

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Roberta Maria Bueno Bocchi

**O financiamento público do Estado de São Paulo para a Educação
Básica pública estadual: os desafios das controvérsias
(Gestão 2008 – 2012)**

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO : CURRÍCULO

SÃO PAULO

2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Roberta Maria Bueno Bocchi

**O financiamento público do Estado de São Paulo para a Educação
Básica pública estadual: os desafios das controvérsias
(Gestão 2008 – 2012)**

**Tese apresentada à Banca
Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para obtenção
do título de Doutor em Educação-
Currículo sob a orientação do Prof^o. Dr.
Antonio Chizzotti.**

SÃO PAULO

2015

Banca Examinadora

Para Joaquim e Terezinha, meus pais.
Educadores exemplares que lançaram a semente, regaram a terra e
viram surgir o fruto.

Para Antonio, meu marido.
Companheiro e amor de todas as horas.

Para Gabriel, meu filho.
Esperança de um mundo melhor.

Para meus professores, de hoje e de sempre.
Mestres que me ensinaram o valor da pesquisa e da descoberta, como
única forma de aprender a viver.

Dedico esta tese.

LISTA DE ABREVIATURAS

Adusp - Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo

Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

APM - Associação de Pais e Mestres

ASE - Agente de Serviço Escolar

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

Bird - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CGA - Corregedoria Geral da Administração

CNPJ/MF - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda

Conae - Conferência Nacional de Educação

D.O. Diário Oficial

DAAA - Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno

DMPP – Despesa Miúda de Pronto Pagamento

EBC - Empresa Brasil de Comunicação

EFAP – Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMTU - Empresa Metropolitana de Transporte Urbano

Enem - Exame Nacional do Ensino Médio

FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação

Fifa - Federação Internacional de Futebol Associado

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

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

Gare - Guia de Arrecadação Estadual

GDAE - Gestão Dinâmica da Administração Escolar

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Idesp - Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportados

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IRRF - Imposto sobre a Renda dos Servidores Estaduais (Retido na Fonte)

ITCDM – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos

ITR – Imposto Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAP - Plano de Ação Participativo

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDDE (MEC/FDE) – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

Peme – Programa de Enriquecimento da Merenda

PIB - Produto Interno Bruto

Pisa - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNE - Plano Nacional de Educação

PNLD - Programa Nacional de Livros Didáticos

PPA - Plano Plurianual

PQE - Programa de Qualidade na Escola

Prodesp - Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo

Saresp - Sistema de Avaliação de Resultados do Estado de São Paulo

SEE - Secretaria Estadual de Educação

Sempre - Sistema de Manutenção Permanente para Obras de Emergência

SPPREV - São Paulo Previdência

TCU - Tribunal de Contas da União

Vunesp - Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - Total de participação no Programa Escola da Família - jan/04 a jun/12.....	119
---	-----

LISTA DE ORGANOGRAMAS

ORGANOGRAMA 01 - Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – julho/2011.....	226
--	-----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01- Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação pública no Brasil.....	36
QUADRO 02 - Diferença do cálculo aluno-qualidade realizado pelos órgãos governamentais e o proposto pelo CAQ.....	43
QUADRO 03 - Abrangência do Programa Escola da Família no Estado de São Paulo – ano base 2012.....	118
QUADRO 04 - Classificação por nível de proficiência.....	143
QUADRO 05 - Critérios adotados para classificação de uma escola prioritária	148
QUADRO 06 - Caracterização das escolas e identificação dos participantes – Grupo Focal -	185
QUADRO 07 - Resultado da pesquisa sobre as condições físicas e grau de importância de alguns itens escolares.....	216

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - Previsão de gastos para a melhoria da qualidade da Educação Básica pública estadual, 2008 – 2011.....	22
TABELA 02 - Gasto em Educação Básica pública da Rede estadual de ensino do Estado de São Paulo, 2008 – 2012.....	23
TABELA 03 – Valor monetário mínimo de investimento por aluno.....	28
TABELA 04 – Pagamento ao profissional do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na Rede pública estadual de São Paulo – recursos do fundeb – MDE.....	60
TABELA 05 – Diferença entre Orçamento Público e Balanço Financeiro, 2008 – 2012.....	62
TABELA 06 – Balanço Financeiro anual dos gastos com a Educação do Estado de São Paulo e Programa.....	64
TABELA 07 - Previsão de recursos e gastos com transporte público escolar para a Educação Básica pública estadual, 2008-2012.....	85
TABELA 08 – Número de alunos da Educação Básica pública estadual atendidos no transporte escolar e a diferença numérica de atendimento de um ano para outro, 2008 – 2012.....	87
TABELA 09 - Previsão de recursos e gastos com melhoria e reforma da Rede física escolar estadual de Educação Básica pública, 2008 – 2012.....	92
TABELA 10 - Custo de implantação de uma escola com valores de janeiro de 2011, corrigidos pelo IPCA.....	95

