

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

13

Fundos Públicos e Sistemas de Ensino na Cidade de São Paulo

Julho, 2003

Instituto Pólis/PUC-SP

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço da **evolução das políticas sociais** em São Paulo. As análises tiveram como referência as gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 - Assistência Social
- 2 - Educação
- 3 - Saúde
- 4 - Habitação
- 5 - Criança e Adolescente
- 6 - Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*. Os textos analisam a criação dos conselhos, seu funcionamento, sua composição e os desafios que se colocam para sua atuação.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

Para maiores informações:

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124
Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121
polis@polis.org.br

**Instituto de Estudos
Especiais IEE/PUC-SP**
Rua Ministro Godoy, 1213
Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429
iee@pucsp.br

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda não se deu, e uma das razões para isso é que as representações eleitas da sociedade civil não detêm as informações sobre a evolução do gasto público e sobre a execução das políticas em questão.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

A partir de agora o **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos serão públicos e existirá um programa especial de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de

estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Collegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa terceira série de Cadernos aborda os Fundos Especiais das políticas monitoradas. Ao tratar do seu histórico de criação na cidade, suas dificuldades e impasses, tomamos o cuidado de discutir o tema articulado ao planejamento e à gestão da política. Conhecer o financiamento e o fluxo dos recursos públicos amplia a possibilidade do controle social, um dos maiores desafios para conselheiros e sociedade civil organizada.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Selma Rocha

Agradecimentos:

Wildenson Romeu Matiello

Olga Kalil Figueiredo

Josefa Estela Tilton Garcia, entre outros.

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

ROCHA, Selma

Fundos públicos e sistemas de ensino na Cidade de São Paulo.

São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 56p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 13)

1. Fundos Públicos. 2. Fundo de Educação. 3. Política de Educação. 4. Legislação da Educação. 5. Descentralização da Educação. 6. Plano Municipal de Educação. 7. FUNDEF. 8. FNDE. 9. Controle Social da Educação. 10. Conselho de Educação na Cidade de São Paulo. 11. Financiamento da Educação na Cidade de São Paulo. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Revisão: Fernanda Brunsizian

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

Apresentação	9
1. Organização dos sistemas de ensino e competências dos entes federados depois da Reforma Constitucional de 1996	15
2. O financiamento da educação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso: uma análise da legislação	22
3. O financiamento da educação na cidade de São Paulo	31
4. Os Conselhos da Educação	41
Considerações Finais	48
Notas	53

Fundos públicos e sistemas de ensino na Cidade de São Paulo

Apresentação

“É difícil defender só com palavras a vida (ainda mais quando é ela esta que se vê, Severina)”

João Cabral de Mello Neto

O presente texto visa contribuir para a análise das principais mudanças operadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso na educação brasileira, no que se refere à organização dos sistemas de ensino e ao seu financiamento, bem como aos seus efeitos na cidade de São Paulo. Assim, por meio do exame das principais mudanças operadas nas legislações nacional e municipal, pretendemos verificar as condições atuais para a oferta de educação básica na cidade, seja pelo ordenamento dos sistemas, seja pelas condições estabelecidas para financiá-los.

Buscamos, por meio de uma detalhada análise - em particular da Reforma Constitucional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e da Lei de Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - demonstrar como se concretizou o conteúdo da política educacional da era Fernando Henrique, a nosso ver, subordinada à lógica e aos pressupostos do mercado.

Tal subordinação é verificável a partir de pelo menos duas vertentes de sua concretização.

A primeira refere-se às políticas de racionalização e focalização que – coerentemente com a perspectiva de redução de gastos

públicos e retração do papel do Estado para combater o déficit público e realizar superávites primários – se traduzem na necessidade de direcionar os fundos públicos para os mais pobres.

Observe-se que focalizar não é o mesmo que priorizar. A focalização pressupõe redirecionamento de objetivos, isto é, mudança de perspectiva na medida em que implica que direitos a serem garantidos universalmente sejam assegurados apenas àqueles atingidos pela condição de exclusão, transformando tais direitos em ações compensatórias. Nesta medida, sai do horizonte a possibilidade de superação ou minimização das desigualdades sociais por meio da oferta de políticas públicas de qualidade que têm, por isso, a estatura de **direitos** e tomam o seu lugar políticas que pretendem apenas atender os mais pobres, supondo-se uma racionalidade segundo a qual a capacidade de investimentos do Estado não se ampliará.

Como podemos constatar, pela análise a seguir, a focalização tomou forma, no caso da educação básica, a partir de uma reforma que visou concentrar recursos no ensino fundamental, sem apontar mecanismos concretos de ampliação progressiva do atendimento aos demais níveis de ensino. Não obstante as referências a tal progressividade na Constituição e na LDB, especialmente no caso do ensino médio, a reforma em questão não apontou os caminhos, os tempos e, ainda menos, os recursos para que se possa vislumbrar a universalização desse nível de ensino e a ampliação significativa da educação infantil.

É forçoso constatar que a reforma alterou as bases constitucionais do país para criar mecanismos de redistribuição de parte dos recursos vinculados dos municípios, em nome de uma racionalidade econômica que se sobrepõe a quaisquer outros princípios, entre os quais a autonomia dos entes federados, aspecto estruturador da República Federativa Brasileira.

Por tal razão, as reformas educacionais do governo Fernando Henrique não podem ser inscritas no rol das orientações que pre-

tenderam ou pretendem estabelecer prioridades a médio e longo prazos para que se universalize a educação básica como direito inerente à cidadania e uma das condições da existência da nação.

Poderíamos perguntar se a obrigatoriedade do ensino fundamental, que confere a esse nível de ensino a perspectiva de universalização, não seria fato de suficiente força para negar a idéia de focalização. A análise das condições da oferta da educação pública, historicamente construída pelo Estado brasileiro, nos indica que não.

Isso porque os baixos investimentos, somados à descontinuidade e, sobretudo, ao conteúdo das políticas educacionais levadas a efeito no país, conferiram à educação pública uma condição de desqualificação indiscutível que a torna opção, via de regra, para os mais pobres, não obstante a luta e o compromisso de inúmeros educadores e setores da sociedade brasileira com a qualidade e a democratização da educação pública.

Essa constatação nos conduz a segunda vertente da política educacional desenvolvida nos últimos oito anos.

O discurso acerca da qualificação da escola pública - desenvolvido pelo governo Fernando Henrique -, apoiado no esvaziamento dos conteúdos e na confusão semântica, fez com que as coisas pareçam o que não são. Melhor explicando: a instituição dos parâmetros curriculares, a política de supervisão dos livros didáticos a partir dos mesmos parâmetros, a sistemática centralizada de avaliação do alunado e o financiamento - por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - de projetos de formação ou recuperação paralela de alunos foram apresentados à nação como medidas garantidoras da qualidade da escola pública.

Se tomarmos o conjunto de ações espetaculares que marcaram as práticas do Estado antes de Fernando Henrique - estritamente a serviço das relações de clientela e/ou do marketing político -, seremos forçados a constatar que seu governo cons-

truiu efetivamente uma política, dotada de racionalidade e objetivos, e esse fato, pela comparação com os que mais recentemente lhe antecederam, teve força suficiente para confundir e mascarar significados, isto é, o processo de focalização foi confundido com prioridade e a racionalidade da política educacional, com perspectiva de garantia de qualidade.

O conceito de qualidade da educação pública, em particular do ensino fundamental, desenvolvido no país, esteve vinculado à reprodução e à difusão do chamado conhecimento mínimo - materializado na idéia de currículo mínimo - a ser verificado pelos mecanismos nacionais de avaliação. Conceber e orientar a função social da escola a partir da idéia de reprodução de conhecimento, produzido em outros espaços, já é oferecer o mínimo, na medida em que são subtraídos dos alunos, dos educadores e da escola, como instituição, o papel e o direito de construção e criação de conhecimento e cultura e da dimensão ética que lhes atribui sentido. A perspectiva de reprodução está dada não apenas pelas concepções teóricas e metodológicas dos parâmetros curriculares – não obstante todas as referências às pesquisas no campo da pedagogia, em particular ao sócio-construtivismo, que apontam na direção da construção do conhecimento - mas, fundamentalmente, por sua vocação, a saber: orientar a produção, pelas editoras, de livros didáticos que têm sido a principal, quando não única referência para o trabalho em centenas de salas de aula em todo o país.

Mas os parâmetros não se ocupam apenas dos mecanismos da reprodução de conhecimentos, que em nossa época é um mínimo completamente insuficiente para que se desenvolvam capacidades e competências, como percepção, identificação, comparação, representação, abstração, generalização e comunicação, imprescindíveis à elaboração de referências para o exercício da reflexão e do desenvolvimento do pensamento de forma crítica, tendo-se em conta as novas tecnologias e a velocidade do processamento

de informações. Eles indicam também o mínimo a ser reproduzido sob a forma de competências a serem atingidas na perspectiva da homogeneização de conhecimentos e processos pedagógicos, desconhecendo, dessa forma, as especificidades dos alunos no que se refere a suas identidades cognitiva, social e cultural, aos seus ritmos e aos seus tempos de elaboração.

