também é participativa à medida que por meio da sinergia de ações de diversos atores, ao buscar os fins compartilhados, torna efetiva a responsabilidade de realizar o que foi planejado. Assumir esse ponto de vista significa assumir que definir qualidade é uma tarefa política, democrática e autoreflexiva, pois qualidade não se impõe, se constrói a partir da reflexão sobre a prática, sobre os problemas vividos e sobre as concepções de sociedade, educação e escola.

À medida que admite realizações diferentes com base nas prioridades e necessidades locais, a qualidade torna-se contextual e plural, porém, não é mensurada em um produto, não é um dado, é um trabalho realizado em determinado tempo e espaço, logo, deve priorizar o processo dos acontecimentos. Também assume o caráter inconcluso, pois nunca estará concluída, estará sempre em construção; por fim, assume o caráter transformador, quando no

confronto dos pontos de vista, na negociação dos fins e objetivos, na reflexão sobre a prática e, nas ações realizadas, exclui a divisão dos atores (BONDIOLI, 2004, p.14).

Essas questões sustentam a importância de que a qualidade na educação precisa ser discutida e acordada por todos os atores envolvidos no processo educativo: pais, alunos, professores, demais funcionários, comunidade local, secretaria de educação e outros. É uma construção de significados, uma reflexão, uma troca de saberes, um processo de autoreflexão, aberto à discussão.

O conceito de qualidade negociada fundamentado por Bondiolli (2004) e discutida no Brasil por Freitas (2005), torna-se uma proposta viável aos interesses das classes trabalhadoras e aos princípios da gestão democrática. Para Bondiolli:

> A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser. (BONDIOLLI, 2004, p. 14)

Reforça a ideia de que os problemas da escola precisam ser resolvidos em parceria. Todos os atores envolvidos que conhecem o contexto da escola, a natureza dos problemas, conseguem enxergar seus limites e propor alternativas viáveis para solucioná-los. Essa dinâmica de pensar a qualidade exclui as formas autoritárias de decisão, em que o poder concentra-se nas mãos de poucos, e também exclui o democratismo, que transfere as responsabilidades do poder público para as escolas. Freitas (2005) contribui com essa discussão, quando destaca a importância do Projeto Político-Pedagógico.

> A "qualidade negociada" é proposta como alternativa de contraregulação e apoio a processos de mudança complexos na escola. Por este conceito, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola. (FREITAS, 2005, p. 911)

Entretanto, essa discussão precisa extrapolar os muros da escola e influenciar as políticas públicas de educação, para que possa aprofundar o conceito de qualidade da educação, uma via de mão dupla que alimenta a escola e as políticas. Para que isso seja possível é imprescindível que as discussões ampliem o conceito de educação que se assumiu no país e que os recursos financeiros descentralizados sejam definidos a luz dessas discussões.

Hoje, quase três décadas após a promulgação da CF/88, consideramos que a gestão democrática e o PPP tiveram impactos modestos no sistema educacional brasileiro, influenciando muito pouco as relações de poder, de organização e funcionamento dos sistemas e das escolas, o que contribuiu para manter a escola idêntica à que existia a mais de um século e pouco contribuiu para a transformação social.

A CF/88 ao fortalecer os princípios da democracia, e a LDB de 1996, mesmo sendo aprovada o projeto que não foi discutido com a sociedade, estabeleceram as diretrizes para a participação da comunidade e dos profissionais da educação em Conselhos de Escola e na elaboração do Projeto Político-Pedagógico, tornando o Conselho de Escola e o Projeto Político-Pedagógico instituintes da gestão democrática.

É nesse contexto de ampliação de processos participativos, no fortalecimento do Conselho de Escola, na construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico que a descentralização de recursos financeiros precisa ser implementada. Nessa intersecção, os recursos financeiros descentralizados perdem o caráter burocrático e articulam-se à qualidade desejada, contribuindo à organização do trabalho pedagógico.

3. A política de descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André/SP

Santo André, município da região metropolitana da grande São Paulo, integrante do grupo de municípios do grande ABC, composto por São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Diadema, ficou conhecida no Brasil, na década de 1980, pela concentração de indústrias automobilísticas e pela formação do movimento sindical contemporâneo brasileiro.

No que se refere à educação pública, a cidade conta com escolas estaduais de ensino fundamental e médio, escolas municipais de educação infantil e primeira etapa do ensino fundamental, creches municipais, creches conveniadas e diversos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos pela Universidade Federal do ABC e pelo Centro Universitário Fundação Santo André.

Em 2012, a rede municipal atendeu a educação infantil, compreendendo os alunos da creche e da pré-escola; o ensino fundamental, compreendendo os alunos da primeira etapa regular do ensino fundamental, a alfabetização de jovens e adultos e a qualificação profissional, atendendo cerca de 34.000 alunos em 51 escolas de educação infantil e ensino fundamental, 25 creches e cinco centros públicos de formação profissional.

Com o intuito de contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública municipal e de implementar as diretrizes da LDB, no que se refere à qualidade da educação, acesso, permanência dos alunos e gestão democrática, a Prefeitura de Santo André por meio da Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP)[7], implantou de 1997 a 2008 vários programas que incentivaram a participação, cujo objetivo foi o de transformar as relações autoritárias das escolas, secretaria de educação e governo. Buscava-se construir espaços de produção de conhecimentos, de tomada de decisões por todos os envolvidos no processo educativo e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A política educacional implantada em 1997 previa, dentre outras metas, a descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais, concomitante aos

[7] Devido as especificidades da região metropolitana de São Paulo, cuja demanda por ensino profissionalizante é crescente e contínua, a SEFP busca através da captação de recursos externos, a oferta de cursos profissionalizantes como marcenaria, cabeleireiro, pedreiro, informática, dentre outros.

processos de democratização da escola. A descentralização de recursos financeiros era vista como mais uma estratégia de incentivo à horizontalidade dos processos decisórios, uma concepção de descentralização que colocava em primazia os princípios e processos democráticos.

Adrião e Peroni (2007) destacam que a desresponsabilização do Estado é uma das estratégias de descentralização das políticas educacionais da década de 90, porém, Santo André procurou assumir uma concepção de descentralização pautada nas discussões da década de 80, com ênfase à participação e à democratização das relações e do poder e não tinha como finalidade a desresponsabilização do município com suas atribuições em relação à organização da educação pública municipal.

A rede municipal por meio de seus professores, assistentes pedagógicos e diretores defendia a importância e a necessidade de recursos descentralizados às escolas para que as mesmas tivessem mais autonomia na implementação do Projeto Político-Pedagógico (PPP). Destacava também que esses recursos deveriam ser utilizados para atender as especificidades da escola, prioritariamente, as situações de aprendizagem que contribuiriam à formação dos alunos, e para pequenos reparos emergenciais que colocavam em risco o funcionamento da escola. As ações de manutenção da escola e/ou a compra de materiais, como por exemplo, as reformas das escolas, a compra de equipamentos eletrônicos, como televisores, rádios gravadores, projetores, a compra de materiais pedagógicos como papéis, lápis, brinquedos, jogos, mapas e outros materiais considerados de uso comum em todas as escolas da rede municipal que eram, até então, de responsabilidade da SEFP, permaneceriam sob a responsabilidade dessa secretaria.

As escolas insistiam na defesa de que mesmo com a descentralização dos recursos financeiros, a SEFP deveria manter o compromisso com as ações de manutenção dos equipamentos escolares e com a compra de materiais pedagógicos e eletrônicos de uso comum a todas as escolas. Compromisso fundamental para que o dinheiro descentralizado pudesse ser utilizado para o atendimento de especificidades de cada escola, como por exemplo, a compra de materiais específicos para experiências diversas e livros de literatura infantil que atendessem a projetos específicos de cada ciclo ou turma, materiais adaptados para os alunos deficientes, atividades culturais, organização de espaços para viabilizar projetos específicos, como por exemplo, uma horta, um minhocário, dentre outras especificidades que atendessem os diferentes PPP das escolas.

Para entendermos a construção desse percurso na rede municipal de Santo André e a influência da descentralização dos recursos financeiros na organização do trabalho pedagógico, especificamente no recorte temporal deste trabalho, 2007 a 2010, faz-se necessário a retomada das principais ações que viabilizaram a implementação dos recursos financeiros descentralizados às escolas municipais de Santo André, iniciadas em 1997, após aprovação da LDB.

Em 1997, o Plano de Governo do PT apresentou uma proposta de planejamento estratégico para a cidade, chamado "Cidade Futuro". Esse planejamento estratégico propunha avaliar, planejar e potencializar vários aspectos da cidade, dentre eles, o ambiental, urbano, econômico, cultural, histórico e o educacional, com a participação de diferentes segmentos da cidade, inclusive, por meio do Orçamento Participativo (OP). O OP propunha a participação popular, por meio do debate e da definição das prioridades de investimento em obras e serviços para a cidade a serem realizadas em cada ano e com os recursos da prefeitura, inclusive as prioridades referentes à educação, como a construção de novas creches, escolas e reformas das já existentes.

O OP teve grande impacto na gestão dos recursos da cidade, definindo as demandas e as prioridades de investimento da cidade, incidindo, inclusive sobre algumas decisões da política educacional. Essas ações incentivaram e possibilitaram condições à gestão democrática, favorecendo o olhar e a interferência dos munícipes sobre o cotidiano da cidade e sobre o cotidiano das escolas.

Comprometida com a inclusão social e com a participação popular, a política educacional nesse período abordou a proposta de Educação Inclusiva e preconizou a "superação das desigualdades sociais no país, na garantia da distribuição das riquezas materiais e culturais entre seus habitantes." (PSA, 1998, p.2). As orientações para a construção da proposta político-pedagógica das escolas da rede municipal e, consequentemente, dos processos de descentralização dos recursos financeiros consideraram as três diretrizes que alicerçaram todas as ações da SEFP e das escolas: democratização do acesso e permanência dos alunos na escola, construção da qualidade da educação e gestão democrática.

> Democratização do acesso e da permanência: Essa diretriz tem como princípio fundamental a inclusão de todos, por meio de formas democráticas de acesso à escola

> e garantia de sua permanência, permitindo trabalhar com as diferenças em sala de aula, como elemento do enriquecimento do processo educacional.
>
> Qualidade da Educação: o direito à educação, como uma das condições do exercício da cidadania e do desenvolvimento econômico e social tem relação direta com a qualidade da educação. O ponto de partida dessa discussão se refere ao fato de que a educação e a cultura não podem estar subordinadas à lógica, às normas e aos interesses do mercado. A construção da qualidade deve ser o aperfeiçoamento da condição de ser humano.
>
> Gestão democrática: participar da escola é um direito de todos, por isso é fundamental abrir canais de participação que viabilizem um processo educativo no exercício da cidadania. Inúmeros mecanismos podem ser criados como o Conselho de Escola, entendidos como uma medida importante que possibilita a participação da comunidade, contribuindo significativamente no processo de planejamento e no acompanhamento do trabalho realizado pela escola. (PSA, 2000, p.13-14).

Para o alcance dessas diretrizes a SEFP propunha viabilizar um projeto de escola aberta à participação da comunidade escolar, desde o planejamento até a avaliação do PPP, passando pela organização dos espaços, definição do currículo, utilização de materiais pedagógicos, avaliação dos alunos e funcionários, projetos para os alunos com dificuldades de aprendizagem, dentre outros. O destaque e a prioridade deram-se à participação no cotidiano escolar dos diferentes segmentos da escola: pais de alunos, professores, secretários, operacionais, comunidade local, alunos, diretores e assistentes pedagógicos.

Esse processo propunha mudanças nas relações de poder nas escolas e entre as escolas e o governo, mudanças que possibilitariam acesso a informações e tomada de decisões por parte de todos os integrantes da escola. O Programa de Governo do PT, Santo André com muito Orgulho (1996, p.33), já destacava que a participação deveria abranger o processo de ensino-aprendizagem, apresentando e discutindo com os pais as propostas pedagógicas; as decisões de caráter administrativo e de manutenção de prédio; avaliação do desempenho dos profissionais; a compra de materiais didáticos e a escolha do diretor da unidade escolar. Propunha implementar a gestão democrática para que os recursos financeiros descentralizados fossem geridos pelos Conselhos de Escola.

Para alcançar tais objetivos a SEFP apostou no diálogo com pais, professores, diretores, assistentes pedagógicos, secretários, operacionais, coordenadores de serviços educacionais, gerentes e em ações e instâncias de decisão que viabilizaram essa construção: instalação dos conselhos de escola; formações sistemáticas com todos os sujeitos das escolas; criação do jornal da gestão democrática; adequação do calendário escolar às necessidades das

escolas; elaboração do regimento comum das escolas públicas municipais; construção coletiva do PPP; escola de pais; criação do Conselho Municipal de Educação; construção do Plano Municipal de Educação e outros.

Para a implementação dessas diretrizes, fazia-se necessária a construção de uma estrutura política, deliberativa e representativa na escola, eleições diretas de seus representantes, autonomia para a tomada de decisões, mecanismos sistemáticos de participação, acesso às informações e recursos próprios. Nesse contexto de mudança na gestão escolar foi implementada a descentralização de recursos financeiros às escolas municipais, cujo objetivo principal versava sobre a importância de todos os segmentos da escola olharem para os problemas e coletivamente refletirem e definirem alternativas viáveis para a escola; versava sobre a formação de cidadãos mais participativos e influentes no cotidiano das escolas, da cidade e das políticas públicas; buscava uma transformação das relações de poder estabelecidas na escola e entre a escola e o Estado, uma transformação das relações estabelecidas, também, com a cidade. A descentralização de recursos financeiros assumiu uma dimensão política, esta dimensão como destaca Paro (2002, p. 15) "refere-se à atividade humano-social com o propósito de tornar possível a convivência entre grupos e pessoas, na produção da própria existência em sociedade." Uma possibilidade de tomada de decisão e de formação dos sujeitos envolvidos no processo pedagógico, e não apenas, uma ação de procedimentos operacionais ou de transferência das responsabilidades da PSA para as escolas.

A primeira forma de descentralização de recursos para as escolas municipais de Santo André foi realizada por meio de regime de adiantamento direto. A utilização do adiantamento direto está previsto na Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O regime de adiantamento direto na PSA é previsto na Lei Municipal 6.668, de 29 de junho de 1990 e regulamentado pelo Decreto nº 14.664, de 17 de julho de 2001.

O regime de adiantamento direto consiste na entrega de numerário ao servidor, sempre precedido de empenho de dotação própria, para o fim de realizar despesas cuja excepcionalidade e urgência tornem inviável a espera pela utilização dos procedimentos licitatórios. Procura agilizar as compras e o pagamento de despesas emergenciais e excepcionais da escola e é utilizado para despesas de pequeno vulto até o valor de 1.600 FMP (Fator Monetário Padrão), equivalentes, no ano de 2011, a R$ 4.005,44; para manutenção de

bens móveis até 2.700 FMP, equivalente, no ano de 2011, a R$ 6.759,18 e para a conservação e adaptação de bens móveis, até o valor equivalente a 5.000 FMP, cerca de R$12.517,00 em 2011[8]. O adiantamento direto foi oferecido às diretoras, assistentes pedagógicas, coordenadoras de serviços educacionais, professores e gerentes da educação para viabilizarem as necessidades emergenciais da escola, no entanto, ao entregar um numerário ao servidor, o regime de adiantamento direto pode impulsionar o entendimento de que este servidor é o responsável pela verba e tem o direito de decidir em que e como será gasto esse recurso, em virtude de responder nominalmente pelo mesmo, logo, o regime de adiantamento direto, pela sua natureza, pode não garantir processos participativos e democráticos e pode fortalecer o poder de decisão de uma minoria.

Em 2002, para viabilizar outras formas de descentralização de recursos financeiros às escolas municipais de Santo André, optou-se por transformar o Conselho de Escola em pessoa jurídica para a celebração de convênio com a PSA. A Lei 8.376, de 27 de junho de 2002 determina:

> Art. 1º Fica instituído o Conselho de Escola, sociedade civil com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos, vinculado a cada unidade escolar municipal, com espaço supremo de decisões, de acordo como artigo 257 da Lei Orgânica do Município, artigo 45 do Capítulo XV do Estatuto do Magistério, artigo 205 do capítulo III da Constituição Federal e artigo 14, inciso II, da Lei nº 9394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SANTO ANDRÉ, 2002)

Neste período, várias formações e ações foram realizadas com a rede municipal com o objetivo de ampliar os espaços de participação, questão que analisaremos a seguir, no entanto, foi somente em 2005 que foi oficializada a celebração de Convênio entre o município de Santo André e os Conselhos de Escola por meio da Lei 8.805, de 16 de dezembro de 2005, popularmente referendado por "Convênio", cujo objetivo foi o de transferir recursos financeiros diretamente aos Conselhos de Escola para que as escolas pudessem ter maior autonomia na escolha e encaminhamentos de suas prioridades.

> Art. 1º. Fica o município de Santo André, por intermédio da Secretaria de Educação e Formação Profissional, autorizado a celebrar convênios com os Conselhos de Escola, instituídos pela Lei nº 7.854, de 30 de julho de 1999, alterada pela Lei nº 8.376, de 27 de junho de 2002, objetivando a gestão de recursos financeiros repassados pelo Município, para atendimento de despesas de pequeno vulto, na unidade escolar a que estiver vinculado o Conselho. (SANTO ANDRÉ, 2005).

---

[8] O valor do Fator Monetário Padrão em 2011 foi de R$ 2,5034, segundo a prefeitura de Santo André. http://www2.santoandre.sp.gov.br/page/154/43

Nesse mesmo ano, com o objetivo de garantir processos mais participativos e mais recursos descentralizados às escolas, foram criadas as UEX para receberem as verbas do PDDE, e em dezembro, foi então, incluída a verba federal do PDDE às escolas municipais. O PDDE é um programa por meio do qual o FNDE repassa recursos em caráter suplementar para as escolas públicas de educação básica de ensino regular e especial e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos e cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social.

O PDDE tem por objetivo prover de forma suplementar as escolas com recursos financeiros, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das mesmas, tem motivado os sistemas de ensino a atuarem na mesma direção no que se refere à descentralização de recursos financeiros, demanda historicamente solicitada pela escola pública, e procura contribuir para o atendimento das características e necessidades regionais e locais, conforme discutido no capítulo 2 deste trabalho.

Em 2006, as escolas de educação infantil e de ensino fundamental do município de Santo André passaram a receber as verbas descentralizadas do PDDE e do "Convênio" com objetivo de terem autonomia na organização do trabalho pedagógico, questão que desencadeou o objeto de estudo deste trabalho. Essas verbas foram repassadas diretamente às escolas municipais e utilizadas para despesas de custeio e de capital. A despesa de custeio destina-se à contratação de serviços ou aquisição de materiais de consumo, aqueles que em razão de seu uso corrente perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos, como por exemplo, o pagamento de mão de obra para pequenos consertos na rede elétrica, serviço de jardinagem, conserto de equipamentos, aquisição de material didático, material de escritório, etc. A despesa de capital destina-se à aquisição de material permanente, aquele que em razão de seu uso corrente não perde a sua identidade física e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos, como por exemplo, a aquisição de equipamentos em geral, carteira escolar, fogão, quadro negro etc.

No caso do "Convênio", as despesas com consumo e serviço só poderiam se efetivar caso o almoxarifado da PSA não tivesse o material solicitado e o processo de licitação pública da cidade não tivesse previsto a compra do mesmo, além disso, a contratação de serviços só poderia se concretizar desde que não realizadas pela equipe da PSA. As verbas do "Convênio" foram repassadas trimestralmente e usadas no primeiro trimestre do ano em 100% para consumo; no segundo trimestre 50% da verba para consumo e 50% para serviço; no terceiro

trimestre 100% para consumo e no quarto trimestre 50% para consumo e 50% para serviço, segundo o número de alunos matriculados no ano e indicado no Censo Escolar. Esta escolha definida pela SEFP mostra que as verbas do "Convênio" foram destinadas para despesas de custeio: serviço e consumo de pequeno vulto

Em relação ao PDDE os recursos financeiros repassados foram destinados à aquisição de materiais permanentes, como por exemplo, projetor multimídia, máquinas fotográficas, notebook, gravador de DVD, telas de projeção, dentre outros. Foram repassadas anualmente e utilizadas para despesas de capital: aquisição de materiais permanentes e além desse repasse anual, em 2008 e 2009, as escolas que atingiram as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) receberam um valor adicional de 50% no final de cada ano.