TABELA 11 - Valores previstos e gastos com alimentação escolar nas escolas estaduais de Educação Básica, 2008 – 2012.....	111
TABELA 12 - Número de escolas participantes e previsão de gastos do Estado de São Paulo com o Programa Escola da Família, 2008 – 2012.....	120
TABELA 13 - Verba pública repassada para uma escola de Educação Básica estadual de São Paulo chamada nesta tese de escola <i>triângulo</i> , 2008 – 2012.....	122
TABELA 14 - Verba pública destinada à elaboração da avaliação externa - Saesp e empresas contratadas pelo Governo do Estado de São Paulo, 2008 – 2012.....	151
TABELA 15 – Dívida interna e externa do Estado de São Paulo, agosto/ 2012.....	154
TABELA 16 – Gráficas responsáveis pela impressão de Cadernos dos Alunos do Currículo Oficial do Estado de São Paulo.....	156
TABELA 17 - Idesp, período 2008 – 2012.....	165
TABELA 18 - Resultado do Saesp do período 2008 – 2012, Língua Portuguesa – percentual de alunos por nível de proficiência - 5º ano/4ª série – Rede estadual.....	166
TABELA 19 – Resultado do Saesp do período 2008 -2012, Língua Portuguesa – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - 9º ano/8ª série.....	166

TABELA 20 – Resultado do Saesp do período 2008 -2012, Língua Portuguesa – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - Ensino Médio.....	167
TABELA 21 - Resultado do Saesp do período 2008 – 2012. Matemática – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - 5º ano/4ª série.....	167
TABELA 22 – Resultado do Saesp do período 2008 -2012, Matemática – percentual de alunos por nível de proficiência - Rede estadual - 9º ano/8ª série.....	168
TABELA 23 – Resultado do Saesp do período 2008 – 2012, Matemática – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - Ensino Médio.....	169
TABELA 24 - Porcentagem de alunos com desempenho abaixo do básico da Diretoria de Ensino da Região de xxxxxx - ano base 2012.....	186
TABELA 25 – Índice de qualidade da Educação Básica pública do Estado de São Paulo - ano base 2012.....	186
TABELA 26 - Média de investimento por aluno no Brasil.....	224
TABELA 27 - Idesp do Estado de São Paulo - ano base 2011.....	233
TABELA 28 - Resultado do Idesp da escola <i>triângulo</i> 2011.....	233

RESUMO

A presente tese tem como objetivo geral, detalhar as ações financeiras educacionais direcionadas à escola pública básica estadual do Estado de São Paulo no período de 2008 a 2012, executadas com recursos centralizados e descentralizados e como objetivo específico, identificar a controvérsia presente nos possíveis expedientes financeiros que oneraram o financiamento público da área educacional e comprometeram o alcance de qualidade da Educação Básica pública do Estado de São Paulo. A escolha desse recorte temporal foi por ser o de implantação e consolidação - em toda a Rede de Educação Básica estadual de São Paulo - do "Currículo Oficial do Estado" e também marcar a transição de governos de José Serra/ Alberto Goldman (PSDB) e os dois primeiros anos de Geraldo Alckmin (PSDB), fortemente assinalados na área educacional com o Currículo Oficial, em toda a Rede Pública, visando à qualidade educacional, ênfase na política de gestão por resultados e crescentes investimentos financeiros para a área. O método utilizado para atingir esse fim porta-se como uma pesquisa avaliativa e adota como procedimentos técnicos para coleta de dados, o estudo documental e uso do grupo focal. O estudo revela a presença de volumosos recursos financeiros que deveriam ter elevado a qualidade da Educação Básica pública estadual, mas contrariamente ao esperado, foram mal gastos e desviados, prejudicando os propósitos iniciais com os quais o Governo do Estado de São Paulo se comprometia no período estudado.

Palavras-chaves: Educação. Financiamento público educacional. Qualidade educacional.

ABSTRACT

The general purpose of this thesis is to detail the educational financial actions aimed at the state primary public school system of the State of São Paulo in the period ranging from 2008 to 2012, executed with both centralized and decentralized resources. The specific purpose is to identify the dispute present in the potential financial processes that may burden the public funding of the educational area and compromise the reach of the official quality of the state public Primary Education in São Paulo. The choice of this time period comes from the fact that this was when the “Official State Curriculum” was implanted and consolidated in all the Primary Education Network System of São Paulo, and it also marks the transition from the José Serra/ Alberto Goldman (PSDB) administration to the two first years of the Geraldo Alckmin (PSDB) administration, strongly marked in the educational area by the Official Curriculum throughout the Public Network System, aiming to improve the quality of education and focused on a policy of management by results and marked by increased financial investments in the area. The approach used to reach this goal is the evaluative research, adopting the documental study and the use of focal group as technical procedures for data collection. The study reveals the presence of bulky financial resources that should have risen the quality of the state public Primary Education, but contrary to expectations, were badly invested and misused, compromising the initial commitment the Government of the State of São Paulo during the period covered.