De tal maneira as ações foram estabelecidas no Brasil que prescindiram do debate e de orientações que permitissem o repensar constante sobre os currículos, sobre as concepções pedagógicas que lhes embasam, sobre os nexos que o processo educacional pode estabelecer entre os saberes dos alunos e suas identidades (cultural, étnica, de gênero e social); sobre os conhecimentos no campo das ciências, das artes, da filosofia e da tecnologia; sobre os espaços e os tempos das escolas, sobre a necessidade do tempo devido para planejar, discutir e avaliar suas experiências, sobre o registro como fundamentação da memória e da avaliação, sobre os procedimentos da avaliação dos alunos, da escola e da política educacional, sobre a democratização das relações no interior das unidades educacionais e dos processos de gestão dos sistemas educacionais e sobre a formação sistemática e permanente dos educadores. Sob o argumento de que é necessário garantir um mínimo em todo o País, deixou-se de oportunizar o tratamento de todas essas questões que estavam ao alcance do governo federal impulsionar.

Optou-se por uma política simplista e simplificadora que não hesitou em justificar todo o feito em nome do desenvolvimento da capacidade competitiva do País num mundo que conforma blocos como conseqüência da globalização e, o que é ainda mais perverso, ao fazê-lo, buscou adotar a lógica da competição entre as escolas e os sistemas como condição da realização da qualidade.

Dessa forma, não podemos considerar sobre os fatos outra coisa que não o que realmente são: a política educacional desenvolvida esteve marcada pela visão de subordinação aos mecanismos do

mercado, o que resulta na consideração de que, em nossa época, não haverá lugar para todos nos mundos do trabalho e do consumo e, por tal razão, não é devido seguir consagrando direitos, pois para muitos a exclusão social e cultural será inevitável.

Estamos afirmando, portanto, que a opção pela chamada focalização não diz respeito apenas aos recursos disponíveis do Estado, mas ao ideário orientador da política educacional, que abriu mão de lutar contra os processos sociais e educacionais que promovem a exclusão e as desigualdades sociais em nome de um fatalismo histórico que não fez mais que contribuir para o confinamento de uma geração de crianças e jovens à condição de excluídos.

Em suma: aos pobres, a pobreza cultural que será suficiente para que detenham as informações mínimas para se moverem no âmbito do mercado informal de trabalho, da sobrevivência estrita nas periferias das grandes cidades ou no campo, exercendo pobre e minimamente seus direitos políticos e sua cidadania, em meio à violência de todas as ordens.

Não fosse isso suficientemente grave no que diz respeito ao direito à vida e à liberdade, resta indicar o impacto dessa orientação no desenvolvimento do País e das cidades. A realização de uma política agrícola, de uma política industrial e do trabalho de forma digna e criativa estão a exigir mais que medidas no campo econômico. É preciso produzir, construir, difundir e socializar conhecimento, pesquisa e cultura, como uma das condições para que se possa dar um salto nesses campos, transformar as demandas e possibilidades da sociedade brasileira e superar a condição de subalternidade que definiu a inserção do Brasil no mundo nos últimos anos.

Nessa medida, nosso intuito é o de que a análise da legislação federal e de seus impactos na cidade de São Paulo, bem como do exame da legislação municipal, nos limites do presente trabalho, possam incentivar a reflexão sobre todas essas questões de forma a que os vários setores da sociedade possam contribuir, na condi-

ção de sujeitos, com os rumos da política educacional na cidade e no País e, dessa forma, melhor exercerem sua cidadania.

1. Organização dos sistemas de ensino e competências dos entes federados depois da Reforma Constitucional de 1996

A Constituição de 1988 e o Regime de Colaboração

A Constituição de 1988 estabeleceu que o dever do Estado com a educação seria efetivado mediante a garantia de:

- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria;
- progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.¹

Definiu também que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino e que:

- à União competiria organizar e financiar o sistema federal de ensino e dos Territórios e prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios visando o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória;
- aos municípios caberia atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

O texto constitucional foi importante para que a competência dos entes federados em relação ao atendimento educacional no

País fosse mais bem definida à luz do regime de colaboração entre eles e do papel equalizador da União no que se refere ao financiamento e à assessoria técnica a Estados e municípios.

No entanto, os fatos de o texto constitucional atribuir aos municípios responsabilidade prioritária pelo ensino fundamental e pré-escolar e de não termos regulamentado no País o regime de colaboração, entre as esferas de governo, contribuíram para que se estabelecesse forte pressão pela municipalização do ensino fundamental e para a superposição de ações no que se refere à oferta desse nível de ensino, considerada sua obrigatoriedade.

Essa situação se verificou especialmente nos Estados das regiões Sul e Sudeste do País, na medida em que, nessas regiões, as redes estaduais eram responsáveis por grande parte do atendimento do ensino fundamental.

Durante os primeiros anos da década dos 90 estabeleceram-se, em vários Estados brasileiros, experiências de municipalização do ensino sem que fosse considerada - para efeito de planejamento do atendimento - a ampliação das creches e pré-escolas públicas e a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio.

A existência de um Plano Nacional de Educação² e, em decorrência, de Planos Estaduais e Municipais, teria contribuído para que tal planejamento se estabelecesse de maneira racional e efetiva e, ainda, para que as necessidades financeiras, administrativas e técnico-pedagógicas das esferas de poder se tornassem evidentes para o País, ensejando a discussão de soluções.

Em suma: a não regulamentação e a concretização do regime de colaboração impediram uma avaliação objetiva sobre as condições de arrecadação, o potencial de arrecadação, a estrutura administrativa e técnica e a demanda, em cada um dos níveis de ensino, nos Estados e municípios e a formulação de soluções no âmbito de um planejamento integrado e articulado.

A Emenda Constitucional n.º 14

Antes que o Brasil concretizasse as diretrizes constitucionais, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso propôs ao Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 14³ que, em relação ao dever do Estado, fixou alterações nos incisos I e II do artigo 208 do capítulo da Educação que passou a ter a seguinte redação:

“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito assegurado, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso em idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito.”

As alterações realizadas tiveram como objetivo priorizar o atendimento educacional regular a crianças e jovens, na medida em que eliminaram a obrigatoriedade da oferta de ensino fundamental àqueles que a ele não tiveram acesso em idade própria, isto é, a jovens e adultos, e em que indicam a perspectiva de progressiva universalização do ensino médio.

Observe-se que, não obstante a importância de se apontar para a universalização do ensino médio, o texto indicado desobriga o País de superar o analfabetismo e garantir ensino fundamental para milhares de brasileiros que não puderam estudar.

Quanto às competências dos entes da Federação a emenda alterou os parágrafos 1º e 2º do artigo 211 e introduziu mais dois parágrafos no mesmo artigo:

“§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacio-

nal, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no médio.

§ 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”

A Emenda revê o papel da União no que se refere à assistência financeira e técnica aos Estados e Municípios. No texto original tal assistência estava voltada ao desenvolvimento dos sistemas de ensino, em geral, e ao atendimento da escolaridade obrigatória, isto é, ao ensino fundamental em particular. A Emenda restringe esse papel limitando-o às funções, apenas, redistributiva e supletiva, o que implica que à União caberia apenas o papel de redistribuir recursos – financeiros ou técnicos - ou de supri-los apenas em circunstâncias determinadas⁴, cabendo, aos Municípios e Estados, o financiamento de seus sistemas. Desta forma, o texto define em que medida se dará o regime de colaboração, por parte da União, com as outras esferas de governo.

O parágrafo 4º, por outro lado, restringe a colaboração entre Estados e Municípios ao atendimento do ensino obrigatório – ensino fundamental – circunscrevendo, dessa maneira, o alcance da colaboração.

É forçoso considerar-se, portanto, que a colaboração entre os entes federados, até então não regulamentada, deixa de ter como horizonte a universalização da educação básica – educação infan-

til, ensino fundamental e ensino médio – e passa a ser prevista prioritariamente em função do ensino fundamental.

A reforma da Constituição de 96, em matéria educacional, restringiu o direito à educação, na medida em que: priorizou o ensino fundamental regular sem apontar perspectiva de ampliação do atendimento à educação infantil; indicou a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio sem indicar prazos; suprimiu da Constituição a perspectiva de que o Brasil superasse o analfabetismo em dez anos.

A Lei n.º 9394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),⁵ veio concretizar e precisar as definições constitucionais.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que à União coube a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.⁶

Vale destacar que tal função articuladora, dos sistemas e dos níveis, é coerente com o papel da União como ente articulador da República Federativa. E, em segundo lugar, que a Lei garante a liberdade de organização de sistemas aos entes federados⁷, o que também está em consonância com a organização política administrativa do Brasil, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios são todos autônomos, o que dá sentido à estrutura federativa.⁸

Entre outras competências, caberá à União “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos Territórios; autorizar, reconhecer, credenciar supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino e ainda prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva”.⁹

A Lei, repetindo a Emenda Constitucional 14, indica que a União deverá prestar assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios de forma supletiva e redistributiva. A LDB, no entanto, condiciona claramente esse papel ao determinar que a ação supletiva e redistributiva da União deve priorizar a escolaridade obrigatória, isto é, o ensino fundamental. A Lei, nesse caso, concretizando a Constituição, institui os fundamentos, para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Por outro lado, ainda no que se refere à educação básica, a Lei n.º 9.394 define como dever da União:

*“ - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- coletar, analisar e disseminar informações sobre educação;
- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. ”*¹⁰

Podemos inferir, portanto, que o espírito da Lei é o de reforçar o papel normativo da União - na medida em que oportuniza a centralização e a padronização de orientações de natureza pedagógica e técnica - e, de outro lado, diminui seu papel no que diz respeito ao financiamento, uma vez que este se reduz à condição supletiva, voltado, prioritariamente, ao ensino fundamental.