Importante destacar que a utilização das verbas do PDDE, para despesas de capital, condiz com a determinação do Artigo 10º da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, que institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, com a Resolução do FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007 e com o Artigo 23º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica.

Em contrapartida, as escolas tiveram que fornecer e prestar contas de informações diversas ao município: cumprir e fazer cumprir as instruções recebidas da SEFP; obedecer ao disposto na Lei nº. 7.854, de 1999, alterada pela Lei nº. 8.376, de 2002 e seu Estatuto; apresentar a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ao Ministério do Trabalho e Emprego, bem como a declaração simplificada à Receita Federal do Ministério da Fazenda; apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos anualmente e nos prazos estipulados pela legislação pertinente.

Considerando que a garantia legal de qualquer ação não significa a sua execução, antes da implementação legal dos CE e da descentralização dos recursos financeiros pelo PDDE e pelo "Convênio", optou-se por investir na formação de toda a comunidade escolar. Nesse contexto, muitas ações antecederam a implementação dos recursos financeiros descentralizados e para, uma melhor análise do objeto de estudo deste trabalho, torna-se necessária sua explanação a seguir.

As ações que antecederam a implementação da descentralização de recursos financeiros subsidiaram e fortaleceram as escolas para a utilização dos mesmos. Tiveram

como foco principal a gestão democrática e o debate sobre a importância da participação de todos os segmentos da escola na construção, implementação e avaliação do PPP, para que os recursos não fossem utilizados de forma burocrática e sim atendessem as necessidades de cada escola, com vistas aos fins do PPP. Secundariamente, mas não com menor importância, discutiram questões como a não desresponsabilização do Estado de suas atribuições, rompimento com a lógica da privatização, de privilégios, de articulações clientelistas e da competitividade entre as escolas, a fim de evitar competições, barganhas, articulações e interesses privados, bem como, responsabilizando o Estado - município e União - das suas atribuições para com o financiamento da educação pública.

Concomitante às questões acima destacadas, alguns profissionais da educação procuraram questionar a atual estrutura das escolas municipais de Santo André, com o intuito de romper com a noção restrita de estrutura administrativa que a escola assumiu, ampliando-a para o grupo social, como destaca Paro:

> Como grupo social, a escola é dotada de um dinamismo que extrapola sua ordenação intencional, oficialmente instituída. As formas de conduta dos indivíduos e grupos que compõem a escola, suas contradições, antagonismos, interações, expectativas, costumes, enfim, todas as maneiras de conviver socialmente, nem sempre podem ser previstas pelas determinações sociais. Não obstante, apesar da imprevisibilidade dessas relações, elas acabam por construir um modo de existir ou de operar, envolvido por valores, costumes, rotinas, que lhes emprestam certa "regularidade" que não pode deixar de ser considerada no estudo da escola." (PARO, 2011, p. 19, grifos do autor)

Nesse contexto, algumas ações foram essenciais para a construção de uma gestão democrática e para que os recursos financeiros descentralizados fossem utilizados de forma a atender as especificidades de cada PPP. Pela sua importância, destacamos minuciosamente a seguir, as ações de formação que subsidiaram a implementação da descentralização de recursos financeiros nas escolas municipais de Santo André, pós LDB de 1996.

Em 1997, duas ações foram significativas para a mudança das relações no interior das escolas, entre as escolas e a SEFP para a utilização dos recursos financeiros descentralizados: a construção do PPP pelas escolas, até então, chamado de Plano Escolar e a formação de Comissões Provisórias de Conselho de Escola. Até 1997, o Plano Escolar era construído pela SEFP, no máximo, com a participação das diretoras de cada escola e de aproximadamente oito assistentes pedagógicas, cada uma responsável por um grupo de aproximadamente sete escolas. Até aquele ano, as famílias eram convidas a participar apenas da organização de festas, eventos e confecção de materiais pedagógicos.

A construção do PPP pelas escolas levou em conta o levantamento dos problemas de cada unidade escolar a partir das três diretrizes já citadas: acesso e permanência dos alunos, qualidade da educação e gestão democrática. Os problemas de cada escola foram discutidos com os diferentes segmentos da escola e com a SEFP, o que demandou novos planejamentos por parte da escola e da SEFP. Para a SEFP, esse planejamento desdobrou-se na organização de formações aos professores, pais, funcionários, diretores e assistentes pedagógicos, cujo objetivo foi o de repertoriar as escolas para o encontro de soluções viáveis aos seus problemas; desdobrou-se também na compra de materiais que se mostraram comuns à maioria das escolas, como sulfite, lápis, borracha, apontador, cadernos, massa de modelagem, jogos pedagógicos, televisores, rádios, DVDs etc., e na operacionalização de reformas e manutenção dos prédios escolares. Para as escolas, esse levantamento de demandas, impulsionou a construção coletiva de um PPP condizente com sua realidade e com a participação de todos.

Destacamos que foi a partir desse processo que "as informações obtidas foram consolidadas e possibilitaram, no final de julho deste mesmo ano, que se procedesse à descentralização de recursos financeiros, através do adiantamento direto para as unidades escolares" (Plano 1998, p. 23), para que as escolas priorizassem o uso dos recursos financeiros no atendimento de especificidades de seu PPP.

Outro aspecto que contribuiu para a mudança das relações no interior das escolas e entre as mesmas e a SEFP foi a implementação dos Conselhos de Escola. A formação das primeiras comissões provisórias do CE possibilitou a abertura das unidades escolares aos pais e à comunidade local. Essa abertura da escola, por incentivos da SEFP às diretoras e assistentes pedagógicas das unidades escolares e pautada no Plano de Governo assumido pela gestão do PT, cuja finalidade era a construção de uma cidade mais inclusiva, disparou movimentos, ainda tímidos, de participação popular nas escolas.

Foi o início da entrada de novos atores no cotidiano escolar, não com o intuito de ajudar apenas nas festas, nos eventos e nas atividades manuais, como acontecia com alguns pais, que por incentivo de algumas escolas, se predispunham a ajudar. Dessa vez, com o objetivo de participar do cotidiano escolar com ideias, sugestões, críticas e principalmente decisões sobre os diversos aspectos desse cotidiano, desde a contribuição nas festas e eventos, como citado acima, passando pela organização dos espaços da escola, pela organização

curricular, apoio pedagógico, avaliação, uso dos materiais didáticos, até a tomada de decisão para a utilização dos recursos financeiros disponíveis.

Essa entrada de novos atores na escola foi incentivada e subsidiada por estudos, reflexões e discussões com professores, diretores, assistentes pedagógicos, pais, alunos e comunidade local. Os estudos versavam, principalmente, sobre o PPP e a importância da participação da comunidade escolar no planejamento, acompanhamento e avaliação do mesmo, e aconteceram em dois momentos: nas reuniões de Departamento de Educação Infantil e Fundamental (DEIF) com a participação das diretoras, assistentes pedagógicos, diretora de departamento e secretária de educação e nas reuniões das escolas, principalmente, as Reuniões Pedagógicas Semanais, as Reuniões Pedagógicas Mensais e as Reuniões de Conselho de Escola, com a participação dos pais, funcionários, professores, comunidade local, diretor, assistente pedagógico e alunos da educação de jovens e adultos, uma tentativa ainda restrita, de incentivar a participação de todos.

Esses estudos iniciais e concomitantes entre a SEFP e as escolas contribuíram para a discussão do que é escola pública, seu papel e objetivos na sociedade; qual o papel dos profissionais da educação, da comunidade escolar, quais os fins da educação, qual a importância do PPP e, dentre outros, a possibilidade de novas formas de gestão da escola, no caso, a gestão democrática.

Destaca-se nesse processo a participação das escolas no Congresso Municipal de Educação, no Orçamento Participativo e as conversas com o Conselho Municipal de Educação. No Congresso Municipal de Educação todos os segmentos das escolas aprofundaram as discussões que já aconteciam no dia a dia das escolas, sobre os mais variados temas de interesse pedagógico, no entanto, a atividade de maior destaque foi a aprovação do Plano Municipal de Educação, construído com as escolas municipais a partir dos seus PPP e com as escolas estaduais e particulares, estas duas últimas com pouca participação.

A participação das escolas municipais no OP da cidade mostrou a importância desse fórum para a definição das prioridades da cidade e para a tomada de decisão da utilização do dinheiro público. A representação dos CE nesse fórum ampliado possibilitou que os principais problemas das escolas fossem discutidos com a comunidade do bairro, da região e da cidade, ou seja, uma oportunidade da comunidade discutir os problemas das escolas na cidade, definir

as prioridades e o uso do dinheiro público. Para a educação, as reuniões de OP aprovaram melhorias nos espaços físicos das escolas e a construção de quadras, novas creches e escolas na cidade.

Em 1998, mantiveram-se as discussões sobre a importância do PPP e da participação de toda a comunidade escolar na construção, acompanhamento e avaliação do mesmo, sendo este pensado desde o levantamento das necessidades da escola, passando pela utilização dos recursos financeiros e pelos processos de avaliação e replanejamento a curto, médio e longo prazos.

> Para que as unidades escolares participem do processo de discussão e definição orçamentária é preciso que as ações sejam pensadas tendo em conta seu alcance no tempo: a longo prazo, a médio prazo e a curto prazo... A longo prazo situam-se as necessidades de provimento das condições infraestruturais que possibilitam o funcionamento da unidade escolar, a médio prazo colocam-se as necessidades de provimento anual que demandam aquisição de quantidade muito grande de material, seja de consumo ou permanente e finalmente temos as necessidades de provimento a curto prazo, que vão desde as eventualidades sazonais, até a manutenção decorrente do uso cotidiano das unidades escolares (SANTO ANDRÉ, 1998, p 10,11).

Para que todos participassem da discussão e da definição orçamentária, um novo tratamento foi dado aos conflitos e às diferentes opiniões, o que confirmou a importância da discussão e da análise coletiva dos problemas e de suas soluções. Corroborou, também, a necessidade da construção de uma relação mais estreita entre escola e comunidade, professores e alunos entre si, professores e funcionários, diretores e professores, diretor e comunidade, relação que aos poucos foi assumida por cada escola e, também, pela rede como um todo, de forma transparente e sistemática. Nesse contexto, de incentivo e construção de processos participativos, emergiu a necessidade da autonomia da escola na gestão de recursos financeiros e concomitante a necessidade da regulamentação do Conselho de Escola.

Ainda em 1998, destacamos o início das discussões sobre a proposta de regulamentação dos Conselhos de Escola. Para essa viabilização foram organizadas várias reuniões nas escolas com professores, pais, alunos da Educação de Jovens e Adultos, funcionários e comunidade local para análise das propostas de regulamentação a serem encaminhadas para aprovação nos fóruns organizados pela SEFP. Nessas discussões prevaleceram ideias de que o Conselho de Escola deveria ter o caráter deliberativo, ser o órgão máximo de decisão da escola e ser paritário quanto aos membros da comunidade e os profissionais da escola.

A partir dessas discussões, a Lei 7.854, de 30 de junho de 1999, instituiu os CE nas unidades escolares do Município de Santo André. A lei abordou aspectos importantes para a participação popular e previu o CE como órgão supremo de decisões de cada unidade escolar do município, de natureza deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora. Também instituiu as atribuições do poder público frente a esse novo colegiado, o de subsidiar as suas atuações com formações e orientações, de modo que os CE, de fato, tivessem uma atuação significativa.

Três aspectos demandaram estudos de experiências de outras cidades e discussões calorosas: os objetivos, a composição e as atribuições do Conselho de Escola. Quanto aos objetivos, acordou-se e aprovou-se que o Conselho de Escola deveria contribuir para a democratização na escola, proporcionando espaços de informação, formação e organização da comunidade escolar; deveria propor, acompanhar e fiscalizar o PPP da escola e favorecer melhorias na aprendizagem e na gestão escolar.

Esses objetivos priorizaram, além da participação de toda a comunidade escolar, o olhar do CE para o PPP em seu conjunto e não apenas nas organizações das festas, eventos e passeios pedagógicos com os alunos ou manutenções na escola. Não cabia mais a defesa de um conceito estreito de participação:

> Sobre isso, é preciso ter claro desde o início que, quando se recomenda ou se reivindica a participação da comunidade na escola pública básica, não se está adotando um conceito estreito de participação que o identifica à simples "ajuda" dos pais ou responsáveis na manutenção da escola. A educação escolar deve ser responsabilidade do Estado, e precisamente por isso os cidadãos pagam impostos que esperam ver convertidos em serviços a que eles têm direito. [...] Também não se trata de enxergar a participação da comunidade como forma de envolver os pais na execução de serviços de manutenção, fazendo reparos de móveis ou equipamentos ou procedendo à pintura e conservação do prédio escolar. Certamente que nada proíbe que os pais se disponham a executar esse tipo de trabalho, mas que ele não seja objetivo ou razão de ser da sua "participação". Assim, a participação na execução pode até existir e ser aceita no contexto da participação da comunidade, desde que ela seja uma decisão autônoma dos usuários, decorrente de sua participação nas decisões, ou até como mecanismo de atração dos pais para as questões da escola, com o fim de estimulá-los a participar também nas tomadas de decisões. (PARO, 2011, p. 194-195, grifos do autor)

Para viabilizar a tomada de decisão, conforme sugere Paro, defendia-se a participação do CE no planejamento, na execução e avaliação do PPP, uma participação ativa no cotidiano escolar, observando, discutindo e opinando. Outra questão garantida na lei e considerada fundamental para viabilizar e subsidiar a participação do CE foi a garantia do acesso às informações e o direito à formação técnica. As informações da escola seriam compartilhadas

com toda comunidade escolar e as formações que eram organizadas apenas para os professores e equipe diretiva seriam planejadas e oferecidas à participação dos pais e da comunidade. Essas questões alteraram a sistemática de funcionamento da escola, que passou a ser pensada e organizada a partir dos diferentes olhares, uma mudança que, pelo menos, propôs alterações nas relações de poder, até então existentes, o que possibilitou a todos os envolvidos no processo educativo o acesso às informações para a tomada de decisões.

Quanto à sua composição, acordou-se e aprovou-se a paridade entre a comunidade e os profissionais da educação, assegurando a proporcionalidade de 50% para representantes da população usuária, pais, alunos e comunidade local e 50% para os profissionais da educação integrantes da unidade escolar, distribuídos entre os professores, outros funcionários e direção, segundo o número de alunos de cada escola, conforme a tabela a seguir:

Tabela 10 - Composição do Conselho de Escola, por segmento, segundo a Lei nº 7.584/99 da Prefeitura de Santo André.

Número de alunos matriculados	Pai ou Responsável	Alunos	Comunidade Local	Trabalhadores da Educação	Outros funcionários	Direção da escola	Total
Até 300	1	1	1	1	1	1	**6**
De 301 a 600	2	1	1	2	1	1	**8**
De 601 a 900	3	2	1	4	1	1	**12**
Acima de 901	4	3	1	5	2	1	16

Fonte: Lei 7.854/99 – Prefeitura de Santo André

A definição das atribuições e competência posta no art. 7º da Lei 7.854, de 30 de junho de 1999 provocou muitas divergências e troca de opiniões, momentos de discussão e acordos para que fossem garantidos os princípios da gestão democrática que, até então, eram também discutidos nos órgãos intermediários e centrais e entre eles.

Ao final do processo de discussão foram estabelecidas as seguintes atribuições e competências do CE: participar da formulação de prioridades e metas de ação da escola para orientar a elaboração do PPP; deliberar, acompanhar e fiscalizar a sua execução; participar do processo de identificação dos custos do PPP, bem como participar do OP da cidade; debater e deliberar sobre os problemas não previstos e que envolvam a unidade escolar; avaliar o desempenho da escola face às diretrizes, prioridades e metas estabelecidas no PPP, a partir

das normas da SEFP, consubstanciadas nas diretrizes do Plano Municipal de Educação; entre outras[9].

As atribuições e as competências do CE indicaram o campo de atuação e a importância desse colegiado na escola, principalmente sua interferência nas decisões, acompanhamento e avaliação da escola: no processo de ensino e de aprendizagem; na integração com outras secretarias; na elaboração das normas de funcionamento da escola; na discussão dos problemas de evasão; na elaboração do currículo; na avaliação e na gestão dos recursos financeiros. Também ficou acordado que os integrantes do CE seriam eleitos no início de cada ano letivo, mediante processo eletivo direto e secreto, com mandato de um ano e com direito a uma reeleição.

Assumidas essas questões, em meados de 1999, realizou-se a primeira eleição dos Conselhos de Escola, subsidiadas pelos estudos e discussões já citados acima. Foi a primeira experiência que descentralizou o poder de decisão das mãos do diretor para os diferentes segmentos da escola. Por meio de uma análise realizada na avaliação dos PPP que foram encaminhadas à SEFP no final daquele mesmo ano, observamos que no decorrer dessa primeira experiência, as escolas indicaram avanços na participação dos funcionários; avanços na socialização dos anseios e desejos das famílias em relação à aprendizagem dos filhos; na socialização dos desejos e anseios dos próprios alunos em relação à melhoria dos espaços da escola; nas relações entre professores e alunos, alunos e diretor e maior confiança dos familiares em relação ao trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas. Por fim, criou-se um espaço de diálogo entre os diferentes integrantes do processo pedagógico.

Nesse período, algumas questões também foram indicadas como problema: o curto mandato do Conselho de Escola; a falta de interesse dos familiares na participação; a dificuldade da representatividade entre os pares e a pouca autonomia para a resolução dos problemas da escola, principalmente pela insuficiência de recursos financeiros para agilizar o provimento das necessidades levantadas no Projeto Político-Pedagógico. Essas questões influenciaram a construção dos próximos Projetos Político - Pedagógicos e novos encaminhamentos por parte da SEFP.

---

[9] Para conhecer na íntegra as atribuições do Conselho de escola, consultar a Lei 7854, de 30 de junho de 1999, em anexo.

Em 2001, as discussões que antecederam a nova eleição dos Conselhos de Escola enfatizaram a necessidade de os mesmos serem entidades jurídicas, e assim poderem receber as verbas do governo federal, especificamente as verbas do PDDE e terem mais autonomia nas decisões para atenderem as especificidades do PPP. Em função disso, desencadearam-se as discussões com professores, alunos, pais e demais funcionários da escola, em favor da alteração da Lei 7.854/99 com o objetivo de transformar os CE em entidades jurídicas.

A aprovação da Lei 8.376, e 27 de junho de 2002, que tornou os CE entidades jurídicas, instituiu aspectos fundamentais que merecem destaque. Primeiro, o CE tornou-se sociedade civil com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos e vinculado a cada unidade escolar municipal, sendo um espaço de decisões. Segundo, ao Conselho de Escola, incluiu a atribuição de gerir os recursos financeiros repassados pelo município, os provenientes de transferências ou convênio com o estado e a União, bem como, os advindos de doações de instituições ou empresas destinadas exclusivamente a viabilizar e implementar o PPP elaborado pela unidade escolar.

Essa aprovação possibilitou três ações por parte do CE que merecem evidência. A primeira indicou a possibilidade das escolas receberem as verbas federais do PDDE; a segunda indicou a intenção da PSA em repassar novos recursos para as escolas municipais, até então, realizadas na forma de adiantamento direto; e a terceira indicou a possibilidade das escolas estabelecerem parcerias com outras instituições que tivessem o interesse de colaborar na implementação do PPP. Essa parceria entre o público e o privado, discutida na rede municipal desde 1997, não foi bem aceita pelos profissionais da educação devido à preocupação com a competitividade entre as escolas, entrada de novos sujeitos com concepções divergentes às da escola, incentivo ao clientelismo, troca de favores e outras questões características da desresponsabilização do Estado com as políticas públicas, por esse motivo não foi efetivada.

A Lei 8.376, de 27 de junho de 2002 implementou também a eleição do CE no início do ano letivo, mediante processo direto e secreto, com mandato de dois anos, com direito a uma reeleição, o que possibilitou maior tempo à formação desse colegiado que precisaria se conhecer e se constituir enquanto coletivo.

O aumento da composição dos integrantes do Conselho de Escola, com o intuito de tornar esse colegiado mais participativo e amenizar os problemas da representatividade

também foi alterado na respectiva lei e o CE passou a vigorar com no mínimo 12 e no máximo 20 integrantes de forma paritária, assegurada a proporcionalidade de 50% dos profissionais da educação e 50% para representantes da população usuária, conforme o número de alunos, indicado na tabela 11.