Key words: Education. Educational public funding. Quality of education

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	21

SEÇÃO 1

REVISÃO DE LITERATURA	33
1.1 A Política de vinculação de recursos.....	35
1.2 Quanto custa um aluno de qualidade?.....	40
1.3 Fiscalização do orçamento público.....	45
Considerações	50

SEÇÃO 2

A DESCOBERTA: O CAMINHAR ENTRE O ORÇAMENTO PÚBLICO ESTADUAL DE SÃO PAULO E AS VERBAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS E DESCENTRALIZADAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	52
2.1 Remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica da Rede pública estadual.....	70
2.2 Transporte escolar.....	79
2.3 Construção, manutenção e expansão de prédios escolares.....	88
2.4 Alimentação escolar.....	110
2.5 Programa Escola da Família.....	118
Considerações	127

SEÇÃO 3

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - COMPROMISSO OFICIAL COM A QUALIDADE EDUCACIONAL.....129

3.1 Educação Compromisso de São Paulo146

3.2 Os expedientes financeiros.....152

3.3 Indicadores de qualidade: Saresp e Idesp.....165

Considerações172

SEÇÃO 4

A METODOLOGIA DA PESQUISA EM CONFRONTO COM A VOZ DOS SUJEITOS.....174

4.1 Preparativos para o grande dia.....183

4.2 A voz dos sujeitos.....184

4.3 As questões ocultas.....210

Considerações.....218

SEÇÃO 5

FINANCIAMENTO PÚBLICO E QUALIDADE EDUCACIONAL: UM CASO DE AMOR E ÓDIO.....220

5.1 CONCLUSÃO.....235

REFERÊNCIAS.....240

APRESENTAÇÃO

A presente tese, escrita sob o olhar de uma educadora, relata a reflexão que margeia a pesquisa de doutorado sobre a questão do Financiamento Público do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual cujo compromisso oficial é com a qualidade educacional (Gestão 2008 – 2012). No caminhar dessa reflexão, alguns entraves financeiros foram encontrados, descobertas reveladas e algumas constatações cravadas no cenário acadêmico e financeiro/educacional.

Mas antes é preciso relatar qual relevância pessoal e social do tema aqui proposto, o qual encontra espaço para se desenvolver nesta Apresentação e posterior Introdução.

O tema Educação, profissionalmente, surgiu em minha vida quando me tornei professora de Artes em meados dos anos 90. Lecionei nos ensinos Fundamental e Médio em instituições públicas e privadas por dezoito anos e há dez anos sou Supervisora de Ensino efetiva da Rede estadual de educação do Estado de São Paulo.

Sempre curiosa e preocupada com a qualidade de ensino, procurava meios para trabalhar o currículo, dando forma ao abstrato, que despertasse o interesse do alunado. Nessa época, ouvia de colegas professores que a verba pública estadual aplicada na Educação era volumosa. Embora esta afirmação fosse baseada no senso comum, isso me instigava a pensar em quantias e gastos.

Envolvida nessas questões, dediquei-me à pesquisa de novos temas que pudessem resultar em algumas respostas. A educação passou então de instrumento de trabalho para tema constante de pesquisa. Matriculei-me em Pedagogia, seguida de uma especialização na área educacional e do mestrado em Política Pública Educacional. Lembro-me, até hoje, de que quando terminei o mestrado, uma colega que ainda estudava perguntou-me como eu me sentia com o título de *Mestre* e ao invés de responder, fiquei olhando para sua expressão curiosa por um bom tempo.

O término do mestrado coincidiu com meu ingresso no cargo de Supervisora de Ensino da Rede Estadual de Educação do Estado de São Paulo, trabalhando, além dos projetos da Pasta, diretamente com um grupo de cinco escolas, três públicas e duas privadas, orientando-as no que diz respeito a questões legais, orçamentárias, pedagógicas e administrativas. Neste momento, talvez eu pudesse responder àquela pergunta dirigida a mim por uma colega ao final do mestrado, pois percebi que podia orientar a equipe gestora com mais segurança, fazendo um paralelo entre a legislação, enquanto resultado de um movimento de políticas públicas, com a realidade da escola, suas necessidades e projetos educacionais.

Foi então que comecei a questionar, como educadora e pesquisadora, a qualidade de Educação das escolas públicas paulistas. Percebi que iniciativas governamentais, direcionadas a alcançar padrão de qualidade, considerando a estrutura física das escolas, bem como as questões pedagógicas e administrativas, eram adotadas, mas não apresentavam os resultados esperados. Os alunos continuavam com dificuldades de aprendizagem, os professores cada vez mais desanimados e a equipe gestora sufocada com questões administrativas que impediam um olhar pedagógico para a educação trabalhada em sua Unidade de Ensino.

A cada ano a Secretaria Estadual de Educação (SEE) investia em novos projetos. O currículo único (Proposta Curricular) foi implantado, juntamente com a certificação dos professores, tanto do concursado com a prova de mérito como dos contratados, como condição básica para o exercício da profissão. Segundo o Orçamento Público do Estado de São Paulo¹, no período de 2008 a 2012, foram previstos investimentos na estrutura física das escolas, alimentação escolar, melhoria da qualidade dos ensinos Fundamental e Médio, parcerias escola/comunidade e sociedade, informatização escolar, formação continuada de educadores e avaliações externas, além da comunicação social. Como pesquisadora e supervisora de ensino, era fácil perceber que a situação educacional não apresentava grandes avanços, continuávamos com alunos

¹ www.planejamento.sp.gov.br – Acesso em 06/04/2012

defasados de conteúdos curriculares e desinteressados, além do número insuficiente de professores, que impedia claramente a dinâmica escolar.