Quanto às competências de Estados e Municípios, a LDB detalha a Constituição na seguinte direção:

Os Estados devem se incumbir de:

*“ - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
- assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.”*¹¹

Os Municípios devem:

*“ - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino ”.*¹²

Essas determinações definiram a responsabilidade dos Municípios em relação à oferta de ensino fundamental obrigatório, não obstante a Lei afirme que a oferta desse nível de ensino deveria ocorrer a partir da distribuição proporcional das responsabilidades, tendo-se em conta, para isso, a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas de poder.

A LDB contribuiu, a partir de tal definição, para a municipalização do ensino fundamental e para que a oferta de educação infantil – de competência estrita dos Municípios e objeto de grande demanda no País - ficasse, indiscutivelmente, secundarizada.

2. O financiamento da educação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso: uma análise da legislação

As alterações constitucionais

A Constituição de 88, em seu artigo 212, vinculou recursos resultantes de impostos e transferências à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, de tal maneira que a União deveria aplicar, no mínimo, 18%, e Estados e Municípios também, no mínimo, 25% das receitas referidas.

O mesmo artigo definiu, ainda, que os recursos deveriam ser distribuídos - priorizando o ensino obrigatório – de acordo com o plano nacional de educação - e que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde deveriam ser financiados com recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.¹³

O texto constitucional indicou como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental a contribuição social do salário-educação.¹⁴

Vale lembrar que a prioridade atribuída ao ensino fundamental - para efeito da distribuição dos recursos definidos no artigo 212 – incluía a alfabetização de jovens e adultos conforme se pode inferir da leitura do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

“Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”.

A reforma constitucional, realizada por meio da Emenda Constitucional 14, operou duas modificações muito importantes. A primeira foi terminar com a possibilidade de empresas deduzirem, da contribuição social do salário-educação, as despesas realizadas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes, ampliando, dessa maneira, os recursos do Poder Público.¹⁵

A segunda foi realizada no artigo 60 das Disposições Transitórias, que passa a ser definido pelos seguintes pontos:

- Nos dez primeiros anos, a partir da promulgação da emenda constitucional, os Estados, Distrito Federal e Municípios ficam obrigados a destinar no mínimo 60% dos recursos previstos no caput do artigo 212 ao desenvolvimento e à manutenção do ensino fundamental, visando sua universalização e remuneração condigna do magistério. Isso quer dizer que 60% dos recursos vinculados - 18% que deve gastar a União e 25% que devem gastar Estados e Municípios - devem ser destinados ao ensino fundamental;
- A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios deve ser assegurada pela criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil;
- O Fundo deve ser constituído por, pelo menos, 15% dos seguintes recursos: ICMS, Fundo de Participação do Estado (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e do IPI-Exportação. Os recursos do Fundo devem ser distribuídos em cada Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental¹⁶;
- Caberá à União completar os recursos dos Fundos sempre que, em cada Estado ou Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- No prazo de cinco anos, a partir da promulgação da emenda, a União, os Estados e os Municípios devem ajustar, progressi-

vamente, suas contribuições ao fundo de maneira a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, a ser definido nacionalmente.

Dos recursos de cada Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, 60% devem ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério sendo que nos cinco primeiros anos, a partir da publicação da Lei, foi previsto que parte dos recursos da parcela dos 60% (sessenta por cento) poderiam ser aplicados na capacitação de professores leigos.

É necessário destacar que essa sub-vinculação não é igual à fixada pelo caput do artigo 60. A emenda, desse modo, determina duas sub-vinculações: 60% (sessenta por cento) dos recursos vinculados, pela Constituição, com a universalização do ensino fundamental e remuneração condigna do magistério e 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada Fundo com o pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

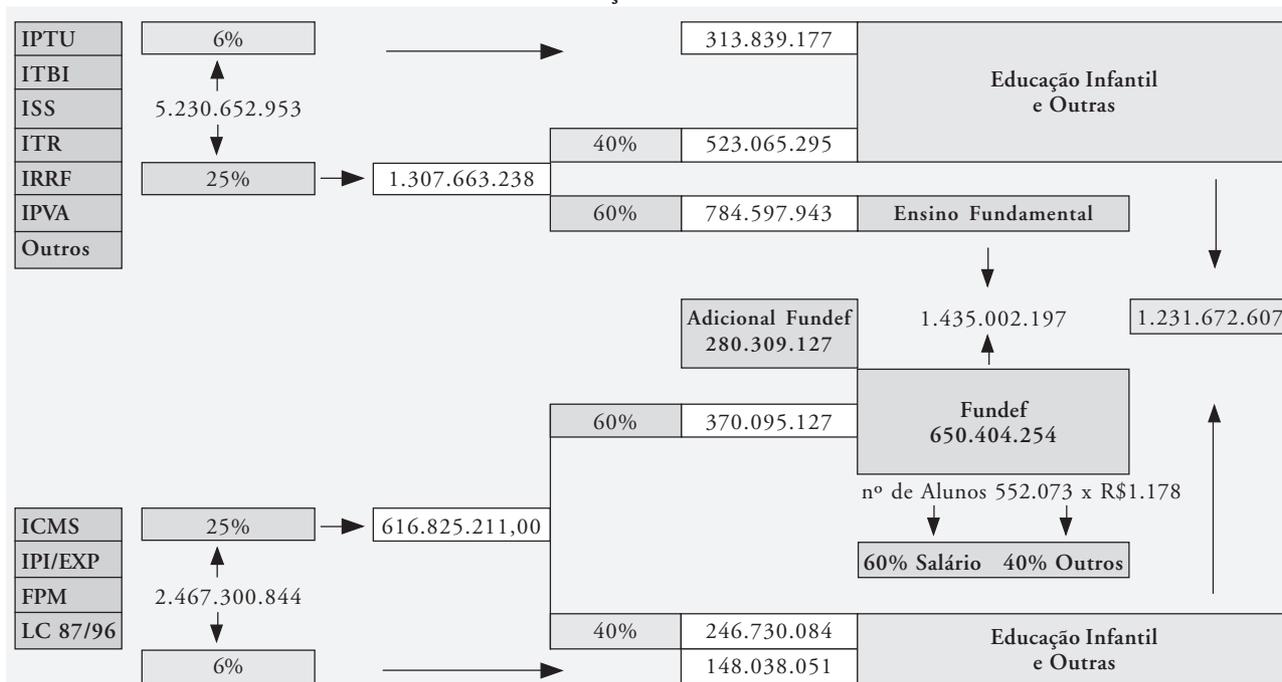
A União deverá aplicar na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação acima referida, no mínimo 30% dos seus recursos vinculados, isto é, dos 18%.

Esse conjunto de mudanças objetivou materializar a prioridade de atendimento ao ensino fundamental obrigatório criando uma sub-vinculação - de parte dos 25% de Estados e Municípios - voltada ao atendimento desse nível de ensino. Essa sub-vinculação passou a constituir os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Na página seguinte apresentamos um fluxograma com o detalhamento da composição do FUNDEF no Município de São Paulo. Ressaltamos que, por alteração na Lei Orgânica, o percentual destinado à educação na cidade de São Paulo é de 31%, como veremos no capítulo 3.

Fluxograma “FUNDEF” - 2002

Receita de Impostos do município: 7.697.953.797
31% Educação 2.386.365.677



É importante frisar que a colaboração entre Estados e Municípios prevista no inciso II do artigo 10 da LDB, conforme analisamos no item anterior, foi substituída por uma medida compulsória para todos os Estados e Municípios do país, independentemente de suas necessidades e possibilidades e do necessário planejamento entre essas esferas de governo. De tal maneira que o Município, ao transferir 15% de parte dos 25% para o FUNDEF de seu Estado, só pode receber recursos de volta se tiver alunos matriculados no ensino fundamental e, ainda, um valor por aluno relativo à divisão entre total de recursos capturados pelo fundo e o total de alunos matriculados (somados o total de alunos das redes municipais e estadual), o que nem sempre corresponde às necessidades do Município.

Isso porque os gastos por aluno, em cada cidade, dependem do padrão de qualidade oferecido, bem como dos gastos com pessoal do ensino. Tais gastos com pessoal, particularmente no caso dos professores, são determinados pelos estatutos do magistério, isto é, por legislação específica a cada Município.

De outra parte, vale ressaltar, a que foi reduzida à função redistributiva e supletiva da União visando a equalização de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Como já afirmamos, tal função ficou restrita ao ensino fundamental, mas no limite de um investimento mínimo de 30% de seus recursos vinculados, voltados à erradicação do analfabetismo e à manutenção do ensino fundamental. No último caso, contudo, a participação da União só se faz obrigatória quando o Estado ou Distrito Federal não alcançar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente.

A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

Com a função de regulamentar as definições previstas no artigo 60, foi aprovada a Lei n.º 9.424, em 24.12.1996, exatamente no momento da transição de governos municipais em todo o país.

A Lei define a instituição do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, e sua implantação automática a partir de janeiro de 1998, permitindo, contudo, a antecipação de sua criação mediante a aprovação de leis estaduais.¹⁷

Da leitura da lei merecem especial atenção:

A definição quanto à distribuição dos recursos recolhidos ao Fundo

Segundo a Lei, a repartição dos recursos deve ser operada na proporção dos alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino. Ressalte-se que os alunos do ensino fundamental considerados são os de 1ª a 8ª.¹⁸ Os dados relativos ao número de alunos matriculados, para efeito da divisão de recursos, deverão ser estabelecidos por censo educacional anual, sob responsabilidade do Ministério da Educação.¹⁹

Aqui cabe salientar, uma vez mais, a política estabelecida pelo governo de priorizar o ensino fundamental, em detrimento de outros níveis e modalidades de ensino. O veto presidencial à inclusão dos jovens e adultos, matriculados nos cursos de suplência, entre os beneficiários do FUNDEF confirma a orientação expressa nas leis já examinadas.