Tabela 11 - Composição do Conselho de Escola, por segmento, segundo a Lei nº 8.376/2002 da Prefeitura de Santo André

Número de alunos matriculados	Pai ou Responsável	Alunos	Comunidade Local	Trabalhadores da Educação	Outros funcionários	Direção da escola	Total
Até 300	3	2	1	4	1	1	**12**
De 301 a 600	4	3	1	5	2	1	**16**
De 601 a 900	5	3	1	6	2	1	**18**
Acima de 901	6	3	1	7	2	1	**20**

Fonte: Lei nº 8.376/2002 – PSA

Em 2003, ocorre uma nova eleição dos Conselhos de Escola, em conformidade com a nova lei, mas foi somente em 2004 que se efetivou o processo de inscrição dos CE na receita federal para criação do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e a criação das UEx.

Concomitante a essas ações, que valorizaram a participação popular, o fortalecimento dos CE e a descentralização de recursos financeiros às escolas, muitas outras ações de caráter pedagógico e de gestão como expressão de uma política educacional da SEFP subsidiaram as escolas da rede municipal nesse período como: a reorganização do quadro do magistério, concurso público para professores; a implementação de um assistente pedagógico por escola; a construção do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Infantil, cujo objetivo foi o de inserir na rede, com qualidade, os alunos deficientes e subsidiar os professores no acolhimento e no planejamento que atendesse a todos os alunos; a construção da Escola Parque do Conhecimento - SABINA - cujo objetivo foi o de atender a demanda dos professores de que conhecimentos sobre física, química, biologia e artes precisam ser vivenciados para além das ações na escola; formações contínuas à toda equipe; reorganização curricular, dentre outros.

Todas essas questões consideravam a importância da participação, a valorização do PPP e os recursos financeiros descentralizados integrados nesse contexto. No entanto, assumir a escola pública voltada às camadas populares, assumir o PPP e a gestão democrática não se deu de um dia para o outro, demandou incentivos da SEFP e o debate de ideias com os

diferentes atores da escola, com sistematicidade e aprofundamento. Após ampla discussão sobre a proposta político-pedagógica da rede municipal, sobre a importância do PPP das escolas, concomitante às discussões sobre as demandas pedagógicas de cada escola e a importância das peculiaridades das mesmas, as escolas encontravam-se mais maduras para a formação de um colegiado deliberativo.

Só em 2005, com a aprovação da Lei n.º 8.805, de 16 de dezembro, autorizando a celebração do Convênio entre a PSA e os CE, que se oficializou a inscrição dos CE no CNPJ. A inscrição no CNPJ objetivou a criação da UEx e a gestão de recursos financeiros para o atendimento de despesas de custeio e de capital, por meio do "Convênio" com a PSA e do PDDE.

As atribuições da PSA foram a de repassar trimestralmente os recursos financeiros por meio de depósito em conta corrente aos CE, aberta especificamente para a execução do convênio e de subsidiar as escolas com informações e formações ao CE. O valor repassado ao CE foi definido anualmente pela SEFP de acordo com o número de alunos matriculados na unidade escolar à qual se vincula o CE. O valor inicial em 2006 foi de R$ 16,00 por aluno/ano.

Às escolas coube um orçamento para implementar as demandas específicas de cada PPP. Demandas de curto prazo, oriundas de eventualidades emergenciais, como a troca de uma torneira, um vidro quebrado, uma porta danificada, um aparelho eletrônico quebrado e outros pequenos reparos, desde que não tivessem disponíveis no almoxarifado ou pudessem ser feitos pela equipe de manutenção da PSA. Coube, principalmente, a viabilização de especificidades do PPP, como a organização de ambientes mais adequados à aprendizagem, compra de materiais didáticos específicos a cada classe ou até mesmo a cada projeto de trabalho ou a cada conteúdo estudado.

Em contrapartida, esse movimento de discussão coletiva possibilitou o entendimento e a organização do planejamento orçamentário da SEFP. As ações de longo prazo, como a ampliação e construção das escolas, a construção de quadras, a troca de pisos, pinturas interna e externa, reformas elétricas e hidráulicas da escola e outras ações de grande porte permaneceram sob a responsabilidade da prefeitura por meio da SEFP. O mesmo aconteceu em relação às ações de médio prazo, como a manutenção dos parques, arrumação dos telhados, limpeza das calhas, compra de armários, mesas, cadeiras, utensílios para a

alimentação dos alunos, compra de materiais pedagógicos como canetas, lápis, papéis diversos, colas, brinquedos, televisores, data show, gravadores e outras ações comuns a todas as escolas municipais permaneceram sob a responsabilidade da SEFP, todos eles por meio de processos de licitação pública.

No entanto, uma análise mais apurada da Lei n.º 8.805, de 16 de dezembro de 2005, nos permite constatar que a mesma não abrangeu as especificidades das discussões pedagógicas e todos os anseios da rede, pois a legislação que descentralizou recursos financeiros às escolas municipais se deteve ao atendimento de serviços postais não previstos em contrato preexistente; à compra de artigos de escritório, impressos e papéis, produtos de higiene e limpeza, desde que em quantidades restritas, para uso e consumo imediato, não existente no almoxarifado da PSA; a despesas destinadas a pequenos consertos de equipamentos, móveis e utensílios, cuja demora da manutenção da PSA pudesse comprometer a rotina escolar; a despesas com conservação e adaptações de bens imóveis, como aquelas destinadas a pequenos consertos, reparos e substituições de materiais em imóveis públicos, cuja demora por parte da PSA pudesse comprometer a rotina escolar; a despesas contábeis e outras despesas emergenciais não previstas. Essas ações para a manutenção e organização da rotina das escolas foram priorizadas e as ações pedagógicas colocadas em segundo plano.

Os recursos financeiros descentralizados pelo "Convênio" assumiram um caráter suplementar às ações de manutenção e compra da SEFP, com objetivo de suprir a demora ocasionada pela burocracia das licitações e dos serviços públicos, e não possibilitaram o atendimento das especificidades do Projeto Político-Pedagógico, como por exemplo, o acesso dos alunos aos bens culturais.

Em 2006, com a intenção de fortalecer os Conselhos de Escola, constituiu-se por meio da coordenação da SEFP a equipe de apoio e acompanhamento dos Conselhos de Escola, composta por uma gerente e Coordenadoras de Serviços Educacionais[10] (CSE). Essa equipe teve como objetivo principal a formação dos Conselheiros, que abrangeu o conhecimento e a discussão de toda a legislação sobre o Conselho de Escola, os princípios da gestão democrática, a importância do PPP e o uso dos recursos financeiros descentralizados.

[10] As Coordenadoras de Serviços Educacionais da PSA exercem a função de Supervisoras de Ensino e são responsáveis por um setor composto de 4 a 6 escolas.

A SEFP também estabeleceu parceria com o Programa de Fortalecimento dos Conselhos de Escola oferecido pelo governo federal, com cursos a distância e presenciais com diretores, professores e conselheiros, com o objetivo de contribuir para o debate e a aprofundamento do princípio legal da gestão democrática e da participação dos CE.

No ano de 2007 a pedido das escolas, a verba do "Convênio" foi aumentada para R$ 24,00 por aluno/ano e em continuidade ao processo de formação dos CE, foi incentivado e implementado o Programa "Conselho Visita Conselho", cujo objetivo foi o de possibilitar encontros dos Conselhos de Escola entre si, para que pudessem conhecer outros espaços escolares, o funcionamento de outros conselhos e principalmente possibilitar a troca de experiências, com discussões das conquistas e dos problemas enfrentados em cada CE. Nesse mesmo ano, a SEFP organizou o 1º Encontro dos Conselhos de Escola com o objetivo de socializar boas experiências, discutir os problemas comuns e principalmente o de elaborar coletivamente estratégias para viabilizar novas ações frente aos problemas enfrentados.

Essa ação incentivou trocas de experiência entre os CE das diversas escolas e possibilitou vários encontros entre os CE durante o ano de 2008. Foram conversas, formações e planejamento de ações entre os conselhos das diversas escolas, com destaque às dificuldades encontradas e às conquistas já obtidas.

A partir de 2009, essa dinâmica de participação popular, de formação contínua dos CE, da troca de experiências entre os CE e de viabilização das ações acordadas nas reuniões do "Conselho visita Conselho", que interferiam diretamente na utilização dos recursos financeiros descentralizados, foi minimizada ano a ano, devido à entrada de uma nova equipe na gestão da SEFP e na gestão das escolas, então assumida pelo Partido Trabalhista Brasileiro até 2012. Foram mantidas esporadicamente as reuniões de orientação técnica às diretoras e a formação oferecida pelo governo federal, uma descontinuidade das políticas públicas que prejudicou o andamento e os avanços até então conquistados.

A descentralização dos recursos financeiros se manteve em 2009 e 2010, porém, na maioria das escolas, com pouca participação do CE e da comunidade escolar, sem formações sistemáticas, sem incentivos à participação e sem os encontros entre os CE, pela falta de incentivo da Secretaria da Educação e das novas equipes de gestão das escolas. A análise do montante de recursos transferidos para as escolas municipais de Santo André pelo PDDE e pelo "Convênio" amplia essas reflexões, conforme observamos nas tabelas 12 e 13.

Em relação ao Convênio destacamos que em 2006, um ano anterior ao recorte temporal desta pesquisa, o valor aluno/ano repassado às escolas era de R$ 16,00. Observa-se em 2007 que o valor aluno/ano foi aumentado em função da solicitação de muitas escolas, passando para R$ 24,00 aluno/ano e permanecendo esse valor até 2011. Essa foi uma demanda atendida em 2007 pela SEFP em função das solicitações da maioria das escolas.

De 2007 a 2010 o valor aluno/ano repassado para as escolas manteve-se em R$24,00 e o aumento nominal, observado na tabela a seguir, deve-se ao aumento das matrículas, além disso, não foi avaliada com a rede municipal a necessidade de aumento e nem mesmo incorporada a esse valor a correção inflacionária do período.

Tabela 12 - Transferências do "Convênio" às escolas municipais de Santo André 2007 - 2010

Ano	Número de alunos	Valores Nominais R$ aluno/ano	Valores Corrigidos R$ aluno/ano	Total Valores R$ Nominais	Total Valores R$ Corrigidos
2007	27.309	24,00	28,60	655.434,00	781.108,16
2008	32.514	24,00	26,68	780.344,00	867.480,33
2009	33.739	24,00	25,61	809.756,00	864.177,43
2010	34.235	24,00	24,14	821.654,00	826.583,92

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da SE/PSA
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

Destacamos que a falta de investimento da prefeitura, nos últimos anos desta pesquisa, demonstra o descomprometimento do governo à descentralização de recursos financeiros às escolas municipais, pois programas e ações de incentivo à participação popular não foram priorizados, além disso, não houve aprofundamento das discussões referentes à descentralização de recursos financeiros e sobre a participação popular.

Observamos que o "Convênio" também manteve mesma lógica da política nacional de financiamento: quanto mais alunos, mais recursos. Uma decisão que se distanciou das discussões realizadas com as escolas, referentes à importância do atendimento das necessidades de cada Projeto Político-Pedagógico, pois se discutiu exaustivamente cada Projeto Político-Pedagógico para a melhoria da qualidade das escolas, no entanto, a descentralização financeira do município para as escolas não contemplou esta especificidade,

além disso, as escolas com grande número de evasão de alunos, dificuldades na aprendizagem, violência, exoneração de professores, dentre outros problemas, necessitavam de mais recursos para atender seu PPP e não os teve. Essa questão nos remete à importância da discussão sobre a equidade, entendida aqui, como o reconhecimento do direito do tratamento diferenciado à cada escola, considerando suas necessidades específicas, para que todos os alunos tenham igualdade de oportunidades de aprendizagem. A equidade refere-se à importância de tratar de forma diferenciada o que se apresenta como desigual, para o desenvolvimento e aprendizagens equiparáveis, assegurando a todos a igualdade de direito à educação.

Em relação ao PDDE - Brasil, destacamos que nos anos de 2007 a 2010, houve um aumento de, aproximadamente, 911 milhões em montantes nacionais nominais. Foram 502,9 milhões investidos no PDDE em 2007 e cerca de 1 bilhão e 414 milhões em 2010, conforme dados já analisados na tabela 9. Observamos um aumento de cerca de 181,1%, no entanto, o valor repassado para aos CE das escolas municipais de Santo André não acompanharam este aumento. Vejamos a seguir:

Tabela 13 - Transferências do PDDE às escolas municipais de Santo André 2007-2010

Ano	Número de alunos	Total R$ Valores Nominais	Total R$ Valores corrigidos	Estimativa Valor R$ Aluno/ano	Valores corrigidos R$ Aluno/ano
2007	15.476	152.751,20	182.040,01	9,87	12,25
2008	25.868	191.320,70	212.684,33	12,57	14,84
2009	26.346	354.628,90	378.462,52	13,46	14,92
2010	25.778	344.923,80	344.923,80	13,28	13,28

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da SE/PSA
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

Os dados mostram uma dicotomia entre o aumento do montante nacional do PDDE em relação ao montante transferido às escolas municipais de Santo André, pois para Santo André o aumento do montante transferido foi superior a correção inflacionária do período, porém inferior ao aumento do montante nacional, comprovando que os investimentos do PDDE têm priorizado as regiões Norte e Nordeste. No entanto, o valor aluno ano de 2007 para 2010, para as escolas municipais de Santo André superou as perdas inflacionárias e aumentou em 80,35%, o que nos leva a destacar que a União aumentou os valores por aluno/ano às escolas

municipais de Santo André, em contraposição a prefeitura que durante esse período não aumentou o valor aluno/ano.

A comparação dos recursos do Fundeb à PSA com os recursos descentralizados pelo PDDE, nesse mesmo período, possibilita novas reflexões em relação aos recursos financeiros descentralizados às escolas municipais. Vejamos a tabela a seguir:

Tabela 14 - Demonstrativo de transferências do Fundeb à Prefeitura de Santo André 2007 - 2010

Ano	Valores Nominais em Milhões R$	Valores corrigidos em Milhões R$
2007	38,2	45,5
2008	56,0	62,2
2009	60,4	64,4
2010	72,1	72,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
Valores corrigidos para 2010 pelo INPC/IBGE

Ao comparamos estes dados com os dados das tabelas 6 e 8, respectivamente, constatamos que nacionalmente o Fundeb teve um aumento considerável de seus recursos nos anos de 2007 a 2010, acontecendo o mesmo com o Fundeb do estado de São Paulo e de Santo André. Os recursos do Fundeb aumentaram em cerca de 83,1% nacionalmente; 75,4% no estado de São Paulo e em 88,7 % em Santo André. No que se refere à correção inflacionária, consideramos que nas três instâncias os recursos do Fundeb ultrapassaram a correção inflacionária do período, que foi de 24,9%, segundo o INPC/IBGE.

Infelizmente esse quadro não repercutiu no aumento dos montantes descentralizados às escolas municipais de Santo André pelo "Convênio". A PSA, instância governamental que mais teve aumento dos recursos do Fundeb, 88,7%, foi a que menos investiu na descentralização de recursos financeiro às escolas, pois não possibilitou aumento desses recursos de 2008 a 2010.

Em contrapartida à falta do aumento dos montantes descentralizados às escolas, não podemos deixar de destacar que de 1997 a 2008, as ações para descentralização de recursos financeiros incentivaram o pensamento reflexivo de todos os segmentos da escola para a

melhoria da aprendizagem, o que incentivou mudanças nas relações de poder. Não se esperava que os problemas fossem resolvidos pela SEFP, nem pela escola isoladamente, e muito menos que os recursos financeiros descentralizados seriam a solução para todos os problemas da escola, mas imprimia sua importância à organização do trabalho pedagógico. Relatos de dois pais entrevistados mostram avanços significativos nessa questão. Sr. Maria e Sr. Renata respectivamente relatam:

> Eu acredito que o "Convênio" estabelecido entre a Prefeitura e as Escolas foi uma possibilidade de organizar melhor a escola. Teve muito investimento na compra de materiais, brinquedos e jogos muito bons, de muita qualidade. Essa verba ajudou muito a escola.
>
> A escola tem muito material, não dá nem para contar. É muito livro, muito jogos muito brinquedo. O que as professoras solicitam de material a gente consegue comprar. Nem a escola particular aqui do bairro tem todo esse material e as professoras não podem reclamar, porque elas tem tudo para trabalhar com os alunos.

A descentralização de recursos financeiros, por intermédio do PDDE e do "Convênio" aos Conselhos de Escola, só pode ser assumida após o entendimento de que a descentralização de recursos financeiros, por si só, não melhora a qualidade do trabalho pedagógico, pois necessariamente imbrica-se ao Projeto Político-Pedagógico e às mudanças nas relações de poder. Diferentemente do PDDE, o não aumento dos recursos descentralizados do "Convênio" e a interrupção das discussões sobre a gestão democrática na rede municipal de Santo André, confirmam a despreocupação da PSA com a descentralização de recursos financeiros nos últimos anos desta pesquisa, comprovando a descontinuidade das políticas públicas que tanto prejudica a qualidade da educação brasileira.

4. Os recursos financeiros descentralizados e seus usos na EMEIEF Lilian Freitas

A descentralização de recursos financeiros às escolas municipais de Santo André, realizada por meio das verbas de adiantamento direto, do PDDE e do "Convênio" entre a prefeitura e os Conselhos de Escola, teve em sua origem os princípios da gestão democrática.

A Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF) Lilian Freitas[11] foi inaugurada em 1992 por reivindicações da comunidade local, que comprovava a necessidade de mais escolas na região. Está localizada na Vila Inamar, a cerca de 4 km do centro de Santo André, um bairro que dispõe de posto de saúde, transporte urbano, escolas estaduais, creches, padarias, supermercados, lojas de calçados e roupas, feiras livres, conselho tutelar e uma delegacia de polícia. A escola também atende alunos de bairros vizinhos, como Vila São Francisco, Jardim Terezinha, Vila Mércia, Jardim Primavera, Vila Pacaembu, entre outros, e em 2010 contou com 11 salas de Ensino Fundamental e 3 salas de Educação Infantil e atendeu cerca de 281 alunos do ensino fundamental e 90 alunos da educação infantil, totalizando 371 alunos.

No que se refere ao grupo de trabalho, a escola dispõe de 1 diretor, 1 assistente de diretor, 1 assistente pedagógico, 1 secretário, 1 assessora aos alunos deficientes, 5 funcionários de limpeza, 2 merendeiras, 3 professoras substitutas, 28 professores de educação infantil e ensino fundamental, 1 professor de educação física, 1 professor de inglês e 2 monitores de informática.

Analisar em que medida os recursos financeiros descentralizados têm interferido na organização do trabalho pedagógico da EMEIEF Lilian Freitas é fundamental para avaliarmos a importância dessa descentralização para a escola, não apenas como um incentivo à participação – conquista que já justificaria a sua importância – mas prioritariamente a influência dessa ação na organização do trabalho pedagógico, pois há de se pensar sobre a relação dos recursos financeiros descentralizados e a melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem.

[11] Para sigilo das fontes de informação a identificação da escola e sua localização não serão divulgadas.

Para entendermos qual a relação dos recursos financeiros descentralizados e a organização do trabalho pedagógico, optamos por analisar as ações do CE que interferiram no planejamento, acompanhamento e avaliação dos recursos financeiros descentralizados; nos planos de aplicação dos recursos financeiros descentralizados e nos montantes recebidos pela escola por meio "Convênio" e do PDDE e seus usos. Para esta reflexão foram utilizadas as atas do CE, os planos de aplicação de recursos, os Projetos Político-Pedagógico e entrevistas semiestruturadas com membros do CE, pais, professores, diretor, vice-diretor e assistente pedagógica. O período estudado compreende os anos de 2007 a 2010.

Para a realização deste trabalho foi solicitada, no ano de 2011, uma autorização à Secretaria de Educação que indicou três escolas para a escolha de uma a ser pesquisada. Segundo a Secretaria de Educação, as escolas indicadas apresentavam experiências exitosas em relação à utilização dos recursos financeiros descentralizados, contavam com um CE atuante e atendiam aos critérios de participação popular. Foi escolhida pela pesquisadora a EMEIEF Lilian Freitas, pois dentre as três indicadas, não foi local de trabalho da pesquisadora. Após esta escolha foi solicitada autorização à direção da escola que conversou com o CE sobre o interesse em participar deste trabalho, após aprovação do CE foi socializado os objetivos da pesquisa e a metodologia para o levantamento de dados.