Apesar da situação observada, segundo dados oficiais publicados pela SEE, estavam ocorrendo avanços nos índices do Idesp (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo) que apontavam pequena melhora nas Médias de Proficiência² da Rede Estadual por ano/série e disciplina. Mas olhando para os números, perguntava-me que avanços quantitativos eram esses apontados nos gráficos oficiais que eu não percebia acontecer qualitativamente na prática escolar?

Foi então que, analisando esses gráficos e a situação dos alunos das escolas as quais supervisionava, percebi, não mais baseada no senso comum como fazia como professora iniciante, mas em dados oficiais financeiros, que havia realmente uma quantia monetária significativa sendo aplicada na Educação paulista. Trabalhava diretamente com esses dados, em reuniões com a equipe gestora das escolas e equipe da própria supervisão de ensino, observando que o pequeno avanço quantitativo em algumas áreas, anunciado oficialmente, não era percebido pela equipe na prática com os alunos, embora os investimentos públicos estivessem correspondendo ao planejado.

O financiamento público direcionado à Educação Básica estadual para evolução de sua qualidade me incomodava, não entendia como investimentos em diversas áreas do ensino não resultavam na tão falada qualidade educacional. Algo não ia bem, agonizava, sentia-me administrando o caos. Novamente senti a necessidade de mergulhar nos livros e voltar a estudar. Era chegada a hora do doutorado, de investir em pesquisas e chegar a resultados com credibilidade acadêmica.

Durante anos mergulhei no estudo de temas educacionais, mas agora era necessário buscar uma leitura diferenciada, que me conduzisse por caminhos ainda não trilhados. Foi nesse caminhar, observando a realidade que se apresentava diariamente em meu trabalho, levando em conta minha facilidade de

² Forma de medir os resultados do Saresp, atribuindo uma pontuação agrupada em quatro níveis: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Definidos a partir das expectativas de aprendizagem pré-estabelecidas para cada ano/série e disciplina do Currículo do Estado de São Paulo.

interpretar a legislação educacional e a responsabilidade legal exigida pelo cargo público que ocupo, que me certifiquei, após um diálogo com o professor Antonio Chizzotti, meu orientador no doutorado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), qual seria o tema a ser buscado na pesquisa.

Ao iniciar as primeiras leituras, comparando-as com a realidade educacional, o problema central desta pesquisa foi se apresentando, como se um grande pano o estivesse cobrindo por um tempo e a pesquisadora o estivesse aos poucos levantando e desvendando a problemática. Um emaranhado de interrogações de grande relevância social reforçava a intenção da pesquisadora, com um compromisso ético que envolve a profissional educacional e a pesquisadora enquanto sujeito da pesquisa.

Eram em mim, duas pessoas de olhares distintos para a problemática central da pesquisa; ora como agente público, ora como pesquisadora membro da sociedade civil. Essa postura diferenciada, difícil de ser identificada em alguns momentos da pesquisa, acompanhou toda a tese. Livrar-se do olhar do agente público impregnado por uma ideologia política dominante por longos anos e retomar uma postura crítica diante de um problema de pesquisa, que ao mesmo tempo era parte do trabalho diário desse agente, exigiu muita leitura e estudo reflexivo.

Durante a pesquisa, essa diferenciação foi se perfilando, sendo evidenciada na própria escrita, que no início aborda o tema com certa reserva e no decorrer da pesquisa se liberta, assumindo uma postura reflexiva diante da questão central, relativizando a postura de agente público para se abrir ao olhar crítico de um sujeito pesquisador membro da sociedade civil.

Ao agente público coube apenas reunir suas observações profissionais e alinhá-las ao problema de pesquisa de forma crítica, baseando-se em uma dedicada pesquisa documental e de campo, principalmente quando o estudo apontava possíveis e pontuais expedientes oneradores do financiamento público.

Entende-se como expediente onerador, o uso da verba pública que, por ser mal gasta, impõe ônus financeiro ao Estado, sobrecarregando o financiamento público educacional e impedindo o alcance de qualidade de ensino com a qual o Estado se compromete.

As observações profissionais, que a princípio impulsionaram a pesquisa, não poderiam ficar escondidas dentro de uma função pública, correndo o risco de serem sufocadas pela atividade burocrática do dia a dia de trabalho, precisavam ser exploradas, pesquisadas e desvendadas enquanto pesquisa acadêmica comprometida com a educação pública, contribuindo socialmente para que a população perceba quanto é importante seu entendimento e acompanhamento, decifrando os códigos financeiros, trâmites legais e reais usos da verba pública.

A partir dessa percepção, a coragem tomou conta do agente público e o transformou no porta-voz acadêmico das difíceis questões sobre o Financiamento Público Educacional. Tema que pouco chama a atenção, até mesmo dos próprios educadores que acham difícil entender e muito detalhado para ser lido ou estudado.

INTRODUÇÃO

A pesquisa em curso pôs-me desafios. A primeira delas consistiu em conceituar qualidade educacional oficial, visto que foi deste tema que surgiu a problemática central do estudo.