O estabelecimento do valor mínimo por aluno

Segundo o texto legal, o valor mínimo por aluno do ensino fundamental a ser destinado por cada um dos fundos estaduais

será fixado pelo presidente da República e nunca será inferior ao valor resultante da divisão do total da previsão de receita para o Fundo e o número de alunos matriculados no ano anterior, acrescido do total estimado de novas matrículas.²⁰

Destaque-se a definição da Lei – quanto ao valor mínimo por aluno - para o primeiro ano de sua vigência (1998): R\$ 300,00 (trezentos reais) e, ainda, a definição de que a União complementará os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo fixado nacionalmente.²¹

O valor mínimo estipulado para o primeiro ano de vigência do Fundo é revelador do compromisso com o ensino fundamental, isto é, concebe-se que um aluno deve custar por mês no mínimo R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) aos cofres públicos. Se tomarmos, por exemplo, os valores autorizados para desconto, em 1997, com educação no imposto de renda – R\$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais)/ano e R\$ 142 (cento e quarenta e dois reais)/mês - poderemos verificar as diferenças de possibilidades, autorizadas pelo poder público, asseguradas aos diferentes setores da população. Em outras palavras: aos pobres, a pobreza da escola pública, a uma parcela da classe média e à elite, melhores oportunidades por meio da educação privada com financiamento indireto do Estado.

A lógica da reforma constitucional, nesse aspecto, e da Lei n.º 9.424, que a regulamenta, é a de diminuir significativamente o chamado papel equalizador da União, inclusive no que diz respeito ao ensino fundamental, como forma de redução dos gastos públicos e racionalização dos recursos existentes.

Dessa forma, a educação, como direito, apresenta-se uma vez mais no Brasil, ameaçada por mecanismos de contenção que reforcem a concentração de renda e tornam direitos sociais inquestionáveis privilégio de poucos. Se assim não fosse, teríamos na Lei a

indicação, no que se refere ao custo-aluno, de uma perspectiva de ampliação de recursos, ainda que de maneira progressiva e lenta.

Pelo exposto, é forçoso reconhecer que a nação passa a ter como referência “um mínimo” - estabelecido com base em regiões e situações onde as condições da educação são as mais dramáticas – e não o necessário para que se possa contribuir para a emancipação cultural e social dos cidadãos, condição intransponível do desenvolvimento do País e da luta pela preservação de sua soberania.

O estabelecimento de mecanismos de controle social sobre o funcionamento do fundo

Visando o acompanhamento dos processos de distribuição, transferência e aplicação de recursos, a Lei prevê a criação de conselhos no âmbito de cada uma das esferas de governo.

No que toca aos Municípios, a composição indicada é de, no mínimo, quatro membros, a saber: um representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; um representante dos professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental; um representante dos pais de alunos e um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

A Lei indica ainda que deverá estar representado – no Conselho do FUNDEF - o Conselho Municipal de Educação onde houver.

A existência de um conselho de fiscalização e acompanhamento dos recursos do Fundo é, em princípio, positiva, na medida em que pode contribuir para que os gastos com o ensino fundamental sejam realmente efetivos. Há, contudo, problemas que merecem ser tratados.

O primeiro deles refere-se à existência de um conselho específico, à parte dos Conselhos Municipais de Educação, com atribuições voltadas, exclusivamente, para verificação das contas e destinação dos recursos do Fundo. A necessidade de fiscalização

dos recursos vinculados à educação não poderia estar restrita ao ensino fundamental e poderia estar prevista entre as atribuições dos Conselhos Municipais de Educação.²²

Com efeito, a participação da sociedade na garantia da aplicação dos recursos da educação seria tanto mais eficaz se voltada a analisar o conjunto dos recursos e sua aplicação, sem a fragmentação de organismos e competências.

Uma segunda questão a ser examinada é a da representação. A composição indicada na Lei não prevê qualquer mecanismo que garanta a relação entre representantes e representados, de tal maneira que os representantes correm sempre o risco de adotarem condutas individuais, o que, em si, concorre para que o controle público não se estabeleça.

Não obstante o fato de que esse problema deva ser considerado para a composição e funcionamento de qualquer conselho similar, é preciso que se considere o risco desse tipo de definição quando se pretende estabelecer formas de controle específico para a garantia de priorização do ensino fundamental.

A regulamentação do Salário Educação

A Lei n.º 9.424 define que o salário-educação, devido pelas empresas e previsto na Constituição, deve ser calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados.²³ Define, ainda, que os valores arrecadados devem ser distribuídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)²⁴, na seguinte proporção:

Quota Federal: correspondente a 1/3 - um terço - do montante de recursos a ser destinado ao FNDE e aplicado no financiamento de programas e projetos voltados à universalização do ensino fundamental.²⁵ A cota federal deve con-

tribuir para a redução dos desníveis sócio-educacionais entre as regiões brasileiras;

Quota Estadual: correspondente a $2/3$ - dois terços - do montante de recursos; deve ser creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.²⁶

Posteriormente, a Lei n.º 9.766, de 18.12.1998 estabeleceu que a distribuição da quota estadual, a ser regulamentada em lei estadual, deve ser realizada garantindo-se que, pelo menos, 50% - cinquenta por cento - dos recursos deve ser repartido proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo do MEC.²⁷

3. O financiamento da educação na cidade de São Paulo

Os efeitos do FUNDEF

O impacto do FUNDEF em São Paulo foi significativo. Isso em função da dimensão da rede de ensino fundamental, que cresceu progressivamente na cidade. Segundo os dados do censo nacional de 2002²⁸, a cidade tem hoje 551.263 alunos matriculados na rede municipal, o que representa cerca de 40% das matrículas oferecidas na área pública²⁹.

A ampliação da participação do município na oferta de ensino fundamental, desde 1988, foi da ordem de 129.737 matrículas. Em 1988, tínhamos 421.526 alunos matriculados e, ao final de 1992, 497.536; um crescimento da ordem de 76.010 matrículas.³⁰

Ao final de 2000, depois dos governos de Maluf e Pitta, tínhamos 546.218 matrículas no ensino fundamental, um crescimento, portanto, de 48.682 matrículas.³¹ Cabe aqui registrar que a ampliação do atendimento tem ocorrido, contudo, em grande parte da rede em quatro turnos e, em algumas regiões, com superlotação de salas. Por outro lado, não é demais repetir que a oferta de vagas não implica qualquer garantia de qualidade da educação. A qualidade, como uma diretriz de governo, depende de uma política articulada e integrada que tenha o aluno como foco e a perspectiva de que cada unidade educacional construa (e não reproduza) conhecimento e cultura.³²

A participação do Município na oferta de ensino fundamental implicou o recebimento de cerca de R\$ 681.885.515,00 do FUNDEF em 2002 contra uma transferência da ordem de R\$ 370.095.127,00.

Embora não tenhamos dados específicos sobre o custo-aluno do ensino fundamental na rede municipal, podemos inferir pelos números que o município recebeu um aporte significativo de recursos com o FUNDEF sobretudo se consideramos a preexistência, as proporções e o ritmo de crescimento da rede. Tais recursos, desde 1998, foram gastos fundamentalmente com pagamento de pessoal.

Ampliação da oferta de educação básica: um grande desafio

Merecem especial atenção os números relativos às matrículas de educação infantil e jovens e adultos na rede municipal da cidade.

Em 2002, de acordo com os dados do censo, tínhamos, 251.141 crianças matriculadas na pré-escola, 24.367 em creches³³ e, em 2001, uma demanda estimada de 200.000 crian-

ças de 0 a 6 anos. O censo indicava ainda, em 2002, a matrícula de cerca de 130.283 alunos na suplência de ensino fundamental (I e II) e 10.051 em cursos semipresenciais e a Secretaria Municipal de Educação estima uma demanda de 510.000 pessoas não alfabetizadas.³⁴

É necessário, ainda, indicar que no âmbito do ensino médio, de competência estrita do governo do Estado, as matrículas evoluíram de 531.302, em 1997, para 551.263, em 2002³⁵, um aumento da ordem de 19.961 matrículas na cidade, progressão muito insuficiente para que se alcance a universalização deste nível de ensino. Em contrapartida, as matrículas no ensino fundamental, sob responsabilidade do Estado, passaram de 965.616 alunos para 775.067, em 2002³⁶, uma redução da ordem de 190.549. Não é difícil perceber, por suposto, que à redução das matrículas de ensino fundamental não correspondeu um aumento proporcional das vagas no ensino médio, o que mantém a cidade ainda muito afastada da possibilidade de universalizar a educação básica.