As atas, os planos de aplicação de recursos do Conselho de Escola, a análise dos PPP e as entrevistas semiestruturadas indicaram questões importantes referentes ao PDDE e ao "Convênio" entre a PSA e os CE. Esses documentos corroboram para a compreensão da relação dos recursos descentralizados e a organização do trabalho pedagógico.

Iniciamos a análise pelas atas do CE, destacando que as mesmas são um instrumento formal de registro de todas as reuniões e ações do CE. Esse registro é realizado pelos conselheiros ou pela secretária da escola e retrata as discussões realizadas pelo CE: os assuntos das reuniões, os trabalhos realizados, as demandas da escola, as dúvidas, críticas, sugestões, decisões e encaminhamentos da comunidade escolar. A leitura e análise dessas atas possibilitaram, pelo menos do ponto de vista formal, o conhecimento das principais ações do CE em relação à utilização dos recursos descentralizados e sua relação com a organização do trabalho pedagógico.

As ações, por serem diversas e para facilitar as análises desenvolvidas neste trabalho, foram categorizadas em deliberações, levantamento e encaminhamento de demandas,

prestação de contas, socialização das verbas recebidas, planejamento, avaliação das ações do conselho de escola e articulação com outros setores da prefeitura municipal ou da comunidade local.

Há de se considerar que os dados das atas retratam as ações formais do CE e que intercorrências de diferentes naturezas podem ter acontecido nos momentos do registro, como: dificuldade de redação, falta de habilidade técnica para o registro e outros. O quadro a seguir apresenta as principais ações registradas pelo conselho de escola atinentes a este trabalho de pesquisa e que foram consideradas em cada uma das categorias acima citadas.

Quadro 2 Ações do Conselho de Escola por categoria - 2007 a 2010

Categorias	Ações
Deliberações	Definição das ações a serem priorizadas para utilização do dinheiro descentralizado. Definição dos espaços a serem utilizados pelos projetos pedagógicos Compras dos bens de consumo e permanentes e de serviços
Levantamento e encaminhamento de demandas	Observação da estrutura física e pedagógica da escola Pesquisa com alunos, pais e funcionários sobre as necessidades da escola.
Socialização das verbas	Divulgação à comunidade escolar do valor recebido do Convênio e do PDDE
Prestação de contas	Socialização à comunidade escolar da relação dos bens adquiridos e consertados, bem como, dos valores gastos. Socialização dos serviços adquiridos e os respectivos valores gastos Apresentação do balancete da prestação de contas Apresentação das notas fiscais das compras e serviços Apresentação dos extratos bancários Explicação à comunidade escolar sobre natureza das verbas recebidas, seus objetivos, usos e trâmites da prestação de contas.
Planejamento	Discussão e definição dos planos de aplicação de recursos do conselho de escola, para uso das verbas do convênio e do PDDE Elaboração do regimento interno do conselho de escola
Avaliação das ações	Avaliação do Projeto Político - Pedagógico Avaliação do impacto das verbas recebidas do PDDE e do Convênio Avaliação das prestações de contas Avaliação das prioridades elencadas para utilização do dinheiro
Articulação com outros setores	Participação no Orçamento Participativo da região Participação no Orçamento Participativo da cidade

Fonte: Dados organizados pela autora a partir das atas do Conselho de Escola

Iniciamos a análise pelas ações do CE. A tabela a seguir retrata as principais ações do CE nos anos pesquisados:

Tabela 15 - Ações do Conselho de Escola
2007 - 2010

Ações \ Ano	2007	2008	2009	2010	Total
Levantamento de Demandas	6	3	7	6	23
Prestação de Contas	5	8	8	9	30
Deliberações	7	3	3	1	14
Socialização das Verbas Recebidas	1	4	0	1	6
Avaliação dos Trabalhos do CE	4	9	0	2	15
Planejamento	1	1	2	2	6
Articulações com outros setores	2	2	0	1	5

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir das informações coletadas nas atas do Conselho de Escola

No ano de 2007, constatamos mais ações de deliberação, seguidas do levantamento de demandas da escola e da prestação de contas, indicando a preservação do caráter deliberativo do CE, conforme a legislação e os anseios da rede municipal, além de também indicar o empoderamento do espaço escolar pelo CE e a divisão nas tomadas de decisão.

Na comparação dos dados de 2007 com os de 2008, observamos mudanças de prioridades, pois as ações de deliberações ficaram em segundo plano. Destacamos a diminuição considerável, de sete ações deliberativas em 2007 para apenas três em 2008, uma

contradição em relação à concepção assumida e a natureza do CE, conforme o artigo 4º da Lei 7854, de 30 de junho de 1999, que destaca, dentre outros, o caráter deliberativo do CE. A prestação de contas e a avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelo CE assumem destaque.

Em 2009, mais uma vez, as ações de deliberação perdem espaço para o levantamento de demandas e para a prestação de contas, o que demonstra novamente a despreocupação com o poder de deliberação desse coletivo. O mesmo aconteceu em 2010, pois as ações de prestação de contas, levantamento de demandas e avaliação mantiveram-se prioritárias frente à tomada de decisões do CE. Em 2010, observa-se que há inversão das prioridades das ações do CE se comparado a 2007, foram 9 ações de prestaçoes de contas e apenas uma ação deliberativa.

Ao olharmos para a somatória dos dados das atas do CE no período estudado, num primeiro momento, constatamos que a principal preocupação e atuação do CE é com a prestação de contas, somando 30 ações nos anos pesquisados. Também observamos a participação e atuação do CE no levantamento das necessidades da escola, com 23 ações de levantamento de demandas e 14 ações deliberativas. Podemos relacionar esse dado à importância dada desde 1997 à formação do CE, às discussões sobre a legislação, à retomada constante dos princípios da gestão democrática, à importância dada ao PPP, ao programa Conselho visita Conselho, enfim, ao incentivo constante à participação popular, que possibilitou trocas de experiências sobre os problemas enfrentados e possibilidades de soluções, no entanto, ao analisarmos os mesmos dados observamos mudanças na atuação do CE, de 7 ações deliberativas em 2007 para apenas 1 ação deliberativa em 2010. Importante considerar que no final de 2008 a escola recebeu uma nova equipe gestora em função da mudança de prefeito, assumida pelo PTB, e em 2009 e 2010, as ações deliberativas foram minimizadas. A partir de então, pouca importância foi dada ao caráter deliberativo do CE.

Essas mudanças na atuação do CE interferiram diretamente no uso do dinheiro descentralizado e na organização do trabalho pedagógico, pois fortaleceu as tomadas de decisão pelo diretor e criou uma ideia de gestão democrática que não condiz com os princípios, até então, discutidos na rede municipal, revelando a descontinuidade das discussões da política pública em Santo André.

Não estamos negando a importância das ações de levantamento de demandas e de prestação de contas, ambas são importantes para a tomada de decisão quando pautadas nas

necessidades da escola e na transparência no uso do dinheiro público, no entanto, o poder de decisão do CE, que representa a comunidade escolar, é fundamental. Caso isto não aconteça, o CE corre o risco de tornar-se "tarefeiro", colhendo dados relativos às necessidades da escola e, apenas, prestando contas à comunidade escolar das decisões do diretor da escola; corre o risco de contribuir para a criação de uma falsa ideia de gestão democrática e colaborar para a desconstrução do papel deliberativo do CE, até então, discutido na rede municipal e garantido na legislação.

Esse quadro, de diminuição das ações deliberativas do CE de 2007 para 2010, indica para além das mudanças nas ações do CE, uma possível mudança na concepção, na natureza, nas atribuições e competências do CE, mesmo que a legislação não tenha se alterado. Nesse contexto fica evidente a importância de investimentos nas discussões sobre o papel do CE, discussões que precisam de sistematicidade e aprofundamento, por vários motivos. Primeiro, porque há mudanças anuais de conselheiros, em função da mudança de escola dos filhos que terminam a modalidade cursada ou simplesmente por mudança de endereço das famílias, logo, o esclarecimento e a retomada constante do papel do CE faz-se necessária a toda comunidade escolar todos os anos. Segundo, porque a cultura enraizada nas escolas de que o diretor é o responsável pelas decisões finais e de que a comunidade escolar não tem a competência técnica para decidir o melhor para a escola, não se desfaz de um dia para o outro, além disso, pode haver desinteresse por parte dos conselheiros, desacordos e outras questões não previstas que podem levar às mudanças. Essa reflexão do papel deliberativo do CE é um processo que demanda ações contínuas para que a gestão democrática seja entendida, assumida e cobrada por todos e não apenas pelos conselheiros ou pelas indicações do governo.

A diminuição das ações deliberativas indica, também, a necessidade de formações que esclareçam a natureza e as atribuições do CE e motivem discussões sobre a importância dos processos deliberativos. Se a diretora da escola não possibilita procesos deliberativos e a comunidade escolar ainda não consegue cobrar essa dinâmica, cabe à Secretaria de Educação acompanhar e organizar estratégias que incentive essa ação, pois são as ações deliberativas as que mais interferem na organização do trabalho pedagógico e em sua maioria, se estiverem integradas ao Projeto Político-Pedagógico, contribuem para melhorar a qualidade do ensino. No caso de uma das atas analisadas observa-se que as ações de deliberação do CE buscam melhorar a escola, principalmente, no que se refere à postura dos professores para com os

alunos, quando os conselheiros encaminham para discussão a preocupação com a postura de uma professora que não atende às expectativas das familias e da escola, questão que coloca o CE como uma instância fundamental para a melhoria da qualidade da escola.

Outra questão importante refere-se à representatividade. Se cada conselheiro representa um segmento, significa que cada um necessita conversar com seus pares para, de fato, considerar e encaminhar a opinião desse coletivo. No entanto, nas atas do CE esta questão não aparece, os registros não indicam preocupação em como os representantes conversam com seus pares para o levantamento de demandas e nem mesmo um planejamento para viabilizar ações contínuas que envolvam essa reprentatividade. Há uma caixa de sugestões na escola onde as pessoas podem colocar suas críticas e sugestões para a melhoria da escola, mas é pouco utilizada. Uma ideia que nos parece viável e indicada brevemente no PPP da escola, como veremos adiante, é a organização de plantões do CE onde cada segmento pode procurar os seus representantes, em horários divulgados para a comunidade escolar, para expor suas críticas e sugestões, uma outra ideia é a organização de reuniões rápidas na entrada ou saída dos alunos com objetivo específico: o de alcançar o maior número de participantes possível.

Uma outra sugestão para retomar o papel deliberativo do CE é a de viabilizar formações contínuas e específicas que abordem temas relacionados à articulação e participação de toda a comunidade escolar na organização pedagógica, a ser realizada com todos os profissionais da educação, com as famílias e com os alunos, pois não basta fortalecer apenas os conselheiros que têm o mandato de dois anos, podendo ou não se reelegerem, é importante a formação de toda a comunidade escolar, uma vez que todos podem ocupar esse espaço, além disso, esta tomada de consciência sobre a importância do papel deliberativo do CE contribui para entender outros processos que se dão na escola, no bairro e na cidade, como por exemplo, a escolha dos conteúdos, das metodologias de trabalho e a organização dos espaços na escolas, até mesmo, a escolha de vereadores, prefeitos e governadores que irão representar a população, o que pode interferir na organização do trabalho pedagógico.

Observamos que nas atas do CE da EMEIEF Lilian Freitas fica explícita a importância dada à diretora da escola que em última instância é consultada por responder pela unidade escolar ao Estado. Há de se pensar em outras mudanças que avalizem a participação de todos. Uma sugestão proposta por Paro (2001) discute o Conselho Diretivo, sem prejuízo do Conselho de Escola:

> [...] com esse conselho diretivo, provido de forma eletiva, atender-se-ia à necessidade de não se deixar nas mãos apenas de uma pessoa a direção, que assim teria melhores condições de negociação com os escalões superiores, sem a característica de bode expiatórioque tem hoje o diretor, sobre o qual cai a responsabilidade de todo o funcionamento da escola. Supõe-se que quatro pessoas (em vez de uma) – agora representando o interesse de toda a comunidade – tenham mais força para fazer valer a importância de suas reinvindicações diante do estado. (PARO, 2001, p. 84)

Ainda em relação ao papel diretivo parece procedente questionarmos a atual estrutura da escola e propor alternativas que facilitem o diálogo entre as pessoas, que representem os interesses de todos os envolvidos no processo de ensino e aprendizagem e que motivem a participação. Propor alternativas que coloquem nas mãos de várias pessoas a gestão da escola, seria, certamente, favorável à utilização dos recursos financeiros descentralizados, além disso, facilitaria a negociação com os escalões superiores. Paro (2011) ainda destaca:

> Por isso, parece procedente, quando se questiona a atual estrutura da escola, indagar se não seria proveitoso, sem prejuízo do atual conselho de escola, propor um conselho diretivo composto por educadores, que seriam, não chefes, mas coordenadores das atividades das escolas. (PARO, 2011, p. 62)

A análise das atas do CE nos mostra o compromisso da comunidade escolar no que se refere ao cumprimento das ações formais do CE: a realização mensal das reuniões e a organização de assembleias gerais e extraordinárias, ambas retratadas na tabela a seguir:

Tabela 16 - Número de reuniões realizadas pelo Conselho de Escola 2007 - 2010

Reuniões / Ano	Reuniões Ordinárias	Assembleias Gerais Ordinárias	Assembleias Gerais Extraordinárias
2007	10	0	0
2008	12	2	0
2009	12	3	1
2010	14	2	0
Total	48	7	1

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados coletados nas atas do Conselho de Escola

A execução de doze ou mais reuniões mensais nos anos de 2008, 2009 e 2010 mostra o cumprimento da legislação vigente, que prevê uma reunião mensal do Conselho de Escola e mesmo com a falta de uma reunião mensal no ano de 2007, este quadro indica, pelo menos do ponto de vista formal, o compromisso da escola em reunir os conselheiros para as discussões, decisões e avaliações dos trabalhos realizados, cumprindo a determinação legal.

Destacamos também que o fato das mesmas acontecerem sempre na última semana do mês possibilita a organização antecipada dos conselheiros, a indicação antecipada dos assuntos a serem acrescentados na pauta da reunião, bem como, a organização da comunidade escolar para a participação.

No que se refere ao número de participantes dessas reuniões, a pouca participação dos conselheiros no início dos anos letivos indica, no mínimo, três questões que merecem atenção. A primeira refere-se à desarticulação do CE frente à mudança de ano letivo e as implicações desta mudança, como a saída de conselheiros em função de transferência dos filhos para outras escolas, mudança de endereço ou término do curso, dentre outras. A segunda refere-se à concepção de que o CE não precisa participar do planejamento do trabalho pedagógico, que no início do ano letivo dar-se-á de forma mais intensa, devido à elaboração do PPP e por fim e mais uma vez, a importância da articulação e de mecanismos de incentivo à participação para o envolvimento da comunidade escolar.

Os dados indicados nas tabelas 17 e 18 também evidenciam a importância da sistematicidade das reuniões.

Apesar de não observarmos um aumento contínuo da participação nas reuniões mensais do CE, os dados indicam que há um aumento considerável a partir da terceira reunião do CE, que se mantém mais ou menos estável, até a décima primeira reunião, correspondendo aos meses de março a novembro, meses mais intensos de trabalho na escola. Podemos considerar que para além das ações de incentivo à participação, a continuidade das reuniões também motivam a participação, pois contribuem para a construção de uma identidade, de pertencimento ao grupo, de apropriação e consequentemente do apoderamento do espaço escolar.

Tabela 17 - Número de participantes nas reuniões mensais do Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas 2007-2010

Anos Reuiões	2007	2008	2009	2010
Primeira Reunião do CE	2	6	8	7
Segunda Reunião do CE	5	8	6	6
Terceira Reunião do CE	17	8	7	13
Quarta Reunião do CE	20	7	7	5
Quinta Reunião do CE	11	10	16	6
Sexta Reunião do CE	15	13	13	18
Sétima Reunião do CE	15	12	17	13
Oitava Reunião do CE	11	11	9	17
Nona Reunião do CE	08	11	15	16
Décima Reunião do CE	12	8	2	13
Décima Primeira Reunião do CE	11	10	12	10
Décima Segunda Reunião do CE	-	-	13	10
Décima Terceira Reunião do CE	-	-	13	11
Décima Quarta Reunião do CE	-	-	-	11
Décima Quinta Reunião do CE	-	-	-	11
Total	127	104	138	167

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados das atas do Conselho de Escola.

Tabela 18 - Número de participantes das Assembleias Gerais do Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas 2007-2010

Assembleia Ano	1ª Assembléia Geral	2ª Assembléia Geral	3ª Assembléia Geral	Total
2007	-	-	-	-
2008	19	36	11	66
2009	28	71	53	152
2010	44	98	-	142
Total	91	205	64	

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados coletados nas atas do Conselho de Escola

No que se refere aos planos de aplicação de recursos, chamados em Santo André, de planos de trabalho, observamos que o objetivo foi o planejamento das ações do CE, com

indicação detalhada de onde e como seriam gastos o dinheiro das verbas descentralizadas do "Convênio" e do PDDE, também foram utilizados como base para a prestação de contas do CE e para análise da Secretaria de Educação. Os planos e as aplicações de recursos também indicaram outros dados importantes para este trabalho e para a análise dos mesmos, esses dados foram orgnizados arbitrariamente em quatro categorias: consertos de equipamentos, compra de materiais para a secretaria da escola, compra de materiais pedagógicos e manutenção escolar.

A categoria "conserto de equipamentos" compreendeu o conserto de equipamentos que contribuíram para o andamento do trabalho pedagógico, como televisores, dvs, notebooks, retroprojetores, guilhotinas, mimeógrafos, conserto das mapotecas dentre outros. A categoria "compra de materiais para a secretaria da escola" compreendeu a compra de materiais de escritório e de papelaria de uso específico da secretaria da escola, como: tintas para impressora, *pen drive*, folhas para fichário, clipes etc. A categoria "manutenção escolar" compreendeu a reforma e a construção de prateleiras, reforma na sala dos professores, compra de móvel para a TV, compra de persianas para o laboratório de informática, compra de torneira elétrica, toldo para o portão, cortinas para as salas de aula, grades, armários, troca de fechaduras, compra de ventiladores, furadeira, retroprojetor etc. A categoria "compra de materiais pedagógicos" compreendeu o atendimento aos projetos pedagógicos coletivos da escola, de cada modalidade, ciclo ou turma, como: papéis diversos, enfeites, bexigas, lanternas, pilhas e panos para a cantata de natal, materiais diversos para a mostra literária e acantonamento com os alunos; terra adubada, sementes e mudas para o "Projeto Horta" e "Projeto Jardim Beija Flor"; compra de tesouras para canhotos etc.

Iniciamos a análise pelo plano de aplicação de recursos do "Convênio", conforme apresentado na tabela 19. Observa-se que apenas em 2009 a compra de materiais pedagógicos superou a manutenção escolar, pois as ações de manutenção foram as mais realizadas na escola nos anos de 2007, 2008 e 2010 com os recursos financeiros descentralizados pelo "Convênio". A compra de materiais pedagógicos cujo objetivo é atender as especificidades do PPP ficou em segundo plano para viabilizar a manutenção escolar de pequenos reparos e garantir as condições necessárias de infraestrutura, devido a morosidade da equipe de manutenção da prefeitura de Santo André, das empresas contratadas para esse fim ou por ambas não executarem alguns serviços específicos, como por exemplo, o conserto de um armário de madeira.

Tabela 19 - Plano de Aplicação de Recursos do "Convênio" da EMEIEF Lilian Freitas 2007-2010

Ações Ano	Conserto de equipamentos	Compra de materiais para a secretaria da escola	Manutenção Escolar	Compra de materiais pedagógicos
2007	1	3	6	5
2008	3	3	13	10
2009	2	3	6	10
2010	2	4	17	11
Total	8	13	42	36

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados coletados na escola

Outra questão importante refere-se ao fato desses recursos também serem utilizados para conserto de equipamentos e para a compra de materiais para uso da secretaria da escola, o que indica a necessidade da escola em realizar a manutenção dos equipamentos eletrônicos e a compra de materiais à secretaria da escola para viabilizar a organização do trabalho pedagógico. No entanto, sendo os televisores, rádios, dvds, impressoras, guilhotinas, mimeógrafos etc., comuns a maioria das escolas, uma ideia interessante, seria a de organizar uma equipe, via manutenção da prefeitura, que ficaria disponível para esses consertos a todas as escolas, o que possivelmente diminuiria o custo no cômputo total da Secretaria de Educação e tiraria das mãos da diretora e do CE esse trabalho que demanda muito tempo, visto toda a burocracia de orçamentos que precisam ser realizados e de prestação de contas, além disso, sobrariam mais tempo ao acompanhameto do trabalho pedagógico e mais dinheiro.