Partindo do princípio de que o conceito de qualidade é amplo e motivo constante de estudos acadêmicos, essa pesquisa considera como compromisso oficial de qualidade educacional, o conceito sobre o tema expresso nos documentos oficiais do Estado de São Paulo para a Educação Básica estadual, divulgado pontualmente nas publicações intituladas, *Currículo Oficial do Estado e Educação Compromisso de São Paulo*³.

Esse estudo não tem a pretensão de reduzir qualidade educacional ao anunciado oficialmente pelo Estado de São Paulo que apenas adota um conceito para o qual entende que o financiamento público educacional do Estado está voltado.

Oficialmente, a SEE trabalha com indicadores de qualidade, mensuráveis pelas avaliações externas e expressos ao final no Idesp. Esses indicadores levam em conta os resultados por escola no Saresp (Sistema de Avaliação de Resultados do Estado de São Paulo), onde um rol de competências e habilidades é avaliado em determinadas séries dos ensinos Fundamental e Médio, combinado com o fluxo escolar (índice de evasão e repetência escolar).

Nos documentos oficiais pesquisados, com o objetivo de explicar essa qualidade, a questão da importância dos indicadores fica mais evidente, apontando ainda para o fato de a SEE adotar como base para a construção do Currículo Oficial do Estado, um rol de competências e habilidades apoiado no modelo determinado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)⁴, onde é sugerido aos países membros e

³ O Programa *Educação – Compromisso de São Paulo*, iniciado em 2011, estabelece um pacto com a sociedade em prol da educação. Entre suas principais metas, o programa pretende fazer com que a rede estadual paulista figure entre os 25 melhores sistemas de educação do mundo nas medições internacionais, além de posicionar a carreira de professor entre as dez mais desejadas do Estado.

Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp> - Acesso em 06/06/2014.

⁴ CHIZZOTTI, A. *Currículo por competência: ascensão de um novo paradigma curricular*. - Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/viewFile/17644/9715>.

simpatizantes, um rol de competências a serem trabalhadas com o objetivo de desenvolver a pessoa para a cidadania, inclusão social e mercado de trabalho.

Comparando as competências sugeridas pela OCDE com as adotadas oficialmente no Currículo Oficial do Estado de São Paulo, percebe-se similaridade entre ambas, indicando os rumos deste Currículo e seu conceito de qualidade educacional o qual se apoia em uma base voltada ao crescimento econômico e atribui à aprendizagem um tom de competitividade.

Esse conceito oficial de qualidade educacional definido na *Proposta Curricular do Estado de São Paulo*, atualmente chamada de *Currículo do Estado de São Paulo*, e nos documentos oficiais do programa *Educação Compromisso de São Paulo* é utilizado nessa pesquisa por entender, enquanto pesquisadora, ser para este fim o destino do financiamento público estadual na área da Educação Básica.

Quanto à questão financeira, para implantar a nova Proposta Curricular, que tem como objetivo alcançar índices determinados de qualidade, o Governo do Estado de São Paulo no ano de 2008, contratou por R\$ 31 milhões, com dispensa de licitação, a Fundação Carlos Alberto Vanzolini⁵, para desenvolver o projeto de gestão e a logística de elaboração do material pedagógico complementar ao Currículo Oficial do Estado.

Com esta ação, a partir de 2008, a Proposta Curricular foi implantada em toda a Rede de ensino público estadual de São Paulo, com o objetivo de reorganização curricular, baseada em competências e habilidades, tendo, como base, os indicadores educacionais e como objetivo oficial expresso no próprio orçamento público, a qualidade educacional dos ensinos públicos Fundamental e Médio.

Com o título de *Melhoria da Qualidade do Ensino* o Governo estadual, tomando como base o período de 2008 a 2011, fez uma previsão de gastos financeiros:

Tabela 01 - Previsão de gastos para a melhoria da qualidade da Educação Básica pública estadual - 2008

⁵ Instituição privada, sem fins lucrativos, criada, mantida e gerida pelos professores do Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

Valores em R\$ Milhões

ANO	PREVISÃO DE GASTOS	
	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO
2008	4.999	2.329
2009	5.844	2.769
2010	6.068	2.813
2011	6.663	3.236

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo

No orçamento de 2012 não há especificação de previsão de gastos para essa ação sob esse título. O foco da ação se modifica, como será estudado nas seções 3 e 4, evidenciando a diferença entre a previsão orçamentária para as diversas ações educacionais e o Balanço Financeiro do período.

Esses investimentos cumprem apenas uma parte do todo dos 30% do financiamento público que o Estado de São Paulo investe em Educação (MDE)⁶, respeitando o mínimo de 25% estabelecido na Constituição Federal⁷.

Do financiamento total destinado à Educação Básica pública estadual, o Governo do Estado de São Paulo, segundo documento oficial intitulado *Balanço Geral do Governo*, para o mesmo período, teve um gasto de:

Tabela 02 - Gasto em Educação Básica pública da Rede estadual de ensino do Estado de São Paulo, 2008 – 2012

Valores em R\$ Bilhões e parcela da verba de MDE em %

ANO	GASTO	MDE
2008	15.249.038.000	30,13
2009	15.989.333.162	30,14
2010	18.878.970.335	30,15
2011	21.300.651.995	30,15
2012	22.203.294.210	30,13

Fonte: Balanço Geral do Estado⁸

⁶ Artigo 255 da Constituição Estadual-1989 – Trata da porcentagem de aplicação em “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (MDE)

⁷ Art. 212/213 da Constituição da República Federativa do Brasil – 1988 (MDE).