Por outro lado, as limitações para ampliação da rede de educação infantil e de jovens e adultos são significativas. Em primeiro lugar, vale salientar, as de ordem orçamentária. Conforme já indicamos, dos recursos vinculados pela Constituição, 60% devem ser gastos com o ensino fundamental regular, restando 40% para educação infantil e educação de jovens e adultos. Em segundo lugar, as limitações dizem respeito aos gastos com pessoal em função da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁷, segundo a qual a despesa total com pessoal, nos municípios, não poderá exceder 60% da despesa corrente líquida, sendo ainda 54% destes gastos referentes ao executivo e 6% ao legislativo. A Lei define ainda que, quando não atingido o teto de 60%, o aumento dos gastos com pessoal não poderá ultrapassar 10% ao ano.³⁸

Os recursos da educação na cidade

Para fazer frente ao desafio de ampliação da oferta e de garantia de qualidade da educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos, a cidade contava, até 2001, com recursos vinculados da ordem de 30% (trinta por cento), conforme artigo 208 da Lei Orgânica do Município³⁹. A partir do exercício de 1995, durante o governo de Paulo Maluf, essa determinação da LOM deixou de ser cumprida – conforme indicado pelos balanços da Secretária Municipal de Finanças e pareceres do Tribunal de Contas - de tal sorte que em 1997 o governo de Celso Pitta promulgou a Lei n.º 12.340⁴⁰, que determinou o pagamento do valor de R\$ 280.729.940,00 (duzentos e oitenta milhões, setecentos e vinte e nove mil, novecentos e quarenta reais), até o mês de dezembro de 2000, definido, na Lei, como “aplicação adicional”. A não aplicação de tais recursos, durante o governo Maluf, comprometeu a ampliação da oferta dos níveis de ensino indicados, bem como a qualidade dos serviços. O fato de a Lei determinar o pagamento do valor previsto não elimina todos os prejuízos causados - especialmente no que se refere à oferta de educação infantil - tanto em função da capacidade de execução do Município (tempo das licitações, ritmo de construção de prédios, realização de concursos públicos para educadores), quanto em função das políticas de contenção levadas a efeito, a partir de 1997, conforme pudemos verificar pelo exame da legislação nacional.

Por outro lado, se tomamos a evolução da arrecadação e das transferências, podemos verificar que os recursos disponíveis para educação cresceram significativamente, a razão de 11% em média ao ano (entre 1997 e 2001)⁴¹, além das transferências do FUNDEF - a partir de 1998, como já demonstramos -, dos recursos do FNDE, da Quota Estadual do Salário-Educação (QUESE), a partir de 1999, e dos recursos, além dos vinculados gastos com a merenda.

Balancos Orçamentários (período entre 1997 e 2002)

	Receita Resultante de Impostos	Aplicação Obrigatória - 30 %	Aplicação Adicional Lei 12.340/97	Receita Adicional FUNDEF	FNDE	QUESE
1997	4.395.858.970	1.318.757.691	45.700.223			
1998	4.778.108.073	1.630.408.954	78.343.240	106.823.939		
1999	5.502.296.686	1.650.689.006	78.343.240	132.037.147	16.356.870	32.412.163
2000	6.235.453.712	1.870.636.114	78.343.240	183.392.760	17.427.790	46.335.747
2001	7.006.316.223			212.293.414	17.295.550	63.343.128
2002	7.697.953.797	2.386.365.677		311.790.000.388	23.578.768	63.475.847

As alterações na Lei Orgânica

Em dezembro de 2001, por proposta do executivo, a Lei Orgânica do Município foi alterada, definindo que os gastos com educação deveriam ser elevados para 31%.⁴²

No mesmo mês e ano, o executivo promulgou a Lei n.º 13.245⁴³, regulamentando os gastos com os 25% previstos na Constituição e os 6% adicionais previstos a partir da alteração da LOM.

O artigo 2º regulamenta os 25% - previstos constitucionalmente - dos 31% previstos, reproduzindo as determinações estabelecidas no artigo 70 da LDB.⁴⁴ O artigo 3º, visando regulamentar o § 5º do artigo 200 da LOM - os 6% (seis por cento) restantes - define que poderão ser consideradas como despesas relativas à educação:

“ I – programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso em idade própria;

II – programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal e social;

III – programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV – programas voltados para a educação profissionalizante visando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;
V – programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município;
VI – custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal veiculados em emissoras de rádio e televisão;
VII – manutenção e criação de centros integrados de educação e cultura, instalação de telecentros para acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, em específico, às redes municipais e mundiais de conhecimento; bem como, instalação de bibliotecas públicas infanto-juvenis em apoio à rede municipal de ensino;
VIII – provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo.”

A alteração da Lei foi marcada por um intenso e acirrado debate sobre o financiamento da educação e sobre as políticas públicas na cidade. Não obstante o conjunto de motivações subjacentes às manifestações tornadas públicas, à época, algumas questões merecem especial atenção.

A primeira delas refere-se à necessidade imperiosa de que o Brasil mantenha a vinculação de recursos de impostos à educação como condição da universalização de direitos sociais fundamentais à cidadania. O fato de termos a educação historicamente consagrada como direito universal, somado ao também histórico déficit de atendimento, já seria suficiente para a defesa da vinculação em questão. Todavia o problema tem alcance nacional, na medida em que diz respeito à soberania e ao desenvolvimento do País em todos os campos. Não será possível a realização da reforma agrária, de uma política agrícola e industrial, que agregue valor à produção no país - por meio da qualificação do trabalho e da incorporação

de tecnologia - sem que se amplie a oferta e a qualidade da educação básica e superior e a pesquisa básica e aplicada.

Por essa razão, esta é uma questão estratégica que deve se sobrepôr a qualquer interesse local específico. Entretanto a questão do financiamento da educação – das políticas sociais em seu conjunto e do próprio Estado – não pode ser reduzida à vinculação. Ela está relacionada, entre outras questões, também às condições de arrecadação sobre as quais incidem os percentuais estabelecidos pela Constituição, pelas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios, razão pela qual nos parece indiscutível a necessidade de que sejam aperfeiçoados os mecanismos de arrecadação e fiscalização por parte de todos os níveis de governo.

Considerando-se o exposto, merece destaque o fato de o percentual da vinculação ter sido aumentado – mantendo-se o princípio da vinculação – ainda que, no âmbito dos 6% (seis por cento) indicados tenham sido introduzidas outras despesas.

A segunda questão diz respeito ao fato de que as condições de exclusão de parcela significativa da população interferem no processo educacional e que é, portanto, legítimo que se estabeleça a dimensão assistencial (e não assistencialista) do atendimento, visando contribuir para a emancipação de centenas de crianças, jovens e adultos que freqüentam as unidades educacionais. Entretanto é preciso que, de um lado, se avalie a pertinência das ações assistenciais em questão para os fins emancipatórios indicados e, de outro, em que medida a cidade poderia financiar tais políticas com recursos adicionais aos 30%, se considerarmos as condições das finanças públicas na cidade depois dos governos Maluf e Pitta.

No que se refere à primeira questão, destacamos a possibilidade de que se amplie a oferta da suplência profissionalizante, pela Secretaria Municipal de Educação, vinculando-a aos programas sociais da Prefeitura. A suplência profissionalizante pode, a um só tempo, contribuir para que a população excluída tenha acesso a uma formação

que lhe possibilite buscar a geração de renda ou emprego e, ainda, a continuidade dos estudos, no âmbito de um mesmo itinerário formativo. Esta perspectiva pode reforçar a estratégia do governo de superação do ciclo estrutural de pobreza e contribuir de forma significativa para a emancipação efetiva de centenas de cidadãos.⁴⁵

Ainda, nesse mesmo sentido, merece consideração a possibilidade aberta, pela LDB, de concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas⁴⁶, contribuindo para a qualificação da ação educacional. Explicando: seria possível considerar no âmbito dos 6% (seis por cento) alguns dos programas sociais, como bolsas que visam, fundamentalmente, contribuir para os estudos e qualificação de seus beneficiários, invertendo-se, desse modo, o foco do processo de emancipação dos setores excluídos.

A terceira questão diz respeito à natureza e ao mérito do artigo 3º da Lei n.º 13.245, se temos como referência políticas de inclusão emancipatórias. Aqui cumpre destacar o grau de generalidade dos incisos II, III e, particularmente, V: programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal e social e deficientes e programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município.

A inespecificidade dos textos em questão pode ensejar, no futuro, ações fragmentadas e pontuais que não concorram, por seu conteúdo e forma, para a proteção da criança e para sua permanência na escola.

Observe-se que o Brasil e a cidade de São Paulo são ricos em experiências que consumiram recursos públicos sem contribuir para os fins propostos e anunciados. Isso porque, de um lado, se concebeu, muitas vezes, que qualquer ação assistencial pode servir aos setores excluídos em função de sua condição de inúmeras necessidades e, de outro, que qualquer iniciativa de vocação compensatória seria suficiente para plasmar no imaginário da sociedade o compromisso com os excluídos.

No entanto, a proteção e a inclusão de crianças e jovens requer a articulação de muitas dimensões da ação do Estado, nos marcos de uma política, para ser efetiva. A nosso ver, desde a identificação de necessidades específicas de crianças e jovens envolvidos, até a articulação e potencialização de recursos e iniciativas intra e inter Secretarias, a partir de planejamentos também específicos. Dessa forma, não obstante a autonomia de qualquer governo para conformar seus projetos e políticas, a lei deve cercear ao máximo, ações simplistas e simplificadoras que não concorram, de fato, para os objetivos indicados.

Outra questão que desperta preocupação é a referente à autorização de gastos com a produção e transmissão de programas de educação patrocinados pelo Poder Público.

É certo, para nós, que as ações educacionais na cidade não devem estar restritas à educação formal. As políticas voltadas ao desenvolvimento social, urbano e econômico podem e devem contribuir para a educação dos cidadãos visando a melhoria da qualidade de vida, a definição de novos padrões éticos de relação social, a superação das desigualdades e da violência.

Perseguindo os mesmos objetivos, a sociedade, a partir do papel indutor do governo, pode ser mobilizada para que a cidade se constitua como cidade que educa.