O mesmo aconteceu com a utilização da verba descentralizada para compra de materiais para utilização da secretaria da escola, sendo três ações nos anos de 2007, 2008 e 2009 e quatro ações em 2010. A utilização das verbas do "Convênio" para compra de materiais para a secretaria da escola não nos parece uma ação coerente com as discussões que foram realizadas na rede. Se os materiais para uso da seccretaria da escola são comuns a todas as escolas, caberia também a Secretaria de Educação a compra dos mesmos via licitação, liberando o dinheiro descentralizado às escolas para ser utilizado nas especificidades dos projetos coletivos e de cada ciclo ou turma.

Não podemos deixar de sinalizar que a Secretaria de Educação manteve a compra de materiais de escritório para utilização da secretaria da escola, no entanto, a escola utilizou os recursos descentralizados para cobrir eventuais faltas, indicando a utilização dos recursos descentralizados para situações emergenciais, ainda que em pequena proporção, para a garantia do funcionamento da escola, e não priorizou as especificidades do PPP, o que motivaria inovações na organização do trabalho pedagógico. Também há de se destacar que a SEFP não deixou de assumir a sua responsabilidade com a manutenção da escola, no entanto, a demora nos atendimentos devido a uma equipe pequena de manutenção e à falta de materiais devido ao processo moroso das licitações impossibilitou uma estrutura de manutenção escolar que atendesse prontamente as demandas ocorridas e fez com que a escola utilizasse os recursos descentralizados também para esse fim. Observa-se a dicotomia entre as ideias almejadas pela rede municipal e a viabilidade prática das mesmas, ou pelas imprevisibilidades do cotidiano, pela insuficiência dos recursos ou mesmo por não articular e priorizar os recursos descentralizados à aprendizagem.

Não estamos aqui, com esta análise, afirmando que a manutenção da escola, a compra de materiais para a secretaria da escola e o conserto de equipamentos eletro e eletrônicos não colaboram para a organização do trabalho pedagógico. É evidente que a organização do trabalho pedgógico envolve várias questões, dentre elas, as expostas acima, no entanto, há uma especificidade do trabalho pedagógico que precisa ser detalhada, pensada e viabilizada pelos recursos financeiros descentralizados para que o PPP da escola, os projetos de cada classe e as necessidades de cada aluno sejam atendidas para a formação do ser humano histórico, como destaca Paro (2008, 2010, 2011). Os recursos financeiros descentralizados também precisam ser utilizados às vivências, seja na escola ou em outros espaços da cidade ou do entorno que corroboram ao desenvolvimento dos alunos.

Citamos o exemplo de uma professora que precisava de uma tesoura adaptada para trabalhar com um aluno que não tinha as mãos e a agilidade da escola em providenciar este material ao aluno para possibilitar seu acesso às atividades artísticas da escola. A especificidade e as necessidades destacadas em cada PPP devem assumir lugar de destaque, pois são essas intervenções que possibilitam a aprendizagem a todos os alunos. Defendemos que cabe a Secretaria de Educação, por meio da prefeitura, a garantia da manutenção escolar e a compra de materiais e equipamentos eletrônicos e pedagógicos que são comuns às escolas

Cabe à equipe escolar atentar-se para essas questões e na dinâmica do dia a dia não perder de vista a importância dos recursos descentralizados para a implementação do PPP, que tem uma especificificidade pedagógica, em que a dança, o cinema, a fotografia, a escultura, a música, a cartografia, a pintura, o teatro, a política, a ética etc. não podem ficar de fora. Para Paro (2011, p. 126) " ...as informações e os conhecimentos só ganham interesse por parte do educando se estiverem no contexto de toda a cultura", e é essa especificidade que precisa ser pensada e garantida, inclusive por meio dos recursos financeiros descentralizados.

Caso isso não aconteça, os recursos financeiros descentralizados deixam de contribuir para a melhoria da aprendizagem dos alunos e podem ficar disponiveis apenas às situações emergenciais de manutenção escolar e suprimento de materiais, uma visão restrita das possibilidades e possíveis interferências dos recursos financeiros na organização do trabalho pedagógico e na melhoria da educação. Por esse motivo, a defesa de que os recursos descentralizados devam atender cada vez mais as especificidades do trabalho pedagógico, cabendo ao Estado a sua responsabilização pelas ações de construção, manutenção e suprimento de materiais de limpeza, de escritório, de papelaria e pedagógicos.

> É preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com "desconcentração" de tarefas; e, no que concerne a gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. [...] É preciso principalmente se contrapor a esse movimento que, com os discursos da autonomia – e da necessidade de participação da comunidade e passagem do controle das escolas às mãos da sociedade civil -, o que está se fazendo é justificar medidas tendentes a eximir o Estado de seu dever de arcar com os custos das escolas, com solução que deixam-nas à própria sorte, induzindo participação da comunidade, não para decidir sobre seus destinos, mas para contribur no financiamento do ensino. (PARO, 2002, p.83-84)

Concordamos com Paro que em relação à comunidade escolar cabe a ação de decidir sobre os usos dos recursos financeiros descentralizados, inclusive em decisões que envolvam encaminhamentos referentes à aprendizagem a todos os alunos, no entanto, ao analisarmos a somatória das ações do CE em relação à aplicação dos recursos financeiros descentralizados do "Convênio" da Prefeitura de Santo André com a escola pesquisada de 2007 a 2010, confirmamos que a manutenção da escola ocupa lugar central, ações que podem indicar a diminuição das responsabilidades da prefeitura para com as escolas. Vejamos os dados da tabela a seguir.

Tabela 20 - Somatória das ações realizadas com os recursos financeiros descentralizados do "Convênio" da Prefeitura de Santo André para o Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas 2007-2010

	Ações para a manutenção e organização escolar			**Ações para atender os projetos pedagógicos**
Ações Anos	Conserto de equipamentos	Compra de materiais para uso da secretaria da escola	Manutenção Escolar	Compra de materiais pedagógicos
2007 a 2010	08	13	42	36
Total	63			36

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados coletados na escola

Ao considerarmos que o conserto de equipamentos pedagógicos é uma ação de manutenção periódica visto a utilização contínua destes equipamentos e sua vida útil; ao considerarmos que a compra de materiais para a secretaria da escola requer também, uma manutenção periódica visto a natureza do trabalho da secretaria da escola e que a manutenção escolar emergencial é contínua devido ao grande fluxo de pessoas na escolas, concluímos que os consertos de equipamentos, as compras de materiais para uso da secretaria da escola e as ações de manutenção escolar são previsíveis e poderiam ser assumidas pela Secretaria de Educaçao.

Considerando a análise acima teríamos 63 ações de manutenção e organização escolar e 36 ações para atendimento às especificidades do PPP no período estudado, que nos leva a considerar que o objetivo primordial da descentralização dos recursos financeiros do "Convênio" na EMEIEF pesquisada, o de autonomia da escola no atendimento de seu PPP, não foi prioritário.

Em relação às verbas descentralizadas do PDDE, os planos de aplicação de recursos do Conselho de Escola indicam prioridades semelhantes aos dados do "Convênio", conforme os dados da tabela a seguir:

Tabela 21 - Plano de aplicação de recursos do PDDE da EMEIEF Lilian Freitas 2007-2010

Ações Ano	Conserto de equipamentos	Compra de materiais para a secretaria da escola	Manutenção Escolar	Compra de materiais pedagógicos
2007	0	0	0	0
2008	0	0	7	3
2009	0	0	7	3
2010	0	0	1	6
Total	0	0	15	12

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados coletados na escola

Não há dados de 2007, por conta de um roubo ocorrido na escola, porém nos anos de 2008 e 2009 os recursos do PDDE foram usados prioritariamente para a manutenção e só em 2010 esse quadro se inverte. Mesmo assim, na somatória total dos anos pesquisados há alta frequência do emprego do dinheiro na manutenção da escola que não pode ser desconsiderada, 15 ações de manutenção escolar e 12 ações de compra de materiais pedagógicos. Além disso, os materiais pedagógicos comprados não indicam um olhar para a especificidade do PPP, pois são materiais para utilização coletiva e contínua, como notebooks, dvds, projetores, telas de projeção, necessários a maioria das escolas para adequação às novas tecnologias e não materiais que estariam relacionados às especificidades de assuntos, às atividades culturais, discussões, pesquisas de cada modalidade, ciclo ou turma. É evidente que esses materiais contribuem para a qualificação do trabalho pedagógico, mas não bastam para atender especificidades de projetos desenvolvidos.

Na somatória das ações oriundas do Convênio da prefeitura e do PDDE, conforme tabela a seguir, observamos que no período de 2007 a 2010, o maior investimento da escola foi na manutenção e organização da mesma, cerca de 78 ações foram para a organização e manutenção da escola e 48 ações para viabilização dos projetos pedagógicos.

Tabela 22 - Somatória das ações realizadas com os recursos financeiros descentralizados do PDDE e do "Convênio" para o Conselho de Escola da EMEIEF Lilian Freitas 2007 – 2010

Ações Fontes	Ações para manutenção e organização escolar	Ações para viabilização dos projetos pedagógicos
Convênio	63	36
PDDE	15	12
Total	78	48

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados coletados na escola

Esses dados também possibilitam duas reflexões importantes: a responsabilidade da PSA por meio da Secretaria de Educação com a manutenção das escolas e a definição do montante de recursos a ser descentralizado às escolas. A primeira, coloca em dúvida a responsabilidade do Estado, no caso a PSA por meio da Secretaria de Educação, em relação aos fins da educação, pois esta deve assumir as construções, reformas, melhorias de infraestrutura, manutenções decorrentes do uso cotidiano, eventualidades sazonais e provimento das necessidades que são comuns a todas as escolas da rede, bem como, a reposição de materiais de escritório, papelaria, jogos pedagógicos, livros, etc. A segunda, evidencia a divergência entre a concepção da descentralização de recursos financeiros discutida e assumida pela rede municipal e sua efetivação na prática, um distanciamento entre o discurso e a prática, uma vez que os investimentos deram-se, prioritariamente, à manutenção das escolas, questão que deveria ser assumida pela SEFP.

Como no "Convênio", não podemos desconsiderar que, mesmo priorizando a manutenção escolar, os recursos descentralizados do PDDE interferiram na organização do trabalho pedagógico quando possibilitaram estrutura física e de materiais adequadas à aprendizagem das crianças, no entanto, esta interferência é insuficiente para garantir aprendizagem a todos, pois pode não atender os objetivos dos ciclos, os projetos de cada turma, as necessidades de cada aluno e a formação do ser humano em sua integralidade.

A análise do montante de recursos descentralizados do PDDE e do Convênio à EMEIEF Lilian Freitas possibilitam outras reflexões. Vejamos os dados a seguir:

Tabela 23 - Demonstrativo de transferências do PDDE e do "Convênio" para a EMEIEF Lilian Freitas 2007-2010

Ano	Número de alunos	PDDE R$	Valores Corrigidos R$	Convênio R$	Valores Corrigidos R$
2007	301	2.973,00	3.543,05	7.228,00	8.613,91
2008	356	4.478,40	4.978,48	8.544,00	9.498,06
2009	374	5.035,10	5.373,49	8.992,00	9.596,33
2010	388	5.154,80	5.154,80	9.324,00	9.324,00

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados da Secretaria de Educação de Santo André
Valores corrigidos para 12/2010 pelo INPC/IBGE

Observamos que os montantes do "Convênio" são maiores do que os montantes do PDDE em todos os anos estudados e que os aumentos dos recursos financeiros descentralizados, pelo "Convênio" e pelo PDDE à EMEIEF Lilian Freitas, repuseram as perdas inflacionárias do período, no entanto, nos chama a atenção, que o maior aumento dos recursos é do PDDE. Os motantes do "Convênio" só aumentaram devido ao aumento do número de alunos matriculados, indicando que o governo federal proporcionou aumento dos recursos financeiros descentralizados as escolas municipais de Santo André superiores aos investimentos da própria PSA pelo " Convênio".

Os dados analisados até o momento mostram a importância de que os recursos financeiros descentralizados precisam incindir sobre as especificidades do PPP, possibilitando o acesso da comunidade escolar aos bens culturais. A estrutura física e a manutenção da escola, com banheiros funcionando, iluminação e ventilação adequada, àgua ao acesso dos alunos, limpeza adequada e outros, também são fundamentais para o trabalho pedagógico, no entanto, para atender as especificidades do trabalho pedagógico concomitante com pequenas manutenções faz-se necessário que os recursos descentralizados sejam aumentados.

A análise dos PPP da EMEIEF Lilian Freitas amplia esta reflexão. No que se refere ao objeto de estudo deste trabalho, os PPP de 2007, 2008, 2009 e 2010 indicam ações para a organização dos espaços da escola, solicitação de novos espaços pedagógicos, acompanhamento do trabalho pedagógico, incentivo à participação dos pais, levantamento das demandas das escolas, formação aos pais, avaliação das verbas, avaliação do trabalho do CE, participação das comunidade escolar e dos alunos e manutenção escolar.

No PPP de 2007, observa-se que a utilização dos recursos financeiros descentralizados desencadearam ações de incentivo à participação dos pais, cujo objetivo foi o de inserir o maior número possível de pais na observação das demandas da escola, no levantamento de sugestões, na discussão de ideias que melhorassem a escola e, principalmente, na possibilidade de fortalecer o contato dos representantes do CE com seus pares para que a representatividade dos diferentes segmentos acontecesse. Neste aspecto, de incentivo à participação da comunidade escolar, podemos destacar os convites aos pais para participarem da rotina escolar; a organização do plantão semanal de conselheiros; a manifestação por parte dos conselheiros nas assembleias gerais; a socialização das demandas e ações do CE em murais da escola; a representação do CE em reuniões bimestrais de pais e mestres e a organização da "Escola de Pais" com objetivo de discutir assuntos de interesses dos pais e envolvê-los nas ações da escola. Estas ações buscaram ampliar a participação dos pais para que a maioria pudesse opinar sobre as necessidades da escola e, inclusive, sobre a utilização dos recursos financeiros descentralizados com maior clareza sobre os acontecimentos e as necessidades da escola.

Outro destaque refere-se às indicações de manutenção e organização escolar. Em 2007, o PPP revela que foi priorizada a instalação de ventiladores nas salas de aula, a cobrança à Secretaria de Educação dos computadores para a organização e inauguração da sala de informática, a melhoria da parte externa da escola com o plantio de árvores frutíferas e plantas no gramado, a renovação da areia do parque, o reparo nas telas de proteção e a manutenção das portas dos armários das salas de aula.

Outro movimento em relação ao levantamento de demandas e a manutenção dos espaços foi desenvolvido com o Conselho Mirim, composto por um aluno representante de cada classe. Naquele ano, as reuniões do Conselho Mirim discutiram a conscientização dos alunos para a utilização dos espaços da escola, como o usos dos banheiros, utilização racional da água e não disperdício da merenda, bem como, as necessidades e demandas dos alunos para a melhoria da escola. No entanto, as demandas dos alunos não aparecem nas atas e nos PPP da escola, questão que precisa ser revista com urgencia.

Outra ação enfocou o acompanhamento do trabalho pedagógico por parte dos conselheiros com o objetivo de avaliar as necessidades pedagógicas que pudessem ser resolvidas com a aplicação dos recursos financeiros descentralizados. Para tal, a participação dos conselheiros em excursões; em projetos pedagógicos específicos, como "A Terra pede

socorro", "Nossa escola tem um pomar" e "A formação do povo brasileiro", foi importante para a definição de prioridades no uso dos recursos financeiros descentralizados. A participação do CE nos conselhos de ciclo onde foram discutidas as necessidades dos alunos com dificuldades de aprendizagem e nas reuniões pedagógicas semanais e mensais também possibilitaram a definição das prioridades pedagógicas com a participação ativa de todos os segmentos. A organização de exposições com as produções dos alunos, contação de histórias, oficinas de musicalização às famílias, aulas abertas e festas também foram espaços para que toda a comunidade escolar pudesse observar o trabalho pedagógico desenvolvido e opinar sobre o mesmo.

Fato interessante no ano de 2007 referiu-se à indicação da construção coletiva dos indicadores de qualidade para a melhoria da escola. Esses indicadores poderiam subsidiar, ainda mais, o gasto do dinheiro descentralizado, no entanto, o desenvolvimento desta ação não apareceu na avaliação final do PPP e não foi destacada nos anos subsequentes, o que nos leva a concluir que não foi desenvolvida.

Outra ação de destaque refere-se à avaliação do Plano de Aplicação de Recursos do CE com a participação de cada membro do CE. Esta avaliação organizada pela diretora e realizada individualmente por cada representante do CE aconteceu em três momentos no ano de 2007. Também foi destacada a importância da autoavaliação do trabalho desenvolvido por cada conselheiro e a necessidade das avaliações considerarem todos os aspectos que envolvem o CE, inclusive os relativos aos recursos financeiros descentralizados, tendo como base o Plano de Aplicação de Recursos e as prestações de contas.

O PPP de 2008 pouco se difere do PPP de 2007 no que se referiu as ações do CE em relação ao uso dos recursos financeiros descentralizados. Ambos mostram preocupação com o trabalho pedagógico ao propor o acampanhamento e a participação de toda a comunidade escolar em momentos da rotina da escola, mostram também a preocupação com a manutenção e organização escolar para a definição da utilização dos recursos financeiros descentralizados.

Em relação ao incentivo à participação das famílias, dos alunos e dos profisionais da educação para o levantamento de demandas da escola e para a definição das prioridades, mantiveram as ações de 2007, como: convidar constantemente os pais para participar da rotina escolar; organizar plantão semanal de conselheiros; manter a manifestação por parte

dos conselheiros nas assembleias gerais; socializar as demandas e ações do CE em murais da escola; garantir representantes do CE na reuniões bimestrais de pais e mestres e a organização da “Escola de Pais”.

Em relação à manutenção e organização escolar o PPP de 2008 indicou prioritariamente a compra de cortinas para o laboratório de informática, de ventiladores, datashow e furadeira. Quanto ao acompanhamento do trabalho pedagógico sugeriu a participação dos pais nas atividades extraclasse, em projetos específicos dos ciclos ou coletivos da escola, a participação nos conselhos de ciclo e em atividades cotidianas, como exposições das produções dos alunos, contação de histórias, oficinas com as famílias e as reuniões de conselho mirim para a participação dos alunos. Em relação à avaliação do trabalho realizado, em específico, no que se refere à descentralização dos recursos financeiros, sugeriu a avaliação em momentos necessários, além da avaliação semestral com a coordenação da diretora e pautada no plano de aplicação de recursos, na prestação de contas e na autoavaliação dos conselheiros no final do ano. Manteve o destaque sobre a importância da socialização da avaliação dos trabalhos realizados para incentivar àqueles que não participaram.

O PPP de 2009 também ressalta a preocupação e a organização da comunidade escolar para a utilização dos recursos financeiros descentralizados, por meio do incentivo à participação dos pais. Esse incentivo deu-se por meio de convites às famílias para participarem da rotina escolar e da socialização das demandas e ações do CE em murais da escola, ações já implementadas nos anos anteriores. Novas ações foram pensadas e implementadas, como a orientação à comunidade escolar sobre a organização curricular da escola, novas estratégias para levantar e divulgar as demandas, os assuntos tratados em reuniões de CE e seus encaminhamentos, bem como estratégias para prestar contas das decisões tomadas à comunidade escolar.

No entanto, o PPP de 2009 deixou de sugerir ações já discutidas nos anos anteriores que incentivariam e ampliariam a participação dos pais e a representatividade dos conselheiros. Ações que valorizariam a opinião da comunidade escolar sobre as necessidades da escola, inclusive, sobre a aplicação dos recursos financeiros descentralizados, como por exemplo, a organização do plantão semanal de conselheiros; a manifestação por parte dos conselheiros nas assembleias gerais; a preocupação com a representatividade; a representação do CE em reuniões bimestrais de pais e mestres e a organização da escola de pais com

objetivo de discutir assuntos de interesses dos pais e envolvê-los nas ações da escola. Essas ações não fizeram parte do PPP de 2009.