Ao ler esses números, e pô-los diante de um estudo detalhado do financiamento público estadual para a área da Educação Básica, compreende-se a realidade dessa aplicação enquanto planos, no entanto, a melhoria efetiva da qualidade educacional das escolas estaduais de Educação Básica do Estado, continuou frustrando seus resultados.

Baseando-se neste cenário, que esta tese tem como objetivo geral, detalhar as ações financeiras educacionais direcionadas à escola pública de Educação Básica estadual do Estado de São Paulo no período de 2008 a 2012, executadas com recursos centralizados e descentralizados.

Por recurso financeiro centralizado, entende-se o executado pela administração direta, pelo próprio governo do Estado; por recurso financeiro descentralizado, o de execução pela Unidade Escolar.

Como objetivo específico, pretende identificar a controvérsia presente nos possíveis expedientes financeiros que possam estar onerando o financiamento público da área educacional e comprometendo o alcance de sua qualidade.

Por expedientes oneradores, entendem-se os gastos inadequados, irregulares e/ou ilícitos praticados contra a educação pública do Estado de São Paulo, que sobrecarregam o financiamento público e impedem a plena execução financeira qualitativa educacional.

Quanto à escolha do período para o estudo, esse se deu pelo fato de ser o período dos questionamentos ocorridos por essa nova era da política educacional.

O critério de escolha das escolas estaduais pesquisadas considerou a situação em que essas escolas estão classificadas pela SEE.

Uma delas, chamada nessa pesquisa de escola *retângulo*, esteve por dois anos na condição de prioritária por apresentar índices oficiais baixos no Saesp e Idesp, tendo nesse período a atenção do Estado que direcionou a ela os recursos públicos: pedagógicos e administrativos, numa tentativa de reversão da situação de vulnerabilidade em que se encontrava. O resultado foi positivo, saindo dessa condição após ter alcançado a meta oficial no Saesp de 2012. Atende alunos dos

⁸ Disponível em <http://www.fazenda.sp.gov.br/> - Acesso em 29/05/2014

ensinos Fundamental e Médio em três períodos, mantém aproximadamente 400 (quatrocentos) alunos por período e está localizada em uma comunidade periférica, de classe menos favorecida, além de atender também uma demanda da Fundação Casa instalada na cidade. Pertence à chamada região do Alto Tietê do Estado de São Paulo.

A segunda escola, chamada nesta pesquisa de escola *triângulo*, é considerada em número de alunos e espaço físico a maior da Diretoria de Ensino. No início dessa pesquisa, não era classificada pela SEE como prioritária, mas no ano de 2012 passou a compor o grupo de escolas prioritárias dessa Diretoria de Ensino, por não ter conseguido alcançar os índices oficiais de qualidade estipulados pela SEE para o ano de 2012. Atende alunos dos ensinos Fundamental e Médio vindos de várias comunidades e está localizada no centro da cidade. Seus alunos são de classe média e atende aproximadamente 700 (setecentos) alunos em cada um de seus três períodos diários de aula, abrigando ainda o programa estadual *Escola da Família*, que atende a comunidade aos finais de semana com várias oficinas culturais e educativas, tendo dentro do orçamento público estadual educacional uma ação específica. Pertence a região metropolitana do Estado de São Paulo.

A terceira escola, chamada nessa pesquisa de escola *círculo*, está localizada no interior do Estado de São Paulo e pertence à zona rural dessa Diretoria de Ensino. Ela deixou de ser considerada prioritária pela SEE por atingir a meta objetivada para o ano de 2012. Funciona em um prédio chamado, pelo Governo do Estado de São Paulo, de *Padrão Nakamura*⁹. Atende aproximadamente um total de 500 (quinhentos) alunos, da própria comunidade, nos ensinos Fundamental II e Médio, distribuídos em três turnos.

O campo de pesquisa tem a finalidade de cumprir os objetivos propostos e responder à problemática central, ao investigar o Financiamento Público do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual..

Para isso, pretende identificar os expedientes financeiros oneradores do orçamento público educacional que podem ter prejudicado a qualidade da Educação Básica no período pesquisado.

⁹ Referência ao nome do fabricante. Essas escolas de lata foram construídas com estruturas metálicas pré-moldadas na gestão do governador Mário Covas, em 1998. Em 2003, o Governo do Estado prometeu que todas seriam substituídas até julho daquele ano, fato que não ocorreu.

Para trabalhar esse tema, torna-se importante também dar o conceito de Estado, entendendo-o enquanto organização política, definida por Bobbio (1987, p. 94) como “um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes”.

Quanto à questão do financiamento público, vale ressaltar que historicamente este tema sempre foi motivo de discussões acadêmicas, políticas e populares. Já em Roma, século 45 a.C. Marco Túlio Cícero senador e homem importante na vida política romana, foi obrigado a deixar a vida pública por se tornar inimigo do então imperador Júlio César. Na ocasião, Cícero afirmou em um de seus discursos que o equilíbrio entre o orçamento público e os gastos de um poder, na época classificado como arrogante, juntamente com pagamentos a governos estrangeiros, era condição primordial para que a Nação não fosse à falência¹⁰.