Considerando-se essa intencionalidade, seria desejável que todos os meios de comunicação disponíveis fossem acionados com objetivos educativos e que, nesse contexto, a Prefeitura pudesse realizar programas com esse fim.

O problema, entretanto, é que a inespecificidade do texto legal, também nesse caso, pode abrir espaço para que parte da propaganda oficial seja classificada nesse item de gasto em detrimento de outras necessidades educacionais e que, no futuro, o que é ainda mais grave, um governo que se oriente apenas pela lógica da visibilidade possa direcionar 6% (seis por cento) dos 31% (trinta e um por cento) vinculados apenas para essa área na

medida em que não há qualquer mecanismo na Lei que obstaculize esse procedimento.

Por tais razões um debate mais cuidadoso acerca da Lei nos parece recomendável.

A criação de fundos de educação

Entre 1989 e 2002, foram levadas a efeito duas iniciativas de criação de fundos municipais de educação. A primeira, em dezembro de 1990, por iniciativa do Executivo⁴⁷, visava fundamentalmente a instituição de um instrumento de captação de recursos extra-orçamentário que significasse novos aportes para a educação⁴⁸ a partir, especialmente, de parcerias ou doações. Pretendia-se na ocasião, por meio do fundo, a ampliação das condições de atendimento da educação infantil, do ensino fundamental regular e da educação de jovens e adultos e, ainda, o desenvolvimento das diretrizes relativas à qualidade do ensino e à democratização de sua gestão. O projeto não foi aprovado pela Câmara Municipal.

A segunda iniciativa, de natureza distinta, foi o projeto de Lei n.º 01-0046/2001⁴⁹ que pretendia, entre outros objetivos, alocar no referido fundo, diferenças apuradas sobre receitas não aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil a partir de 1995. Tais receitas, segundo a justificativa apresentada, seriam aquelas referentes à Lei n.º 12.340, já citada, e à execução relativa ao exercício de 2000: R\$ 381.606.648,00 (trezentos e oitenta e um milhões, seiscentos e seis mil, seiscentos e quarenta e oito reais).

Os recursos referidos deveriam ser aplicados na seguinte proporção: 40% (quarenta por cento) nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino e 60% (sessenta por cento) na valorização dos profissionais da educação.

O projeto foi aprovado pelo legislativo e vetado pelo executivo em 2002.

Cumpra-se destacar que as duas propostas apresentadas não atribuíram aos fundos papel de centralização dos recursos da educação e, por isso, não tinham senão papel complementar aos mecanismos de financiamento vigentes. Nessa medida os fundos propostos não guardam qualquer relação com experiências, como a da saúde.

4. Os Conselhos da Educação

O exame das condições de financiamento da educação em São Paulo nos remete à questão do controle social sobre esses recursos e sobre a política educacional que deve orientar seus gastos. Para tanto, a análise das atribuições e composição dos três Conselhos ligados à área da educação será feita à luz dessa ótica, vale dizer da perspectiva de fiscalização e formulação de proposições que contribuam com o desenvolvimento da política educacional da e na cidade.

O Conselho Municipal

O Conselho Municipal de Educação foi criado pela Lei n.º 10.429 de 1988, consolidado pela Lei Orgânica do Município⁵⁰ em 1990 e alterado pelos Decretos 33.892 e 34.441.⁵¹

Foram definidas como atribuições dos Conselhos:

- Prestar assessoramento ao Executivo Municipal, no âmbito das questões relativas à educação, e sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da rede municipal de ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares;
- Promover e realizar estudos sobre a organização do ensino municipal, adotando e propondo medidas que visem a sua expansão e o seu aperfeiçoamento;
- Elaborar o Plano Municipal de Educação;

- Exercer fiscalização sobre as atividades referentes à assistência social escolar, no que diz respeito às suas efetivas realizações, estimulando-as e propondo medidas tendentes ao aprimoramento dessas mesmas atividades;
- Emitir parecer sobre os assuntos de ordem pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pela Administração Municipal, através do seu órgão próprio;
- Promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos pertinentes ao ensino, na área de atuação do ensino municipal;
- Promover correições, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar.⁵²

O decreto prevê que o Conselho deverá ser composto de nove membros, a saber:

- 3 (três) membros representando o Poder Público, de livre escolha do Executivo Municipal, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação;
- 3 (três) membros representando o magistério, indicados pela Secretaria Municipal de Educação;
- 3 (três) membros representando a comunidade, indicados por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. Estabelece, ainda, que, seis dos seus membros deverão ter comprovada experiência técnica ou docente.⁵³

Dos inúmeros problemas que poderiam ser apontados acerca da legislação e do funcionamento do Conselho destacamos:

- Sua definição como órgão de assessoramento do Executivo Municipal e não como órgão de fiscalização e elaboração de propostas pelos setores da sociedade nele representados;

- A não regulamentação por lei do Conselho Municipal de Educação. Durante o governo Maluf, o Conselho foi restabelecido, indevidamente, por decreto⁵⁴. Este decreto, por sua vez, determinava que a Secretaria Municipal de Educação deveria enviar à Câmara Municipal proposta de reformulação do Conselho, no prazo de 90 (noventa) dias. Isso não ocorreu e o Conselho se mantém em desacordo com a LOM e a LDB.
- Conteúdo tecnicista das atribuições do Conselho que, coerente com a definição acima indicada, subtrai dos setores da sociedade o poder de discutir a política educacional em seu conjunto e avaliá-la;
- Ausência, entre as atribuições do Conselho, de papel fiscalizador quanto à execução de recursos públicos relativos à educação;
- Representação definida em função de indicação do Executivo, o que também se mostra coerente com as atribuições já referidas;
- Entendimento do Plano Municipal de Educação como uma peça técnica cujos objetivos deveriam estar adstritos à rede municipal de educação.

O Conselho do FUNDEF

O Conselho do FUNDEF foi criado pela Lei n.º 12.545⁵⁵, com as competências de:

- Efetuar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;
- Supervisionar o censo escolar anual;
- Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos, à conta do Fundo.⁵⁶

Além desses dois Conselhos, foi criado também o Conselho de Alimentação Escolar que - embora não esteja sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação⁵⁷ e se refira a um serviço não financiado pelos 25% - tem como objetivos o acompanhamento e a fiscalização de uma ação assistencial que ocorre junto aos alunos nas unidades educacionais. O Conselho da Merenda tem como finalidade:

I - Acompanhar os programas de alimentação escolar implantados no Município de São Paulo, visando garantir alimentos de boa qualidade e padrões de higiene adequados, desde a aquisição até a distribuição aos educandos atendidos;

II - Controlar e fiscalizar a disponibilidade e a aplicação dos recursos financeiros destinados à alimentação escolar, em especial os recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE;

III - Receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação - FNDE, com parecer conclusivo nas datas determinadas, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pela Administração Municipal, na forma da legislação federal vigente;

IV - Manter reuniões com profissionais da educação, alunos e pais, preferencialmente membros da Comunidade Escolar, e com a equipe técnica de nutricionistas, responsáveis pela elaboração de cardápios e pela promoção da supervisão nas unidades de educação infantil e de ensino fundamental, visando a avaliação dos programas desenvolvidos;

V - Estimular a realização de reciclagem periódica de noções básicas de higiene e manipulação de alimentos para os operacionais e profissionais da educação, envolvidos com o desenvolvimento dos programas de alimentação escolar, nas

unidades de educação infantil e de ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino;

VI - Acompanhar e orientar as ações relativas ao armazenamento dos gêneros alimentícios nos depósitos e nas escolas abastecidas;

VII - Comunicar à Entidade Executora a ocorrência de irregularidade com os gêneros alimentícios, tais como vencimento do prazo de validade, deterioração, desvio, furtos, para que sejam tomadas as devidas providências;

VIII - Apreciar e votar, anualmente, o plano de ação do PNAE a ser apresentado pela Entidade Executora;

IX - Divulgar, em locais públicos, os recursos financeiros do PNAE transferidos à Entidade Executora;

X - Apresentar relatório das atividades ao FNDE, quando solicitado;

XI - Comunicar ao FNDE o descumprimento das disposições contidas no art. 6º da Resolução FNDE n.º 15, de 25 de agosto de 2000.”⁵⁸

A Composição do Conselho assim foi definida pela lei:

I - 1 (um) representante do Poder Executivo, indicado pelo Prefeito;

II - 1 (um) representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal;

III - 2 (dois) representantes dos professores da Rede Municipal de Ensino, indicados pelo respectivo órgão de classe;

IV - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares;

*V - 1 (um) representante de outro segmento da sociedade local, indicado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.*⁵⁹

Da análise da legislação algumas considerações se impõem.

A primeira delas afeta a existência mesma dos conselhos. A sua multiplicidade dificulta, senão impede, que os vários segmentos da população, neles representados, consigam como seria desejável, acompanhar a concretização da política educacional, bem como a execução dos recursos a ela relativos, sejam eles vinculados ou não. Em verdade, essa visão de conjunto, só é possível ao Executivo quando há, ressaltado-se, integração suficiente no âmbito de governo.

A segunda tem relação com a não existência de relações entre o Conselho Municipal de Educação e os Conselhos de Escola. Tal relação possibilitaria - além de maior participação na elaboração e desenvolvimento da política educacional pelas escolas - que as avaliações e decisões desses organismos estivessem apoiadas também nas necessidades e propostas das unidades educacionais.