Outro destaque refere-se às indicações sobre a manutenção e organização escolar. Em 2009 foi inserido no PPP o Plano de Aplicação de Recursos para a utilização dos recursos descentralizados do "Convênio" e do PDDE, porém, não cita as discussões e não aprofunda os aspectos citados nesse plano. Também não cita a participação do Conselho Mirim nesse processo.

O acompanhamento do trabalho pedagógico, com o objetivo de avaliar as necessidades que pudessem ser resolvidas com os recursos descentralizados, também foi destacado nesse ano por meio da socialização periódica do currículo desenvolvido na escola; por intermédio da participação em eventos e oficinas na escola para que as famílias e funcionários pudessem conhecer o trabalho pedagógico desenvolvido, opinar sobre e sugerir melhorias. O PPP de 2009 também cita a participação do CE nos projetos da escola, mas nesse ano, especificamente em projetos advindos da Secretaria de Educaçao, nas áreas de ciências naturais e literatura. Outra questão que merece destaque refere-se à organização de escala para o acompanhamento das excursões da escola pelos conselheiros, como se fosse uma tarefa a ser cumprida pelos conselheiros com o intuito de ajudar os professores, apenas.

A participação nos conselheiros nos conselhos de ciclo onde foram discutidas as necessidades dos alunos com dificuldades de aprendizagem e nas reuniões pedagógicas semanais e mensais também foram mantidas e possibilitaram a definição das prioridades pedagógicas. O PPP de 2009 ainda destaca a apresentação dos novos conselheiros na reunião de pais, a elaboração do regimento interno do conselho, o acompanhamento sistemático do plano de aplicação de recursos do CE e a importância da prestação de contas.

A organização de exposições com as produções dos alunos, contação de histórias e oficinas de musicalização às famílias, aulas abertas e festas cujo objetivo, dentre outros, foi o de envolver as famílias na rotina pedagógica da escola, possibilitar observações do trabalho desenvolvido e opinar sobre o mesmo não foram citados no PPP de 2009.

Destacamos uma ação de acompanhamento pedagógico que no nosso ponto de vista difere das que aconteceram em 2007 e 2008. O PPP de 2009 indica que o CE observará as faltas excessivas dos alunos do Ensino Fundamental, comunicará os pais, organizará o

período de reposição para os alunos que ultrapassaram o limite de faltas, organizará a documentação em impresso próprio com arquivamento dos respectivos registros e a explicação aos pais e aos professores sobre o cálculo para a compensação de ausência. Essa ação coloca sob a responsabilidade dos conselheiros uma competência para além das atribuições postas na legislação vigente do CE, que no nosso ponto de vista merece discussão e revisão, pois são de responsabilidade do Estado, por meio dos profissionais da educação concursados para tal, não cabendo à responsabilidade do CE. Em 2009, também não há indicação referente à construção dos indicadores de qualidade destacados no PPP de 2007 e no que se refere à avaliação do trabalho realizado com os recursos descentralizados, as ações são as mesmas que já foram destacadas PPP de 2007.

Em 2010, no que se refere aos recuros financeiros descentralizados, o PPP mais uma vez destaca a preocupação com a manutenção e organização da escola como a compra de armários para guardar os equipamentos eletrônicos da escola, a construção de um jardim na entrada da escola, plantio de árvores frutíferas, canteiro para revigorar o "Projeto Horta", conserto de mimeógrafos, enceradeiras, rádios, mapotecas, troca de chaves e a importância de toda a comunidade escolar em observar os espaços internos e externos da escola para o levantamento das melhorias necessárias, bem como, garantir momentos de discussão dessas demandas junto aos pais e alunos.

Há indicações da participação do CE em alguns projetos da escola, como a "Mostra Literária" e "Projeto Diversidade Cultural", porém, são somente no "Projeto Horta", "Jardim do Beija Flor" e "Cantata de Natal" que os recursos financeiros foram utilizados: compra de sementes, mudas, terra adubada, lanternas, pilhas, papéis diversos, bexigas, fitas decorativas, tecidos etc.

A partir desta análise consideramos que muitos dos princípios, objetivos e ações que permearam os PPP de 2007 a 2010 da EMEIEF Lilian Freitas incidiram diretamente sobre as decisões e aplicação dos recursos financeiros descentralizados: ações referentes ao incentivo à participação da comunidade escolar, à dinâmica assumida para a aplicação dos recursos financeiros descentralizados, por meio das ações de levantamento de demandas; decisões; avaliação e algumas ações de acompanhamento do trabalho pedagógico.

Nos chama a atenção o fato de que especificamente nos anos de 2009 e 2010 não há destaque para ações de incentivo à participação da comunidade escolar, estratégia

importantíssima para garantir a representatividade de todos os segmentos; também nos chama a atenção o fato de que o acompanhamento pedagógico do CE se desdobrou em ações administrativas como por exemplo, a organização das reposições das faltas dos alunos e de documentações necessárias, pois há profissionais na escola, secretários e auxiliares administrativos que são responsáveis por essas ações. Destacamos que o pouco incentivo à participação da comunidade nos anos de 2009 e 2010 podem ter incindido sobre a diminuição das ações deliberativas nesses mesmos anos, questão já analisada neste trabalho.

Essa possível ruptura nos anos de 2009 e 2010, mesmo que sutil, pode indicar mudanças na concepção e na natureza do CE em função da descontinuidade da política pública vivida entre 2008/2009 em Santo André, devido à mudança de prefeito da cidade, assumida pelo PTB. Além disso, as discussões e estratégias de ações para a aplicação dos recursos descentralizados na organização do trabalho pedagógico foram mínimas e mantiveram a lógica da divisão do montante de recursos existentes. As discussões sobre a qualificação do trabalho pedagógico e melhoria da qualidade da educação não foram comtempladas na aplicação dos recursos financeiros necessários, não fizeram parte das discussões do PPP, com isso, o impacto das ações oriundas da descentralização de recursos financeiros nos projetos das modalidades, dos ciclos, das turmas e dos alunos é pouco visível. Infelizmente, as discussões dos PPP de 2007 a 2010 na EMEIE Lilian Freitas não incluíram a reflexão sobre o montante de recursos financeiros descentralizados necessários à escola para a implementação das ações pedagógicas, apenas dividiram os recursos determinados pela SE/“Convênio” e pelo MEC/PDDE entre as diversas prioridades da escola.

As entrevistas realizadas com o diretor da escola, conselheiros, assistente pedagógico, professores e vice diretor sobre a influência dos recursos descentralizados na organização do trabalho pedagógico possibilitaram o aprofundamento das questões acima discutidas. Para esta reflexão optamos por priorizar a análise dos aspectos comuns que se destacaram em todas as entrevistas: relações pessoais; montante de recursos descentralizados; estrutura, organização e manutenção dos espaços; organização do trabalho pedagógico e autonomia da escola. Também analisamos relatos específicos de cada entrevistado por sugerirem possíveis mudanças à política de descentralização de recursos financeiros.

A preocupação com as relações estabelecidas entre e nos diferentes segmentos da escola foi a primeira questão que se destacou em todas as entrevistas. Há um consenso entre os entrevistados de que o diálogo é fundamental para o andamento dos trabalhos da escola,

interferindo nas relações entre o grupo e no comprometimento dos conselheiros. Quanto às relações estabelecidas entre o grupo, a diretora relata a importância da atenção às relações que vão se estabelecendo no dia a dia na escola, não com o intuito de evitar os conflitos e divergências de ideias, e sim, com o objetivo de incentivar a troca de ideias como uma estratégia que possibilite o alcance dos objetivos postos no PPP. Essa postura de diálogo interfere, inclusive, no compromisso dos conselheiros para com a escola. Para a diretora da escola:

> O diálogo, a conversa com a equipe foi fundamental e continua sendo fundamental, é importante para aproximar as famílias da escola. Não é fácil contar com o comprometimento de todos os conselheiros, pois muitos iniciam os trabalhos e desistem ao perceberem a responsabilidade de seu papel, o tempo de dedicação à escola, a quantidade de atribuições ou simplesmente, por problemas particulares ou mudanças de endereço. O diálogo é constante, é fundamental para aproximar as famílias da escola e interfere diretamente sobre a utilização do dinheiro.

A importância do diálogo também se destaca no relato da conselheira, integrante do conselho há dois anos, quando em vários momentos da entrevista disse que a definição do que precisa ser melhorado na escola é decidida em reuniões com o CE, porém, anteriormente, é colocado em discussão com todos os funcionários da escola e com os pais. Evidencia a parceria entre todos na escola em função do diálogo. Para a conselheira:

> Todos conversam sobre as necessidades da escola, cada conselheiro leva para discussão com seus pares e então se aprova no CE, com conversas a tomada de decisões é tranquila e não há problemas. No meu caso, a conversa com as famílias sobre o que a escola precisa e as reuniões de prestação de contas contribui para fortalecer o contato com os pais.

Exclusivamente na entrevista da diretora fica evidente a relação entre a postura dialógica e a importância da formação com toda equipe escolar, incluindo aqui, os conselheiros. Formação que envolve além das questões conceituais sobre a importância do CE, o papel dos conselheiros, a função da escola, dos profissionais da educação, informações referentes à aplicação dos recursos financeiros descentralizados, à prestação de contas, o planejamento da aplicação dos recursos e outros. No seu relato, a diretora deixa explícito que investir no compromisso dos conselheiros possibilita um olhar mais sistemático e aprofundado dos diferentes segmentos para os problemas da escola; possibilita escuta aos professores, pais e alunos, bem como, escolhas mais acertadas, o que incide diretamente sobre as decisões, as definições de prioridades e o uso dos recursos financeiros descentralizados. Essa postura requer formação e, segundo a diretora, “ [...] a gestão ficou muito mais visível e

democrática, eu tenho pais, professores, funcionários, todos participando, melhorou muito. Eu acho que agora eu não conseguiria viver sem Conselho."

Essa tentativa de organizar a escola a partir do diálogo com e entre os diferentes segmentos parece ser uma possibilidade de romper com a lógica de dominação, de interesses individualistas e hierarquização da sociedade capitalista e consequentemente da escola. Uma tentativa de romper com esses mecanismos repressivos que submete e muitas vezes paralisa a classe trabalhadora em função dos desejos da classe dominante e do Estado. Paro (2011) nos chama a atenção para o fato de que há duas maneiras de produzir a convivência: pela dominação e pelo diálogo.

> A dominação é uma prática política autoritária que reduz o outro à condição de objeto, à medida que anula ou diminui sua subjetividade e estabelece o poder de uns sobre os outros. Já o diálogo é a alternativa democrática de convivência política. Repare-se que não se trata de conceber a democracia em seu sentido mais restrito de "governo do povo" ou de vontade da maioria, mas de vê-la em seu sentido mais rigoroso e geral, ou seja, como convivência pacífica e livre entre indivíduos e grupos que se afirmam como sujeitos históricos. (PARO, 2011, p. 27)

É o exercício do diálogo que procura dar condições para a participação da classe trabalhadora, procura romper com a lógica da força e do poder de uns sobre os outros e investe na colaboração recíproca entre as pessoas em função da existência de interesses comuns dos diferentes segmentos que compõem a escola, e concomitantemente a troca e universalização do saber vai se revelando como elemento de transformação social

Esse avanço, explícito na entrevista e vivido na rotina da EMEIEF Lilian Freitas, não nos impede de refletir sobre o relato da diretora, já descrito acima, quando diz: " [...] eu tenho pais, professores, funcionários, todos participando". O uso do termo "eu tenho" indica que apesar da importância atribuída ao diálogo e a participação da comunidade escolar, ainda há na função da diretora a ideia de que ela é a responsável final pelas decisões da escola, mostra que o apoderamento do espaço público em função do cargo exercido é difícil de ser alterado.

Em relação ao montante de recursos descentralizado à escola, os entrevistados foram unânimes em dizer que o montante de recursos financeiros descentralizados para a escola é suficiente para atender as demandas da escola. Primeiro, porque a PSA tem realizado a manutenção da escola e suprido a mesma com materiais de escritório e pedagógicos; e segundo, porque a escola já conta com muitos materiais pedagógicos, como livros de literatura, jogos diversos, materiais para atividades físicas, dvds etc. Apesar de a maioria dos

entrevistados relatarem que os montantes dos recursos que a escola recebe são suficientes para atender as necessidades da mesma, dois relatos mostraram que não é bem assim, devido ao não acesso dos alunos às atividades culturais como teatro, exposições, espetáculos etc.

Observamos que na EMEIEF Lilian Freitas a aplicação dos recursos financeiros descentralizados é feita apenas para compras de materiais pedagógico, de escritório e eletrônicos e à manutenção dos equipamentos e espaços, ocultando outras ações que garantiriam a melhoria da educação, o que consente uma falsa ideia de que os recursos financeiros são suficientes. Uma reflexão de Paro (2009) nos ajuda a ampliar esta questão:

> [...] é no conjunto de fatores constitutivos das práticas presentes no interiror da escola que devem ser buscadas as causas de seus problemas e as fontes de suas soluções: no montante e na utilização dos recursos materiais e financeiros; na organização do trabalho; nos métodos de ensino; na formação, desempenho e satisfação do pessoal escolar; nos currículos e nos programas; no tamanho das turmas; na adequação dos edifícios; na utilização dos tempos e espaços; na distribuição da autoridade e do poder na instituição; na relação com os membros da comunidade e na importância que se dê a seu papel como cidadão/sujeitos; no planejamento, na avaliação e no acompanhamento constante das práticas escolares; enfim, em tudo que diz respeito à estrutura e ao funcionamento da escola.(PARO, 2009, p.99)

Esta reflexão nos permite pensar sobre a importância dos recursos financeiros à melhoria da qualidade, para tal, precisamos ampliar as possibilidade de sua aplicação, de modo que considere muito mais do que a estrutura e o funcionamento administrativo da escola, para que interfiram diretamente na melhoria do trabalho pedagógico. Para que isto ocorra, os planos de aplicação de recursos deveriam considerar a educação em seu conceito ampliado: " A educação é, pois, a apropriação da cultura produzida historicamente." (PARO, 2011, p.26); considerar que os recursos financeiros descentralizados devem contribuir à partilha de conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade, das crenças, valores, direito, ciência, filosofia, artes, costumes, tecnologia e tudo mais que constitui a produção histórica do homem, logo, um plano de aplicação de recursos financeiros que prioriza a compra de materiais, o conserto de equipamentos e a manutenção escolar apresenta um visão bastante restrita da educação ou tende, pela insuficiência de recursos, a optar apenas pelas prioridades emergenciais, colocando por exemplo, as vivências culturais em segundo plano. Compras, consertos e manutenções são importantes, mas não devem ser priorizadas em função das vivências, esta última também é essencial para a formação do ser humano.

Duas outras questões também evidenciaram que a suficiência do montante de recursos financeiros descentralizados a EMEIEF Lilian Freitas não é tão real como relatada nas

entrevistas: a indicação de que a escola poderia investir em mais recursos tecnológicos, quando a conselheira destaca que este é o único investimento ainda necessário à escola e a necessidade de uma ajuda de custo, uma colaboração aos conselheiros para as despesas nos momentos de pesquisa de preços e de compra de materiais para a escola: despesas com estacionamento, passagem de ônibus, gasolina e alimentação. A diretora reforça essa questão quando destaca que:

> Trabalhar com os recursos não consome tempo, só a compra, pois não adianta contar com os conselheiros para compra, pois eles não têm carro para irem comprar, dinheiro para transportes e para a alimentação. A falta deste recurso faz com que eu assuma este compromisso, disponibilizando do meu bolso estas despesas.

A estrutura, a manutenção e a organização do espaço também foram muito comentadas nas entrevistas por todos. Há unanimidade em defender a importância da ampliação dos espaços da escola para melhor organização dos materiais comprados com os recursos descentralizados e melhor organização do trabalho pedagógico. "A escola tem muitos espaços adaptados e isso não é funcional no dia a dia", disse a assistente pedagógica. Todos relataram que faltam espaços para deixar os materiais ao acesso dos alunos e professores, como para ampliar e diversificar as atividades pedagógicas. Também indicaram a necessidade da ampliação do laboratório de informática; da construção de uma biblioteca; de uma sala multiuso para atividades de dança, capoeira, pintura, banda etc.; uma sala para apoio pedagógico aos alunos do reforço escolar; uma sala multiuso; uma sala de reuniões e uma diretoria. Dstacam a impossibilidade de utilizarem os recursos para essas ampliações e o não atendimento por parte da Secretaria de Educação dessas solicitações, ficando a escola impossibilitada de resolver esse problema.

Segundo os relatos dos professores, as verbas descentralizadas contribuíram para a organização do trabalho pedagógico, pois foram utilizadas em alguns projetos, como por exemplo, o "Jardim do Beja Flor", e também, contribuíram para a gestão da escola, pois trouxeram outra visão para a escola: a importâcia da participação de todos. Por várias vezes, os relatos mostraram que a escola possui uma diversidade de materiais pedagógicos, como livros de literatura infantil de excelente qualidade, jogos para alfabetização, para matemática, materiais diversos para artes, telas para projeção multimídia em todas as salas de aula, projetor, computadores, tc., indicando que essas são questões essenciais para a organização do trabalho pedagógico, visão que precisa ser ampliada segundo os pressupostos já discutidos neste trabalho.

A entrevista com a vice-diretora revela que os recursos financeiros descentralizados contribuíram para o trabalho pedagógico, pois atenderam todas as solicitações de compra de materiais para os projetos desenvolvidos. É categórica em dizer que o dinheiro que a escola recebeu do PDDE e do "Convênio" ajudou muito, pois contribuiu para organizar e ampliar o trabalho pedagógico e incentivou o professor a criar e inovar suas estratégias de trabalho. " Eu vivenciei isso em 2004, não existia o dinheiro e para organizar uma mostra cultural, não tinha dinheiro e nós tiramos do bolso. [...] pra quem viveu isso, como eu vivi, hoje foi um avanço, dá um incentivo grande para a gente, para o professor, incentiva muito." Foi apenas a vice-diretora quem falou da Mostra Cultural, mesmo assim, relacionando os recursos financeiros à compra de materiais necessários a essa organização.

Chamou-nos a atenção o fato de que todos os entrevistados relataram que os recursos financeiros descentralizados contribuíram para organização do trabalho pedagógico, no entanto, a compra de materiais é a prioridade vislumbrada pela equipe, uma visão que precisa ser repensada, pois as vivências nas diversas áreas, como dança, teatro, pintura, modelagem, pesquisas em ambientes diversos, visistas a cidades históricas, museus, etc. também precisam ser priorizadas para a formação dos alunos. Apesar dos relatos de que os montantes de recursos descentralizados são suficientes, apenas o atendimento das questões citadas acima demandaria a ampliação dos mesmos.

A assistente pedagógica também reforça que os recursos financeiros descentralizados contribuem bastante para a organização do trabalho pedagógico e que as mudanças possibilitadas pelas verbas são visíveis no espaço físico da escola, na ampliação da quantidade e diversidade de materiais peagógicos e no trabalho em sala de aula. "Nas salas têm até os telões e kit multimídia pra auxiliar junto com outros materiais pedagógicos e quando há alguma necessidade que as professoras trazem, a gente vê como pode ser adquirido, se é via almoxarifado da prefeitura ou com a verba." Observamos mais uma vez que os recursos financeiros descentralizados são priorizados para compra e manutenção e destacamos a necessidade de ampliar a visão sobre a utilização dos mesmos.

A autonomia, apesar de relatada apenas pela diretora e vice-diretora, foi bastante destacada. A diretora relata que "falta um pouco de autonomia pra nós dentro da formatação que está", referindo-se à divisão trimestral da verba descentralizada ora para consumo e ora para consumo e serviço concomitante. Isso também é destacado pela vice-diretora quando relata que a escola precisa de mais autonomia para decidir onde os recursos financeiros

descentralizados serão gastos e nesse momento sugere que os mesmos possam ser ampliados para utilização em atividades culturais com os alunos, como: cinema, teatro, museus, espetáculos de dança, etc..

Ambas destacam que a legislação do "Convênio" e do PDDE inviabiliza o encaminhamento de algumas ações necessárias e tem prejudicado o andamento do trabalho pedagógico. "As vezes quebra um rádio em um trimestre e não é possível arrumá-lo pois a verba do trimestre é para consumo," por esse motivo, a diretora sugere que a escola tenha mais autonomia nas decisões sobre a utilização dos recursos descentralizados, o que demandaria, pelo menos, análise da Secretaria de Educação sobre essa questão, alterando essa determinação.