Essa preocupação de Cícero perpetuou na história e está presente também nos dias de hoje. No Brasil, o tema financiamento público também provoca discussões inflamadas entre acadêmicos, políticos e população em geral, tornando-se plataforma política em tempos eleitorais.

Melchior (1981) afirma que no Brasil, na época do Império, as discussões orçamentárias aconteciam em torno das quantias financeiras destinadas à Educação, havendo já proposta de um mínimo a ser aplicado na área. Durante a revisão constitucional de 1925-26, apresentou-se uma proposta nacional de vinculação constitucional de recursos para a Educação, mas só prevista, de fato, na Constituição de 1934, vinculando 10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da receita dos Estados e Distrito Federal. Nos anos seguintes, a vinculação apareceu e desapareceu dos textos constitucionais. Finalmente, a Constituição de 1988 estabeleceu a vinculação de impostos para a Educação.

Melchior (1981) afirma ainda, que houve uma evolução nas discussões sobre o tema, porém, passando da condição de “instrumento estatal auxiliar do planejamento,” para “instrumento predominantemente técnico da política econômica”. (MELCHIOR, 1981, p. 250)

¹⁰ Marco Túlio Cícero – Roma, 55 a C – Fonte: Revista on-line Liberdade e Cidadania – Disponível em <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm> - Acesso em 30 de março de 2012.

Considerando o caráter técnico/econômico atribuído ao tema e o fato de o financiamento público educacional representar importante fonte de recursos para a Educação pública, não se deveria permitir que se tomassem apenas soluções técnicas, de acompanhamento e participação de um grupo seletivo com interesse pertinente ou não em Educação, mas que a população – alvo desses objetivos – se fizesse mais presente em fiscalizar e questionar esses recursos recebidos.

Os recursos destinados à Educação são determinados legalmente e estão expressos no Artigo 68 da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) 9394/96, sendo originários da receita de impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios; transferências constitucionais e outras transferências; salário-educação e contribuições sociais; incentivos fiscais além de outros recursos previstos em Lei.

Entende-se legalmente por transferências constitucionais as realizadas de uma esfera da administração para outra.

Há ainda o salário educação¹¹, que é um recurso que serve de fonte adicional de financiamento da Educação Básica pública. São contribuintes do salário-educação: as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, de quem é cobrada sobre o valor da folha de pagamento das empresas uma alíquota de 2,5%.

No caso dos incentivos fiscais, é oferecido oficialmente abatimentos ou até isenções de impostos por um período para indústrias ou investidores que apliquem em uma área social, neste caso, em Educação. É a chamada *renúncia fiscal*, muito usada para atrair industrialização para uma determinada área/espço físico.

Por fim, quando a legislação cita *outros recursos* prevê regulamentação futura de novos recursos destinados à Educação, ampliando a possibilidade de mais investimentos para a área.

Lendo a origem legal dos recursos destinados à Educação pública, entende-se que os recursos são originários, a princípio, da arrecadação de impostos, que se diferenciam de taxas, tributos ou contribuições. No caso do Estado, os impostos

¹¹ A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

vinculados à Educação pela Constituição Federal são os referentes à “transmissão causa mortis e doação¹², de quaisquer bens ou direitos (ITCDM); circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e propriedade de veículos automotores (IPVA). Já os vinculados e transferidos legalmente pela União ao Estado são o fundo de participação dos Estados (FPE), imposto sobre produtos industrializados – Exportados (IPI), imposto sobre a renda dos servidores estaduais (IRRF) e imposto sobre operações financeiras (IOF)”. (EDNIR e BASSI, 2009, p.52)

Com a criação do Fundeb¹³, que será estudado em seção posterior, 20% dos impostos e transferências foram subvinculados e destinados à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica.

Essas fontes oficiais de recursos que financiam a Educação Básica pública estadual estão na Lei Orçamentária do Estado, quando coloca como título em uma de suas ações *Melhoria da qualidade do Ensino Fundamental e Melhoria da qualidade do Ensino Médio*¹⁴, atribuindo valores monetários específicos para o atendimento de ação qualitativa.

A respeito desses valores monetários, ficou estipulado legalmente, através da Lei que instituiu o Fundeb, um valor monetário mínimo de investimento por aluno, corrigido e divulgado anualmente pela União, baseado no resultado do censo escolar do ano anterior, multiplicado pelo fator de ponderação para cada etapa de ensino, nas séries finais do Ensino Fundamental é de 1,10 e no Ensino Médio de 1,20¹⁵

Tabela 03 - Valor monetário mínimo de investimento por aluno

Valores em R\$ 1,00

ANO	VALOR MÍNIMO POR ALUNO
2008	1.132
2009	1.221
2010	1.414

¹²Imposto estadual vindo de qualquer pessoa física ou jurídica quando deixa seus bens ou direitos como herança, diferença de partilha ou doação.

¹³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a Educação Básica da creche ao Ensino Médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

¹⁴Programa orçamentário 0803 e 0804.