Com efeito, a fragmentação de conselhos - e a falta de relação entre eles - concorre de maneira expressiva para uma visão também fragmentada da política educacional e das experiências vividas cotidianamente pelas unidades educacionais, dificultando a participação da sociedade no que respeita à análise, fiscalização, denúncia e formulação de propostas que aperfeiçoem concepções e ações e a própria democracia direta.

De outra parte, a existência de um único conselho de educação na cidade que agregasse as competências em tela - supondo-se aqui a possibilidade de alteração da legislação federal - não seria suficiente para garantir a democratização das relações com a sociedade, em função dos problemas ligados à representação.

Essa afirmação deriva da constatação de que não há qualquer previsão, no escopo das leis, que diga respeito à relação entre representantes e representados durante a gestão dos referidos conselhos. Melhor explicando: os representantes, quando eleitos ou indicados, não voltam a dialogar com seus eleitores seja em fun-

ção da forma de escolha - eleição ou indicação - seja em função da previsão de mecanismos que permitam essa comunicação entre representantes e representados.

Assim, temos que, quando se trata de um representante de entidade constituída, fica suposto que as relações indicadas se farão por meio dos mecanismos de funcionamento da própria entidade; quando se trata de um representante de pais ou alunos, não há qualquer mecanismo de diálogo ou prestação de contas previsto, como se a condição de pertencer a um determinado segmento fosse em si suficiente para garantir a socialização de informações e formulações.

Enfatizamos que, no caso do Conselho Municipal de Educação, a situação é ainda mais grave, pois, como já afirmamos, 6 (seis) dos seus membros são diretamente indicados pelo executivo os outros 3 (três), representantes de entidades, são escolhidos pelo executivo, a partir de lista tríplice. Vale indicar, uma vez mais, que o fato de não estarem entre as competências do Conselho Municipal, quaisquer atribuições relativas ao acompanhamento da execução orçamentária, torna o trabalho de fiscalização dos conselheiros do FUNDEF parcial e insuficiente se consideramos o papel da sociedade na defesa dos recursos da educação.

Importa, ainda, indicar que a elaboração do Plano Municipal de Educação pode se constituir em oportunidade privilegiada para elaboração, com a sociedade, de políticas educacionais que, além de potencializarem os serviços existentes na cidade, tornem-se referência para os cidadãos, para o executivo e o legislativo. Um plano assim concebido não é uma peça técnica e, por isso, não pode ser produzido no espaço estrito do Conselho Municipal de Educação. Um Plano Municipal de Educação que pretenda contribuir para a existência e perenidade de uma política educacional democrática necessita, pois, nascer sob sua égide.

Considerações Finais

A análise das principais alterações legais produzidas pelo governo Fernando Henrique, no que se refere à organização dos sistemas de ensino e ao financiamento da educação brasileira e a análise do impacto dessas medidas na cidade de São Paulo, bem como das condições atuais do sistema municipal, do financiamento e dos mecanismos e órgãos de controle e participação da sociedade, sugerem a necessidade de realização de inúmeras discussões pelos movimentos sociais ligados à educação.

As mudanças pelas quais passa o País, com a eleição do presidente Lula, possibilitam que a cidade possa ter uma participação ativa, visando efetivamente tornar a educação uma prioridade no contexto do projeto de desenvolvimento nacional em curso. Prioridade que altere os padrões de acesso ao conhecimento e à cultura, assim como transforme as condições de sua produção e socialização, permitindo ao Brasil, ao garantir esse direito, desenvolver-se de maneira mais autônoma.

Tal objetivo torna imprescindível que possamos discutir mais que o acesso à escola e às condições materiais que contribuam para a permanência de crianças, jovens e adultos. É preciso que se repense, profundamente, a natureza do trabalho educacional realizado e a função social da educação em nosso tempo, para que logremos tornar as instituições educacionais espaços de reflexão e criação permanentes e não meros lugares de reprodução de informações, rotinas e violência de toda ordem, que têm desmotivado, quando não afastado, milhares de alunos das escolas públicas.

Nosso país tem inúmeras experiências e contribuições nessa direção que precisam ser conhecidas e discutidas, visando redefinir o conceito de qualidade que tem orientado muitos dos sistemas educacionais.

Os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) - que formularam a proposta de Plano Nacional de Educação encaminhado ao Congresso Nacional – se constituíram, nesse sentido, em processos exemplares de discussão e formulação democráticas, na medida em que foram capazes de reunir representantes de sindicatos e movimentos, de parlamentos e executivos, e docentes das universidades e escolas, possibilitando a troca de experiências e a elaboração de um projeto de educação para o Brasil. Os CONEDs podem, nesse momento, ser retomados. Podem também nos inspirar na elaboração do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo.

Isso porque um plano não é, apenas, uma peça técnica. Ele pode e deve materializar os esforços da sociedade em direção a constituição de uma política que expresse compromissos e tenha, por isso, maior perenidade que o tempo de um governo.

A partir dessa linha de pensamento podemos considerar que o processo de elaboração do Plano requer definições em duas grandes direções.

A primeira se refere ao estabelecimento de diretrizes de uma política educacional com e para a cidade, que possa, a partir de uma consistente avaliação, suscitar o estabelecimento de objetivos e metas, no tempo e no espaço, para a educação básica e para o ensino superior. Trata-se de contribuir para que tantas outras ações sejam concebidas e articuladas - inclusive no campo da educação não formal - de maneira a tornar São Paulo uma cidade que educa por meio da consecução e potencialização do conjunto de suas políticas e iniciativas.

Uma política educacional, assim concebida, requer o envolvimento de todos aqueles que fazem a educação na cidade. Por isso, nesse processo devem ter lugar as redes municipal, estadual e privada, as instituições de ensino superior públicas e privadas, os executivos e legislativos e os conselhos de educação. No entanto,

para que possamos caminhar na direção da superação do senso comum - que identifica, exclusivamente, a qualidade da educação à oferta de vagas, belos prédios, de merenda e outros serviços assistenciais – é preciso que outros setores representativos da sociedade sejam chamados a participar ativamente dessa experiência e convidados a refletir sobre a complexidade do que ocorre no interior das instituições de ensino, sobre a importância dos processos pedagógicos – no que toca às concepções de conhecimento a ele subjacentes e à experiência social, cultural, cognitiva, étnica e biofísica dos alunos - para o presente e o futuro das gerações que passam pelos vários espaços educacionais da cidade.

Quanto à participação das escolas, é preciso empenho no sentido de tornar os seus vários segmentos sujeitos de uma reflexão mais ampla do que aquela que costumeiramente lhes é dado realizar. De tal maneira que o processo de elaboração e desenvolvimento da política educacional na cidade logre fortalecer as competências dos Conselhos de Escola e lhes possibilite relacionar o geral e o particular. Inversamente, a participação intensa das escolas deve contribuir para que a reflexão geral não prescindia das experiências e problemas práticos cotidianamente vividos, muitos dos quais permanecem, há anos, sem respostas pelos sistemas de ensino e seus responsáveis.

O diálogo sobre necessidades, possibilidades e limitações de ordem política, jurídica, institucional e financeira pode contribuir para que conflitos sejam estabelecidos e superados, para que responsabilidades e compromissos sejam pública e objetivamente estabelecidos e para que esforços sejam mobilizados, no sentido de que se leve a efeito o regime de colaboração entre União, Estado e Município. Trata-se, portanto, de socializar informações, experiências e a capacidade de formulação para qualificar e incentivar o exercício da cidadania, tornando perceptível, ao menos a uma parcela mais expressiva da sociedade, que, embora

vivamos na cidade, nem tudo pode ser resolvido em seu âmbito.

Esta perspectiva nos conduz a segunda grande direção que deve, a nosso juízo, tomar a elaboração do Plano, qual seja a de oportunizar a elaboração de propostas para as esferas de poder estadual e nacional.

É legítimo e necessário insistirmos que uma cidade do porte de São Paulo se posicione crítica e positivamente sobre questões como a garantia progressiva de educação básica como direito inapelável da população. Com efeito, é preciso que a definição de prioridades, no campo da educação, se estabeleça como alternativa estratégica à focalização. Para tanto, o exame da proposta de Emenda Constitucional 112/99, apresentada pela bancada do PT, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – com o objetivo de centralizar a totalidade dos recursos vinculados dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e distribuí-los para o conjunto dos alunos da educação básica com base no custo-aluno-qualidade – merece ser realizado.

Importa, nesse caso, assinalar que à garantia da oferta de educação básica devem estar ligados, de maneira indissociável, novos padrões de qualidade e democratização dos sistemas educacionais, visando a inclusão também em termos pedagógicos.

Complementa essa perspectiva a formulação de propostas que envolvam o Ensino Superior, seja na direção da necessária relação com a educação básica e o desenvolvimento da cidade e do país, seja no que tange às condições de acesso ao ensino e realização da pesquisa.

Por fim, cumpre destacar a necessidade de que a mobilização em torno da elaboração do Plano Municipal de Educação resulte no aperfeiçoamento dos canais orgânicos que possibilitem o acompanhamento de seu desenvolvimento; nos referimos aqui aos

Conselhos de Escola e, particularmente, ao Conselho Municipal de Educação. É urgente e necessário que sua composição e atribuições sejam redefinidas substancialmente de modo a que os setores nele representados possam pensar globalmente a política educacional, a legislação que ordena o sistema e as condições de financiamento na cidade.

A democratização da elaboração do Plano e do Conselho Municipal de Educação pode representar uma profunda mudança de olhar da cidade sobre o lugar da educação, mas também sobre seu próprio lugar. Cremos que ganhará a democracia, ganhará a cidade e os seus cidadãos. Ganhará o País.