Além disso, para ampliar a aplicação dos recursos financeiros faz-se necessário alterações na legislação municipal vigente, pois a minuta do "Convênio", anexada à Lei nº 8.805, de 2005, que autoriza a celebração de Convênio entre o município de Santo André e os Conselhos de Escola, especifica que os recursos finaceiros repassados destinam-se ao atendimento de despesas de pequeno vulto, o que restringe a atuação da escola. A clausula 2ª da Lei n.º 8.805 de 2005 especifica:

> Despesas de Pequeno Vulto
> I – Serviços postais não previstos em contrato preexistentes;
> II – Artigos de escritório, impressos e papéis, produtos de higiene e limpeza, desde que em quantidades restritas, para uso e consumo imediato, não existentes no almoxarifado;
> III – Despesas destinadas a pequenos consertos de equipamentos, móveis e utensílios, cuja demora possa comprometer a rotina escolar;
> IV - Despesas com conservação e adaptações de bens imóveis, como aquelas destinadas a pequenos consertos, reparos e substituições de materiais em imóveis públicos, cuja demora possa comprometer a rotina escolar;
> V – Despesas contábeis;
> VI – Outras despesas emergenciais não previstas aqui.

Analisamos que apesar de toda discussão sobre a importância da gestão democrática na rede de Santo André, nos anos de 1997 a 2008 e de todas as ações realizadas para esse fim, o "Convênio" estabelecido entre a PSA e os CE limitou a atuação das escolas, questão que precisa ser revista. As atividades culturais, por exemplo, podem ser consideradas ou não no ítem VI – outras despesas emergenciais não previstas aqui - dependendo da interpretação que se faça do que é emergencial.

Os dados das entrevistas também reforçaram questões já analisadas nas atas do CE, nos planos de trabalho e nos PPP: a importância do diálogo entre todos os envolvidos no

processo educativo; o incentivo constante à participação de todos; a necessidade de formação para discussões relativas à gestão democrática e a tomada de decisões coletivas. São questões essenciais relatadas por todos os entrevistados, tanto para a qualificação do trabalho da escola, quanto para a utilização dos recursos financeiros descentralizados.

As entrevistas também mostraram outras questões: a concordância de que os recursos finaceiros descentralizados devem melhorar o que a escola já tem e contribuir para atender as especificidades do PPP da escola, no entanto, há uma solicitação explícita de que a escola necessita ampliar e construir novos espaços para melhorar a organização do trabalho pedagógico, questão até então não priorizada pela PSA.

Também há consenso de que o dinheiro recebido do "Convênio" e pelo PDDE são suficientes para atender as necessidades da escola, uma visão estreita frente ao conceito de educação já discutido neste trabalho; consenso que o movimento de levantamento de demandas entre os diferentes segmentos da escola e a tomada de decisões coletivas têm contribuído para melhorar o trabalho pedagógico, no mínimo, em dois aspectos: o primeiro, referente à melhoria na gestão da escola quando destacam que os recursos descentralizados facilitaram essa gestão em função do fortalecimento do CE, e o segundo, referente à melhora no trabalho pedagógico quando revelam que a escola, por meio das verbas recebidas, dispõe e uma diversidade de materiais pedagógicos, o que incentiva e motiva os professores na organização de diferentes situações de aprendizagem.

No entanto, a concordância de que os recursos financeiros descentralizados são suficientes para atender as demandas da escola, se contrapõem à necessidade, também relatada, de que a escola não tem ampliado o acesso dos alunos aos bens culturais, como peças teatrais, museus, espetáculos de dança, concertos, exposições de arte e outras experiências culturais que contribuem para a formação dos alunos.

Uma alteração na legislação municipal referente aos objetivos do "Convênio", concomitante ao aumento da verba, à destinação específica dos recursos aos projetos da escola e dos ciclos, viabilizaria a questão acima, fundamental para organizaçãodo trabalho pedagógico e para a formação dos alunos. Outra questão que demanda alteração na legislação refere-se à ajuda financeira ao CE para despesas com estacionamento, transporte e alimentação, o que faz com que o diretor ainda disponibilize dinheiro do seu bolso para esse fim, como citado na entrevista pela diretora, sendo mais uma das justificativas para centralizar

essa ação na sua pessoa, pelo fato de os conselheiros, em muitos casos, não disporem dessa condição.

Outras duas questões reveladas nas entrevistas também merecem atenção do Estado para viabilizar os recursos descentralizados da melhor forma possível: maior autonomia das escolas nas despesas de custeio e a falta de preocupação com as despesas de capital . A autonomia da escola em poder definir se o recursos descentralizados serão destinados ao consumo ou ao serviço é destacada como necessária para atender as demandas emergenciais e sazonais que ocorrem no dia a dia da escola, bem como, para viabilizar o trabalho pedagógico que sofre as mais variadas intercorrências, como por exemplo, a chegada um novo grupo de alunos, uma ideia inusitada, um acontecimento na cidade e outras questões que o torna flexível e muitas vezes imprevisível. Por outro lado, a falta de preocupação da escola com as despesas de capital inviabiliza discussões sobre a necessidade do aumento dessa verba, o que poderia ampliar e melhorar os projetos da escola.

Destacamos a importância de rever estas questões, pois contribuiria para que os recursos financeiros descentralizados às escolas atendessem as especificidades do Projeto Político-Pedagógico, colaborando cada vez mais para a organização do trabalho pedagógico e, consequentemente, para a formação do ser humano.

Considerações Finais

No decorrer deste trabalho, buscamos analisar em que medida os recursos financeiros descentralizados às escolas municipais de Santo André contribuíram para a organização do trabalho pedagógico e para mudanças nas relações de poder.

Fomos à rede municipal de Santo André analisar a implementação da política de descentralização de recursos financeiros às escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental: o montante de recursos financeiros descentralizados pelo "Convênio" da prefeitura de Santo André e pelo Programa Dinheiro Direto na Escola aos Conselhos de Escola; o uso dos recursos financeiros; as prioridades estabelecidas e sua relação com o trabalho pedagógico no período de 2007 a 2010.

Ao fim deste trabalho apresentamos alguns elementos que articulados entre si, podem contribuir à implementação de políticas públicas de descentralização dos recursos financeiros voltadas à democratização: a importância do diálogo cotidiano, o incentivo a participação; o fortalecimento do Conselho de Escola; a autonomia escolar; o aumento dos montantes descentralizados; a formação da comunidade escolar; a continuidade das políticas públicas e a ampliação do conceito de educação. Destacamos a importância da articulação dessas questões e de outras que possam surgir em cada realidade, bem como, que as reflexões aqui postas não têm a intenção de indicar modelos ou estratégias de trabalho, muito menos de concluir esta discussão, e sim, provocar reflexões que ampliem as discussões sobre a descentralização de recursos financeiros às escolas e de incentivar novos trabalhos que aprofundem esta temática e os conceitos aqui discutidos.

Embora existam controvésias, armadilhas e ambiguidades sobre a questão da descentralização, reconhecemos que nas últimas décadas, a descentralização de recursos financeiros é parte integrante do plano de reforma do estado brasileiro, cujo objetivo principal é a diminuição dos gastos públicos, em contrapartida, os estudos realizados mostram que a descentralização pode se tornar um poderoso instrumento à democratização.

Nas entrevistas realizadas, os relatos da diretora e dos conselheiros mostram que a utilização do dinheiro descentralizado à escola pode ser uma estratégia para ampliar o diálogo com as famílias e para resgatar o comprometimento com a escola. Destacam que o movimento

de representatividade entre os diferentes segmentos da escola possibilita a troca de opiniões e discussões entre o maior número de pessoas possível. É o movimento de conversa, opinião e tomada de decisão coletiva que contribui à democratização.

Observamos que o movimento de descentralização de recursos financeiros pode propiciar avanços importantes, quando incentiva a participação de mais pessoas na discussão do dinheiro público; quando motiva a participação dos diferentes segmentos no cotidiano escolar; na tomada de decisão coletiva e no planejamento, acompanhamento e avaliação, também coletivos, do trabalho realizado pela escola. Essa vivência democrática na escola pode propiciar reflexões e participações locais, regionais e nacionais, na gestão dos serviços sociais e na formulação das políticas públicas, contribuindo à autonomia dos cidadãos. Os dados das entrevistas, a análise dos Projetos Políticos-Pedagógico e as atas do Conselho de Escola, mostraram a valorização e a prioridade dada a participação do maior número de pessoas na definição do uso dos recursos descentralizados, logo, corroboraram com a ideia de que há uma relação entre descentralização e democracia, pois a descentralização pode incentivar práticas democráticas.

Fortalecer o Conselho de Escola, tornando-o pessoa jurídica e assumindo-o como instância máxima de deliberação, investir em formações e na troca de experiências entre os Conselhos de Escola, também foi fundamental para incentivar processos democráticos, assegurando, inclusive legalmente, à comunidade escolar condições de planejar, decidir, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos financeiros descentralizados. Essas ações procuraram romper com a idéia de que os professores e principalmente a diretora detém o poder de decisão e expandiram-se as discussões acerca das necessidades e interesses da escola e da organização dos espaços e projetos pedagógicos junto a comunidade escolar.

Também acreditamos nas discussões conceituais amplamente realizadas nas escolas municipais de Santo André, sobre a importância da participação, do papel do Conselho de Escola e da sua função, inclusive no uso dos recursos financeiros descentralizados e concordamos com o posicionamento assumido pelos Conselhos de Escola em não administrarem recursos advindos do setor privado ou de campanhas organizadas pela comunidade escolar, por poder acirrar a competitividade entre as escolas e desrresponsabilizar o Estado das suas atribuições com o financiamento da educação pública, uma estratégia que reforçou as responsabilidades assumidas pela escola e as assumidas pela Secretaria de Educação e pela prefeitura de Santo André.

O processo vivido em Santo André também é um exemplo que coaduna com as discussões de que políticas contínuas de formação contribuem para participação, adesão e qualificação dos processos descentralizadores, tanto do ponto de vista dos gestores na adesão aos projetos descentralizados, como do ponto de vista da comunidade à participação. Os dados das atas do Conselho de Escola da EMEIEF pesquisada mostraram que todo o processo formativo vivido na rede municipal, de 1997 a 2008, contribuiu para a compreensão do papel do Conselho de Escola, o que possibilitou que nos anos de 2007 e 2008 o Conselho de Escola assumisse e priorizasse ações deliberativas. Em contrapartida, os dados também mostraram que em 2009 e 2010, a Secretaria de Educação desconsiderou as ações de formação com a comunidade escolar, o que transformou a participação em ações burocráticas de prestações de contas, diminuindo consideravelmente as ações deliberativas na aplicação dos recursos financeiros descentralizados, de sete ações deliberativas em 2007 para apenas uma em 2010.

Defendemos que a continuidade das políticas públicas é fundamental para a adesão e a continuidade dos projetos descentralizadores, incluindo aqui, os recursos financeiros descentralizados, que no caso da escola estudada sofreu alterações nos processos de deliberação, possivelmente, devido à descontinuidade da política pública em Santo André em função das mudanças na gestão da escola e na Secretaria de Educação no ano de 2009.

Essa ruptura vivida em 2009, mostra que o caráter deliberativo do CE ainda precisa ser discutido e garantido, pois a autonomia da escola ainda não foi alcançada e caminha vagarosamente, sendo a Secretaria de Educação a instância de decisão e a diretora da escola a última pessoa a ser consultada nas tomadas de decisão e a representante ainda legítimada pela comunidade escolar para responder ao Estado. O papel deliberativo do Conselho de Escola precisa ser discutido, entendido e assumido para que, de fato, a comunidade escolar por meio de reflexões e do diálogo, busque a sua identidade e delibere sobre objetivos que atendam aos interesses coletivos e as necessidades da escola.

Outra questão que se destacou nos dados desta pesquisa refere-se à equidade. Da mesma forma que as políticas de fundos podem e devem induzir ações menos desiguais, o trabalho realizado mostra que as políticas de descentralização de recursos financeiros às escolas também deveriam induzir ações menos desiguais, redistribuindo os recursos de forma a atender as necessidades de cada região e de cada escola. Avaliamos a importância de cada escola receber um montante relacionado e articulado ao seu Projeto Político-Pedagógico, pois

as regiões e as escolas apresentam situações diferenciadas que requerem ações e montantes de recursos também diferenciados para a garantia da aprendizagem a todos.

Os dados mostram que há uma padronização dos montantes de recursos financeiros às escolas, pois observamos que todas as escolas receberam, do PDDE e do "Convênio", o mesmo valor por aluno e não foram considerados outros fatores que interferiram no processo de ensino e aprendizagem, como por exemplo, o número de alunos deficientes atendidos pelas escolas, o número de alunos com dificuldades de aprendizagem, as condições sociais e culturais dos alunos e professores etc.. Defendemos que essa questão merece ser reavaliada, pois se desejamos equidade entre as escolas, devemos considerar as diferentes realidades e as diferentes necessidades, o que possivelmente implicaria em montantes de recursos diferenciados para cada escola. A construção do Projeto Político- Pedagógico deveria incluir a estimativa dos recursos financeiros necessários à sua implementação, para que os montantes de cada escola fossem definidos à luz do Projeto Político-Pedagógico.

No que se refere ao montante de recursos e especificamente ao analisarmos os dados referentes ao Fundeb, observamos o aumento da transferência dos recursos em todas as esferas: federal, estadual e municipal. Em Santo André, por exemplo, a transferência de aproximadamente 94 milhões em 2011 é considerável se comparada aos 39 milhões de 2007 e, principalmente, se comparada ao último ano do Fundef, que transferiu apenas 20 milhões para Santo André; no entanto, o aumento de recursos financeiros para a educação não incidiu sobre as transferências diretas para a escola, pois o "Convênio" não aumentou os montantes de recursos financeiros descentralizados para as escolas de Santo André no período estudado. Os recursos do PDDE à prefeitura de Santo André não assumiram a mesma taxa de crescimento do Fundeb, e os recursos do "Convênio" mantiveram o valor de R$ 24,00 por aluno/ano no período pesquisado, questão que precisa ser reavaliada.

Destacamos também que os recursos financeiros descentralizados às escolas municipais de Santo André foram definidos pelo número de alunos atendidos no Censo Escolar do MEC e não pela implementação do Projeto Político-Pedagógico, seguindo a mesma lógica das políticas de financiamento da educação brasileira, quanto mais aluno, mais dinheiro, além disso, representou uma dicotomia entre as discussões pedagógicas realizadas na rede de Santo André sobre o financiamento às escolas, obrigando a escola a decidir pela compra de equipamentos e materiais, organização e manutenção escolar juntamente às atividades pedagógicas. Essa ação não nos parece a mais adequada, e colocou nas mãos da

comunidade escolar a responsabilidade por esssa escolha, quando na verdade cabe ao poder público garantir o financiamento a todas as demandas que corroboram ao bom funcionamento da escola e à aprendizagem de todos os alunos.

Não cabe à escola pública resolver os problemas de escassez no financiamento, esta é uma responsabilidade do Estado, além disso, a descentralização dos recursos financeiros não pode restringir-se à organização, manutenção e compra de equipamentos e materiais, deve possibilitar o olhar sobre os fins da educação, sobre os processos de ensino e de aprendizagem, por ser mais um elemento a ser utilizado na organização do trabalho pedagógico. Destacamos como fundamental a ampliação do conceito de educação por toda comunidade escolar, neste contexto, avaliamos que os recursos financeiros descentralizadas da escola pesquisada foram insuficientes para atender a formação do ser humano na sua integralidade, pressupôs pouco acesso aos conhecimentos historicamente acumulados, à apropriação cultural e pouco contribuiu à autonomia da escola na elaboração, implementação e avaliação do Projeto Político-Pedagógico.

Também observamos a importância atribuída ao Projeto Político-Pedagógico e sua contribuição à construção da identidade da escola, no entanto, a sua implementação, principalmente, no que se refere a aplicação dos recursos financeiros descentralizados ainda é monitorada pelos órgãos centrais, pois seu uso ainda é determinado pelas orientações da Secretaria de Educação, que nem sempre atende as necessidades da escola. Podemos citar que os planos de aplicação de recursos de 2007 a 2010 não abrangeram, por exemplo, visitas à museus, teatro, espetáculos etc, atividades muito destacadas pelos conselheiros, professores, diretora, vice-diretora e assistente pedagógica e consideradas fundamentais à formação dos alunos. Nos anos de 2009 e 2010 também observamos uma preocupação exacerbada com o cumprimento das ações formais que envolveram o Conselho de Escola: registros, atas, reuniões e prazos em detrimento ao incentivo à participação e as discussões das concepções que embasam as decisões no uso dos recursos financeiros descentralizados, o que precisa ser rediscutido.

De certa forma, também concordamos que o fato de os recursos financeiros descentralizados serem direcionados para a compra de materiais, organização e manutenção escolar atenuam a função do Estado e sua responsabilidade com essa questão, desviando o olhar da escola para questões estruturais e de manutenção em prejuízo das pedagógicas. A discussão conceitual sobre os critérios a serem considerados para a definição dos montantes

financeiros descentralizados e a reflexão sobre a utilização desses recursos articulada ao Projeto Político-Pedagógico são fundamentais para avançarmos na implementaçao das políticas de descentralização de recursos financeiros às escolas públicas brasileiras.

Ao retomarmos o conceito de descentralização assumido neste trabalho, que pressupõe que o encontro entre autonomia dos níveis locais, a participação dos sujeitos e a diluição do poder decisório contribuem para mudanças nas relações de poder das instituições, destacamos que a descentralização de recursos financeiros na escola pesquisada e, consequentemente, a participação e a tomada de decisões coletivas provocaram algumas mudanças nas relações de poder na escola, pois todos os entrevistados destacaram a importância de processos dialógicos. O diálogo estabelecido entre os diferentes segmentos possibilitou a participação da comunidade escolar, questão destacada principalmente nas atas do Conselho de Escola e nos Projetos Politicos-Pedagógico e nas entrevistas, no entanto, a comunidade escolar ainda considera a diretora a responsável última por responder ao Estado, o que nos leva a considerar que esse processo buscou transformações nas relações de poder no interior da escola, mas não entre a escola e o Estado. O deslocamento dos recursos do centro para os entes locais não garantiu a eliminação dessa hierarquização e dominação.

Por estas questões, postas e vividas pelo cotidiano escolar, este trabalho mostrou que ainda há pouca relação entre a descentralização dos recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico. Os planos de aplicação dos recursos financeiros descentralizados priorizaram a compra de materiais, o conserto e a manutenção dos espaços e equipamentos, colocando as vivências à formação do ser humano em segundo plano. Cabe priorizarmos a articulação cuidadosa entre os recursos financeiros descentralizados e o Projeto Político Pedagógico, preferencialmente, embasada por discussões e concepções sobre sociedade, educação, escola e ser humano. Ações que viabilizem a articulação das questões, aqui destacadas, devem ser pensadas pelos gestores e pela comunidade escolar à implementação dos recursos financeiros descentralizados.

Ainda há muito a fazer para a consolidação de tendências descentralizadoras alicerçadas em bases democráticas e formativas à construção do sujeito histórico; ainda há muito a fazer para imprimir na agenda política um debate crítico com toda a sociedade. Neste debate, defendemos a rediscussão do conceito e da abrangência pedagógica que deve assumir os recursos financeiros descentralizados à formação do ser humano e, consequentemente, à melhoria das escolas públicas brasileira.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luíz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p.41-67, jun. 2005.

ABICALIL. Carlos Augusto. *Plano Nacional da Educação: os desafios do financiamento para uma educação básica de qualidade*. Brasília: MEC, 2011.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas e PERONI, Vera Maria Vidal. *Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do Estado na educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 204 p.

_____.Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Revista Educação e Sociedade,* Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

_____ e CAMARGO, Rubens Barbosa. *Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos de Escola.* 2007, 10p. Disponível em http://www.upcme.org.br/site/docs/Rubens%20Carlos.pdf. Acessado em 26/05/12.

ALMEIDA, Maria Hermínia Teresa de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p.29-40, jun. 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. *O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil:* os recursos como um percentual do PIB. São Paulo: Unicamp, 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes & GIL, Juca. *Política de Fundos na Educação: duas posições. Adufpa:* Belém Pará, 2003, 12p. Disponível em http://www.adufpa.org.br/reform_univ/artigos/Poltic_fundos_educ.htm. Acessado em 02 de dezembro de 2010.

_____, Lisete Regina Gomes e outros. Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações. *Revista Adusp*, São Paulo, n.32, p.30-42, abril. 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. *Avaliação das Políticas Sociais: uma questão em debate*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.29-40.

_____. O Mito da Descentralização: Maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n.31, 1996. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/108/54/. Acessado em 8 de janeiro de 2011.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, vol. 14, n.40, jun. 1999.

ARROYO, Miguel Gonzáles. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política? *In: Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.* São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56

AZEVEDO, Fernando e outros. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959).* Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010. 122 p.

BOBBIO, Noberto et all. *Dicionário de Política.* 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. 459 p.

BONDIOLI, Anna. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada.* Campinas: Autores associados, 2004. 233p.

BORJA, Jordi. Descentralización: Una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociologia,* México*, v.*46, nº 4, p. 5-33, out./dez. 1984.

_____. *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico Sociales en la Ciudad y Participación Popular*. Barcelona: Ayuntamento de BarceIona, 1988. 76 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*. Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acessado em 13/05/2010.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998.* Brasília: MARE, 1998.127 p.

_____. Emenda Constitucional n.14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acessado em 13/05/2010.

_____. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. *Diário oficial da União,* Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* Brasília: Distrito Federal, 1998. Disponível em www.planalto.gov.br/civil_03/mpv/Antigas/. Acessado em 07/11/2011.

_____. Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995. *Diário Oficial da União*. Brasília: Distrito Federal, 1995.

_____. Portaria nº 2.896 de 17 de setembro de 2004. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola. Disponível em http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3842. Acessada em 17/02/2012.

_____. *Conselhos de Escola: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública.* Brasília: MEC/SEB, 2004. 61 p.

_____, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública*. Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2006. 106 p.

_____. Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. Ministério da Educação. *Construindo o sistema nacional articulado de educação: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação.* Brasília: DF. 2010. 168 p.

_____. Escola de gestores da Educação Básica. *A atuação do gestor escolar: dimensão política e pedagógica.* Brasília: MEC, s/d. p.1 -15. Disponível http://construindogestaodemocratica.files.wordpress.com/2012/01/atuac3a7c3a3o-do-gestor-escolar.pdf. Acessado em 07/07/2012 às 14h32.

_____. Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* Brasília: DF, 17/06/2009.

_____. Projeto de Lei n.º 8.035, de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: DF. 2010. 52 p. Disponível em http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf. Acessado em 22/12/2012.

CALLEGARI, Cesar (org.). O *FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo.* São Paulo: Aquariana, 2009, 4ºed. 449 p.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Qualidade na Educação depende de investimentos. *Revista Nova Escola.* São Paulo, Ano XXV, n. 231, abril. 2010.

_____. *Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: O Conselho de Escola e o Projeto de Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo.* 1997. 370 p. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____ e BASSI, Marcos Edgar. Gestão democrática na escola pública: participação e controle social no âmbito de um sistema de ensino. In: CORREA, Bianca Cristina e GARCIA, Teise Oliveira (Org.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.* São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-127.

CARVALHO, Laerte Ramos de. A Educação Brasileira e a sua Periodização. In: *Revista Brasileira de História da Educação*, nº 2, jul./dez. 2001.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. *Financiamento da Educação: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de Fundos na Valorização Docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009.* 2012. 267p. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo e LAUANDE, Maria de Fátima Ribeiro Franco. *A descentralização como componente da gestão educacional.* 2009. 11 p. Disponível em www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009.pdf. Acessado em 07/11/2011.

CASTRO, Jorge Abrahão, BARRETO, Angela Rabelo, CORBUCCI, Paulo Roberto. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 24 p.

CLARK, Jorge Uilson. A Primeira República, as escolas graduadas e o ideário do iluminismo republicano: 1889-1930. *HISTEDBR. 20 anos* Unicamp: Faculdade de Educação. Disponível em http://migre.me/5LQD2. Acesso em set/2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In: Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DANIEL, Celso Augusto. Perspectivas que o Desenvolvimento Local e a Distribuição de Renda abrem à Construção do Socialismo. *Revista Socialismo em Discussão*, São Paulo, p.11-46. 1997.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. *Revista Eccos*, São Paulo, v.6, n.1, p. 43-63, jun. 2004.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. *Avaliação das Políticas Sociais: Uma questão em debate.* 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.119-130.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1996. 89 p.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e Sociedade*. 6ª Ed. São Paulo: Moraes, 1986.

FREITAS, Luís Carlos. *Organização do trabalho pedagógico*. Palestra proferida no VII Seminário Internacional de Alfabetização e Educação. Rio Grande do Sul: Novo Hamburgo, agosto. 199. mimeo.

_____. Qualidade negociada: Avaliação e contra regulação na escola pública. *Revista Educação e Sociedade, Campinas*, vol 26, nº 92, p. 9111-933, out. 2005.

GADOTTI, M. Pressupostos do projeto pedagógico. In: *MEC: Conferência Nacional de Educação para Todos*. Brasília: DF, 1994.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e*

*contemporâneos.*7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Esquerda e direita na política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL e do PT*. Curitiba: Honoris Causa, 2010. 325p.

HUMENHUK, Hewerstton. Federalismo e Educação na Constituição Federal de 1998. *Jus Navigandi.* Teresina, ano14, n.2178, 18 jun. 2009. Disponível em http://jus.com.br/revista/texto/13014. Acessado em 13/02/2012.

LUCK, Heloísa. *Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares*. Curitiba: Fundação Victor Civita. 2011. 231 p.

MACIEL, Lizete Shizue Bomura e NETO, Alexandre Shigunov. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.32, n. 03, p 465-476, set/dez. 2006.

MARTINS, Fábio. Por falha na Educação, TCE reprova contas da Educação de 2010 de Aidan Ravin. *Diário do grande ABC*, Santo André, 28 nov. 2012. Política, Caderno 4, p. 15.

MARTINS, Paulo de Sena. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

_____, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, PE*: Recife. v. 26, p.497-514, set/dez 2010.

_____. *Financiamento da educação no município*. Brasília: Câmara dos Deputados. 2010. 48p.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. *Educação pública no Brasil: contos e descontos.* 2ª. ed. Brasília: Idéia. 2001.

_____. Sobre a viabilidade financeira do FUNDEB. In: *FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica.* INEP: Brasília, fev. 2006. 22 p.

NETO, Antônio Cabral & ALMEIDA, Maria Doninha. Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, PPP. In: *Gestão Escolar e Formação de Gestores*. Brasília: INEP, v.17, jun. 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de & ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-28, jan /abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Teresa (Org.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da Constituição Federal e da LDB.* 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

_____e SANTANA, Wagner (Org.) *Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades e garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010. 300 p.

_____ e SOUSA, Sandra Zákia. O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: *Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades e garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-38

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 2º ed. São Paulo: Àtica, 1998. 119 p.

_____ Parem de preparar para o trabalho! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, Celso João et alii. *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola.* São Paulo, Xamã, 1999. p. 101-120.

_____Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.25, n.2, p.11-23, jul/dez. 2002.

_____ *Educação como Exercício de Poder: Crítica ao Senso Comum em Educação.* São Paulo: Cortez, 2008. 96p.

_____ *Administração escolar: introdução crítica*. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. 263 p.

_____ *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011. 248p.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Plano de Governo 1996*. Santo André, 1996.

PENFOLD-BECERRA, Michael. *Towards a Politcal Theory of Descentralization: Passing the Boll in Venezuela, 1998*. Disponível em map@columbia.ed. Acessado em 04/02/2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.* São Paulo: Xamã, 2008. p. 57- 80

_____.Custo-Aluno Qualidade (CAQi). In*: Revista Nova Escola*. Ano 2011. .http://revistaescola.abril.com.br/pdf/artigo-jose-marcelino-caqi.pdf Acessado em 14/04/2012.

REZENDE, Flávio da. *Razões da crise de implementação do estado gerencial:* Desempenho versus Ajuste fiscal. Revista Sociologia Política, Curitiba, 19, p 111-121, nov. 1999.

_____ Porque as reformas administrativas falham? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 19, p 111-121, nov. 2002.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *Introdução da História da Educação Brasileira e a organização escolar.* 18ª ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.

ROCKWELL, Elsie. *La Experiência Etnográfica: Historia y Cultura em los Processos educativos.* Argentina: Paidós, 2009. 224 p.

ROMANELLI, Otaísa. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1991.

SANTO ANDRÉ, Secretaria de Educação e Formação Profissional. Plano 1997. In: *Revista Educação Inclusiva*. Santo André, 1997.

_____. Secretaria de Educação e Formação Profissional. Plano 1998. In*: Revista Educação Inclusiva.* Santo André, 1998.

_____, Secretaria de Educação e Formação Profissional. Plano 2000. In: *Revista Educação Inclusiva*. Santo André, 2000.

_____. Lei Municipal nº 7854, de 30 de junho de 1999. Institui o Conselho de Escola nas Unidades Escolares do Município de Santo André e dá outras providências. *Diário do Grande ABC,* 01/07/1999. Caderno classificados, p 05.

_____. Lei Municipal nº 8.376, de 27 de junho de 2002. Altera a Lei nº 7.854, de 30 de junho de 1999, que constitui o Conselho de Escola nas unidades escolares do município de Santo André. *Diário do grande ABC*, 28/06/2002. Caderno classificados, p 05.

_____. Lei Municipal nº 8.805, de 16 de dezembro de 2005. Autoriza a celebração de convênio entre o município de Santo André e os Conselhos de Escola*. Diário do grande ABC*, 17/12/2005. Caderno Classificados, p 05.

_____. Decreto nº 15.304, de 24 de novembro de 2005. Regulamenta a Lei n.º 8.376, de 27 de junho de 2002, que instituiu o Conselho de Escola nas Unidades Escolares do município de Santo André. Disponível em : http://www.leismunicipais.com.br/. Acessado em 03/05/2011.

_____, Educação inclusiva. In: *Revista Estação Gente.* Santo André: Secretaria de Educação e Formação Profissional, 1997. 47 p.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.73, n.174, p.219-241, maio/ago. 1992.

_____. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. *Revista da Educação*. Campinas, PUC, n. 24, p 7-16, jun. 2008.

SALM, Claudio. Novos Requisitos Educacionais do Mercado de Trabalho. In: *Revista Questões Críticas da Educação Brasileira.* MCT/PACTI; MICT/PBQP, 1995.

SUANO, Helenir. A educação nas Constituições Brasileiras. In: *Revista Escola Brasileira: temas e estudos*. SP: Atlas, 1987. p.171-193.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e Projeto Político - Pedagógico: Uma relação regulatória ou emancipatória? Campinas: *Caderno Cedes*, v.23, n.61, p.267-281, dez.2003.

ANEXOS

Anexo 1 - **Lei nº 7854 de 30 de junho de 1999 de Santo André**

INSTITUI O CONSELHO DE ESCOLA NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

CELSO AUGUSTO DANIEL Prefeito do Município de Santo André, Estado de São Paulo, no uso e gozo de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Fica instituído o Conselho de Escola, como espaço supremo de decisões de cada unidade escolar do Município, de acordo com o artigo 257 da Lei Orgânica do Município, com o Capítulo XV, Artigo 45 do Estatuto do Magistério, Artigo 205, do Capítulo III da Constituição Federal e com Artigo14, inciso II da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Art. 2º - Cabe ao Poder Executivo Municipal, por todos os meios ao seu alcance, subsidiar a atuação dos Conselhos de Escola estabelecida por esta lei, bem como responsabilizar-se diretamente pela implementação do Plano da Secretaria de Educação e Formação Profissional - SEFP de Santo André.

CAPÍTULO II
DOS OBJETIVOS

Art. 3º - O Conselho de Escola terá como objetivos:

democratizar a escola, propiciando espaços de informação, formação e organização da comunidade escolar; propor, acompanhar e fiscalizar o projeto político-pedagógico da escola, favorecer a melhoria das condições de aprendizagem e da organização escolar.

CAPÍTULO III
DA NATUREZA

Art. 4º - O Conselho de Escola é o órgão máximo de decisão da Unidade Escolar de natureza deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora.

CAPÍTULO IV
DA COMPOSIÇÃO

Art. 5º - O Conselho de Escola, com no mínimo 06 (seis) e no máximo 16 (dezesseis) integrantes, conforme critério da escola, e respeitadas suas características, será paritário, assegurada a proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) para representantes da população usuária, distribuídos entre os segmentos de Pais ou Responsáveis, Alunos e Comunidade Local, e 50% (cinqüenta por cento) para o Poder Público distribuídos entre os

segmentos Membros do Magistério, outros Funcionários e direção de escola, na seguinte conformidade:

Nº de alunos matriculados	Pai ou Responsável	Alunos	Comunidade Local	Membros do Magistério	Outros Funcionários	Direção da Escola	Total
Até 300	1	1	1	1	1	1	6
De 301 a 600	2	1	1	2	1	1	8
De 601 a 900	3	2	1	4	1	1	12
Acima de 901	4	3	1	5	2	1	16

§ 1º - O Diretor da Unidade integrará o Conselho de Escola como membro nato, fazendo parte dos 50% da representação do Poder Público no referido colegiado.

§ 2º - A comunidade local onde a escola está inserida, será representada por uma de suas lideranças preocupadas com a educação.

§ 3º - Não havendo candidato da comunidade local, sua vaga será preenchida por um representante de pais ou responsáveis legais, ou por um representante dos alunos.

§ 4º - Não havendo candidatos para representação dos alunos, as vagas serão preenchidas por representantes de pais ou responsáveis legais.

§ 5º - Os funcionários das escolas poderão participar do Conselho apenas como representantes do Poder Público, sendo vedado aos mesmos representar qualquer dos segmentos da população usuária.

Art. 6º - A função de membro do Conselho de Escola não será remunerada.

CAPÍTULO V
DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Art. 7º - São Competências do Conselho de Escola:

Participar da formulação de prioridades e metas de ação da escola, que deverão orientar a elaboração da proposta pedagógica e do Plano Escolar;

Deliberar, acompanhar e fiscalizar a execução do Plano da Unidade Escolar;

Participar do processo de identificação dos custos do Plano Escolar, bem como da elaboração do Orçamento da Cidade;

Debater e deliberar sobre os problemas não previstos no Plano da Unidade Escolar e que envolvam a Unidade Escolar;

Avaliar o desempenho da escola face às diretrizes, prioridades e metas estabelecidas no Plano Escolar, a partir das normas da Secretaria de Educação e Formação Profissional consubstanciadas nas diretrizes no Plano Municipal de Educação;

Decidir a organização e funcionamento da escola;

Aprovar normas de convivência;

Analisar os problemas relacionados com a demanda e evasão escolar, bem como contribuir para a superação dos mesmos;

Discutir e definir critérios e procedimentos de avaliação, relativos ao trabalho educativo e de todos os envolvidos nas ações educacionais;

Estabelecer normas para a participação de pais e alunos nos Conselhos de Ciclos;

Deliberar sobre utilização e priorização de recursos sob responsabilidade da escola;

Decidir sobre os procedimentos relativos à integração com outros equipamentos públicos, instituições, organizações da sociedade em seus âmbito local, em conformidade com a política da Secretaria de Educação e Formação Profissional - SEFP;

Garantir a ocupação ou cessão do prédio escolar, inclusive para outras atividades além das do ensino, de acordo com as normas de convivência da escola e da Secretaria de Educação e Formação Profissional - SEFP;

Indicar ou sugerir nomes de seus integrantes que participarão do Fórum Setorial de Educação e do Fórum Municipal de Educação;

Elaborar e aprovar normas próprias de funcionamento, um calendário de reuniões e delegar atribuições às Comissões, com finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar sua organização;

Debater e aprovar o Regimento da Escola em consonância com normatização ou orientações advindas da Secretária de Educação e Formação Profissional ou do Conselho Municipal de Educação;

Apreciar periódica e sistematicamente, informações sobre o uso dos recursos financeiros, a qualidade dos serviços prestados e os resultados obtidos, bem como divulgar tais informações à Comunidade;

Tornar públicas e dar ampla divulgação a todas as suas ações e deliberações, imediatamente, através de murais, boletins, jornais locais, rádios comunitárias, reuniões ou assembleias gerias, para prestação de contas;

Convocar Assembléias Gerais Ordinárias, no mínimo 02 (duas) vezes no ano e Assembleias Extraordinárias quando for necessário para:

Apresentação ou avaliação do Plano da Escola;

Prestação de contas dos trabalhos do Conselho;

Tratar de assuntos gerais que julgarem necessários;

Debater temas polêmicos e importantes para a Comunidade Escolar, antes de decidir no Conselho.

Divulgar com antecedência a data e o horário das reuniões e assembleia;

Buscar intercâmbio e integração com outros Conselhos existentes no Município, escolares ou não, especialmente com o Conselho Municipal de Educação;

Analisar a substituição de conselheiros em casos de perda de mandato, abuso de poder ou renúncia, de acordo com o previsto no Regimento Interno.

Parágrafo único - Os casos de substituição e perda de mandato dos conselheiros deverão estar previstos no Regimento Interno do Conselho de Escola.

CAPÍTULO VI
DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO DE ESCOLA

Art. 8º - As deliberações do Conselho de Escola dar-se-ão por maioria simples, estando presente a maioria absoluta de seus membros, sendo lavradas em ata e tornadas públicas, no prazo máximo de 07 (sete) dias.

Art. 9º - A nenhum membro do Conselho de Escola será permitido o acúmulo de voto, nem o voto por procuração.

Art. 10 - As reuniões do Conselho de Escola serão públicas e abertas, tendo todos os participantes direito a voz.

CAPÍTULO VII
DA ELEIÇÃO DO CONSELHO DE ESCOLA

Art. 11 - Os integrantes do Conselho de Escola serão eleitos a cada início do ano letivo, mediante processo eletivo direto e secreto, com mandato de um ano, com direito a uma reeleição.

§ 1º - Cada segmento integrante do Conselho de Escola elegerá também um suplente, que substituirá o membro efetivo em sua ausência ou impedimento.

§ 2º - O representante da comunidade local deverá ser eleito em plenária específica, convocada para esse fim, com as organizações ou entidades da região, convocada pela direção da escola.

§ 3º - O representante dos alunos no Conselho de Escola deverá ter a idade mínima de 16 (dezesseis) anos.

Art. 12 - O processo que elegerá o Conselho de Escola será conduzido por comissão eleitoral, especialmente composta para este fim, que deverá iniciar seus trabalhos no prazo mínimo de dois meses antes do final do mandato dos membros do Conselho de Escola.

Art. 13 - A Comissão eleitoral será composta:

I - pelo diretor da unidade escolar;

II - por pelo menos 4 representantes de segmentos que compõem o Conselho;

Parágrafo único - A Comissão Eleitoral elegerá seu presidente dentre os membros que a compõem, maiores de 16 anos, o que deverá ser registrado em ata, bem como, os demais trabalhos pertinentes ao processo eleitoral.

Art. 14 - Os membros da Comissão Eleitoral serão escolhidos pelo Conselho de Escola.

§ 1º - O processo da eleição do primeiro Conselho de Escola, deverá ser dirigido por membros de uma Comissão Eleitoral eleitos por seus pares em reuniões específicas de cada segmento, convocadas pelo diretor de escola.

§ 2º - Os membros da Comissão Eleitoral não poderão ser candidatos ao Conselho de Escola, com exceção do diretor da escola, que é membro nato.

Art. 15 - Será publicado edital próprio em tempo oportuno especificando as atribuições da Comissão Eleitoral em cada escola.

Art. 16 - A Comissão Eleitoral convocará os segmentos que elegerão os representantes para o Conselho de Escola através de edital e outras formas de divulgação.

Parágrafo único - O Edital convocando para a eleição e indicando pré-requisitos e prazos para inscrição, homologação e divulgação das nominatas, dia, hora e local da votação, credenciamento de fiscais de votação e apuração, além de outras instruções necessárias ao desenvolvimento do processo eleitoral, será afixado em local visível na escola, e quando possível em outros locais da comunidade, devendo a Comissão remeter o aviso do Edital aos pais ou responsáveis por alunos e comunidade local, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Art. 17 - Excepcionalmente, a primeira eleição para o Conselho de Escola se dará no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir da publicação desta lei, estendendo-se o mandato de seus membros até o início do ano letivo de 2001.

Art. 18 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Santo André, em 30 de junho de 1999.

ENGº CELSO DANIEL

PREFEITO MUNICIPAL