Notas

- ¹ Conforme artigo 208 da Constituição, incisos I, II e IV.
- ² Conforme caput do artigo 214 da Constituição Federal.
- ³ Emenda Aprovada em 12 de setembro de 1996 e publicada no Diário Oficial da União em 13.09.96.
- ⁴ Nos referimos aqui aos mecanismos redistributivos previstos no parágrafo 1º do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei nº 9.424 de 24.12.1996, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), ambos objeto de análise nos itens seguintes deste trabalho.
- ⁵ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional entrou em vigor em 20 de dezembro de 1996, três meses depois da Emenda Constitucional 14.
- ⁶ De acordo com § 1º do artigo 8º.
- ⁷ Tal qual § 2º do artigo 8º.
- ⁸ Conforme caput do artigo 18 da Constituição Federal
- ⁹ Incisos II, III e IX do artigo 9º.
- ¹⁰ Referimo-nos, respectivamente, aos incisos IV,V e VI do artigo 9º.
- ¹¹ Indicamos aqui, respectivamente, os incisos II e VI do artigo 10.
- ¹² Conforme inciso V do artigo 11.
- ¹³ Conforme, respectivamente § 3º e § 4º.
- ¹⁴ De acordo com o § 5º do artigo 212. O salário-educação foi instituído pela lei 4.440 de 1964, durante o governo do general Castelo Branco.
- ¹⁵ Essa alteração foi feita por meio de uma supressão no texto do § 5º do artigo 212.
- ¹⁶ Destaque-se que os 15% indicados para efeito de constituição do FUNDEF não incidem sobre outros impostos sobre os quais incidem os 25% constitucionais como, por exemplo: imposto sobre a propriedade predial; imposto sobre a propriedade territorial urbana; imposto sobre transmissão inter-vivos de bens imóveis e direitos reais sobre imóveis; imposto sobre a propriedade territorial rural.
- ¹⁷ De acordo com caput e § 4º do artigo 1º.
- ¹⁸ Aqui, importa destacar, o veto do presidente da República ao Projeto de Lei nº 92 (nº 2.380/96 na Câmara dos Deputados) - inciso II do § 1º do artigo 2º - segundo o qual as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência, não puderam ser consideradas para efeito da distribuição de recursos do Fundo.
- ¹⁹ Conforme § 1º e 4º do artigo 2º.

²⁰ § 1º do artigo 6º.

²¹ Conforme § 4º e caput do artigo 6º.

²² É necessário indicar que entre as competências dos Conselhos Municipais de Educação não estão, necessariamente, aquelas relativas à fiscalização de recursos vinculados, na medida em que tais competências são decididas no âmbito de legislação municipal.

²³ O salário-educação foi instituído pela Lei nº 4.440 de 27.10.1964, durante o governo do general Castelo Branco, e alterado pelo decreto-lei 1.422 de 23.10.1975. Em 1988, integrou o texto constitucional, alterado posteriormente pela emenda constitucional nº 14 como já indicamos. Foi regulamentado pela Lei nº 9.424 e alterado pela Lei nº 9.766 de 18.12.1998.

²⁴ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537 de 21.11.1968, alterada pelo decreto-lei 872 de 15.09.1969 e vincula-se ao Ministério da Educação.

²⁵ O FNDE tem hoje como projetos: o Livro Didático; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Merenda Escolar); Dinheiro Direto na Escola; Saúde do Escolar; Transporte do Escolar; Programa Nacional de Saúde do Escolar e Projetos Educacionais voltados à qualificação de docentes, aquisição e impressão de material didático-pedagógico; aquisição de equipamentos e adaptação de escolas (educação especial) e ações básicas de prevenção em saúde e transporte para os alunos.

²⁶ Incisos I e II do § 1º do artigo 15. Convém assinalar o veto do presidente da República ao inciso que previa a distribuição de setenta por cento - 70 % - da quota estadual entre os Estados e Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, conforme censo educacional realizado pelo MEC.

²⁷ A Lei Estadual nº 11.161, de 26.06.2002, regulamenta a repartição do salário-educação no Estado de São Paulo.

²⁸ Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)

²⁹ De acordo com os dados do censo de 2002, a rede estadual apresentava 775.067 alunos matriculados no ensino fundamental e a rede federal 194. Registram-se ainda 275.280 alunos matriculados na rede privada.

³⁰ Evolução da Rede Municipal de Ensino 1980-1992. Secretaria Municipal de Educação, São Paulo, 1992, p.24.

³¹ Dados do censo de 2000, realizado pelo INEP.

³² Nossa compreensão é a de que – de acordo com o conceito de Qualidade Social definido pelo II Congresso Nacional de Educação, em novembro de 1997, e expresso na proposta de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira – há um conjunto de iniciativas que concorrem para a concretiza-

ção da qualidade, a saber: formação permanente e sistemática de educadores; reflexão igualmente sistemática e permanente acerca dos currículos; fortalecimento dos espaços coletivos e orgânicos de discussão e elaboração - nas escolas e estruturas das secretarias ou órgãos equivalentes-; democratização das relações no interior das unidades educacionais e dos sistemas de ensino.

³³ Entre 1988 e 1992 as matrículas na pré-escola evoluíram de 166.112 para 175.507, uma ampliação de 9395. No mesmo período a capacidade de atendimento na rede de creches cresceu de 58.666 para 75.144, uma ampliação de 16.478 vagas em quatro anos. Em 2000, ao final do governo Pitta tínhamos 207.974 matrículas na pré-escola o que representou, desde 1993, um crescimento de 32.467 matrículas e uma capacidade de atendimento de 89.512 vagas em creches o que representou uma ampliação de 14.368 em oito anos. Conforme publicação *Evolução da Rede Municipal de Ensino*, p.24 e dados da Secretaria Municipal de Assistência Social – SGPC/DTD/STCI-2000.

³⁴ Em 1988, as matrículas referentes à suplência de ensino fundamental totalizavam 18.313 em 1992 os números chegaram a 94.949, um crescimento, portanto, de 76.636 matrículas em quatro anos, sem considerarmos aqui as matrículas no MOVA. Em 2000, ao final dos governos Maluf e Pitta, tínhamos 136.096 matrículas em cursos presenciais e semi-presenciais, um crescimento de 41.147 matrículas em oito anos.

³⁵ Conforme dados dos censos de 1997 a 2002.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Lei Complementar nº 101 de 04.05.2000.

³⁸ Conforme, respectivamente, artigo 19, inciso III, artigo 20, inciso III e artigo 71 das Disposições Finais e Transitórias.

³⁹ A Lei Orgânica do Município de São Paulo foi promulgada em 04 de abril de 1990.

⁴⁰ Lei de 27.05.1997.

⁴¹ Em valores nominais.

⁴² Alteração do artigo 208 realizada por meio da Emenda 24/01.

⁴³ A Lei foi promulgada em 26.12.2001

⁴⁴ O artigo 70 define como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando essencialmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender

ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁴⁵ É necessário esclarecer que nossa visão é a de que a formação pode contribuir, e tão somente, para a qualificação profissional e para que os cidadãos busquem, em melhores condições, alternativas de trabalho e geração de renda. Ela não pode ser superdimensionada no que se refere à conquista de postos de trabalho na medida em que a criação de tais postos depende de políticas específicas nessa direção, desenvolvidas no âmbito da cidade e do país.

⁴⁶ Inciso VI do artigo 70.

⁴⁷ Processo N ° 10-011.204-89*25

⁴⁸ Os recursos deveriam ser aplicados, segundo artigo^{3º}- incisos de I a VIII: na manutenção e ampliação da rede física de unidades escolares, necessárias ao atendimento da demanda; no aparelhamento de mobiliário e equipamentos destinados às dependências onde se desenvolverem estritamente atividades educacionais; na aquisição e reparo de material permanente, ou de consumo, necessário ao desenvolvimento de ações, projetos e atividades educacionais; nos projetos e programas pedagógicos desenvolvidos no âmbito da rede pública de ensino municipal; nos projetos e programas que visem à alfabetização de jovens e adultos. Segundo o parágrafo único do mesmo artigo os recursos do Fundo não poderiam ser destinados ao pagamento de despesas a título de vencimentos, salários ou remuneração, ou, ainda, vantagens a qualquer título.

⁴⁹ O projeto foi apresentado pelo vereador Cláudio Fonseca.

⁵⁰ A Lei é 24.02.1988. O Conselho foi criado pelo artigo 200, § 2º da LOM.

⁵¹ Respectivamente de 16.12.93 e 18.08.1994.

⁵² Incisos I a VII do artigo 1º do Decreto 33.892

⁵³ Incisos I,II,III e § 1º do artigo 2º do mesmo Decreto.

⁵⁴ O parágrafo 2º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município define que a composição e atribuições do Conselho Municipal de Educação deverão ser estabelecidas em lei.

⁵⁵ Em 07.01.1998.

⁵⁶ O conselho, em conformidade com a lei, é constituído: pelo Secretário Municipal ou representante por designado; de 3 professores das escolas de ensino fundamental do Município; de um 1 servidor das escolas de ensino fundamental do Município; de 6 pais de alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental do Município; de 1 membro da Câmara de Ensino Fundamental do Conselho Municipal de Educação.

⁵⁷ Conforme Decretos 39.786 de 30.08.2000 e 40.278 de 05.02.2001.

⁵⁸ Conforme artigo 2º da Lei 40.278 de 05.02.2001

⁵⁹ Conforme artigo 3º da mesma lei.