¹⁵ www.todospelaeducacao.org.br – Acesso em 21/04/2012.

2011	1.722
2012	2.096

Fonte: Todos pela Educação¹⁶

Ao escrever sobre a relação entre orçamento público e qualidade educacional, Oliveira (2007) chama atenção para a discussão governamental, ao partir erroneamente do montante financeiro disponível para a educação e não de quanto seria preciso para uma educação de qualidade. “O que se tem é o gasto possível nas condições atuais como padrão de qualidade”. (OLIVEIRA, 2007, p. 101)

Esta afirmação de Oliveira se aplica ao Estado de São Paulo, pois, legalmente, primeiro se fala em gasto financeiro, estipulando quantias específicas para cada área, de acordo com as prioridades escolhidas pelo próprio Estado, para só depois, estipular as metas de qualidade que cada escola deve alcançar, tendo em mãos os recursos financeiros a ela disponibilizados.

Quanto à questão de um valor monetário mínimo de investimento por aluno, o chamado CAQ (custo aluno qualidade), muito se tem escrito e pesquisado. A própria LDB 9394/96, define o padrão mínimo de qualidade como “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Art. 4º, inc. IX). E no Artigo 74 afirma que cabe à União, ao final de cada ano, calcular o “custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

Custos referentes à estrutura física das unidades escolares, material pedagógico, pagamento de professores, funcionários, serviços básicos de manutenção e demais despesas, estão presentes no cálculo do CAQ.

Esses procedimentos não podem deixar de marcar presença também nas ações determinadas no orçamento público do Estado de São Paulo para a Educação. Resta saber, de que forma esses gastos ocorrem nas escolas e qual a sua influência para a qualidade de Educação com a qual o Estado tem se comprometido.

¹⁶ www.todospelaeducacao.org.br – Acesso em 18/05/2014

Esses recursos financeiros são alvos de pesquisa nas escolas anteriormente mencionadas que se fizeram objetos de estudo para esta tese. Como e onde esses recursos financeiros centralizados e descentralizados são aplicados e como são percebidos, dentro do processo de financiamento público educacional, pelos gestores escolares é um dos itens a ser investigado, além de seu uso e o grau de importância que ocupa para o alcance da qualidade educacional com que se compromete o Estado, identificando possíveis expedientes oneradores deste financiamento.

É investigada ainda, a relação entre a infraestrutura física escolar e a qualidade educacional, considerando como parâmetro, as metas presentes no PNE (Plano Nacional de Educação), associadas oficialmente à melhoria de qualidade do ensino e à ampliação do atendimento nos ensinos Fundamental e Médio.

Segundo Pinto (2006, p.81), esta relação está presente em itens como espaço interno com iluminação, insolação, ventilação; rede elétrica e água potável; esgotamento sanitário; instalações para higiene; instalações para preparo/serviço de alimentação; espaço para esporte; espaço para recreação; mobiliário, equipamento e materiais pedagógicos; adequação para crianças com deficiência; biblioteca com acervo atualizado; laboratório de informática; laboratório de ciências; equipamentos multimídia para o ensino; telefone; serviço de reprodução de textos; universalização progressiva de acesso à internet.

Para a averiguação desses investimentos, a metodologia a ser utilizada nesta pesquisa trouxe algumas interrogações para a pesquisadora: como direcionar os estudos dessa problemática? Que metodologia aplicar? Apoiar em que base teórica? Pautando essas preocupações entre a pesquisadora e o objeto pesquisado.

Esse envolvimento gerado entre pesquisadora e objeto pesquisado conduziu a uma abordagem qualitativa, com enfoque crítico, se considerado o comprometimento histórico, crítico e reflexivo do sujeito pesquisador em relação ao objeto pesquisado e como base teórica de sustentação para essa metodologia adotada, estão estudos sobre o tema desenvolvido por teóricos como Chizzotti e Denzin/Lincoln.

A coleta de dados foi realizada, utilizando-se de dois procedimentos técnicos de pesquisa: o estudo documental - tendo como base os documentos oficiais

relacionados ao financiamento público da Educação do Estado de São Paulo - e a aplicação de grupo focal.

Para a técnica de grupo focal, foi convidado um grupo de Diretores de escola, Vice-Diretores e profissionais envolvidos com as questões financeiras escolares, com o objetivo de discutir e comentar o tema proposto a partir da experiência pessoal de cada participante, baseando-se em categorias de pesquisa pré-determinadas.

A escolha do grupo focal para a coleta de dados foi facilitada por ser a pesquisadora, supervisora de ensino na Diretoria de Ensino onde as escolas eleitas estão inseridas. No entanto, a metodologia pensada para essa coleta preocupou, visto que os sujeitos envolvidos não teriam espontaneidade para se declararem, estando sozinhos com a figura de seu superior em uma entrevista, ou por se sentirem observados durante um período e terem seus históricos investigados. Essa dificuldade era pensada por poderem não diferenciar a agente pública da pesquisadora membro da sociedade civil. Mas o fato de estarem em grupo e poderem discutir questões relacionadas ao trabalho desenvolvido em suas escolas, proporcionou uma identidade grupal, que se sobrepôs à figura da supervisora de ensino, dando maior clareza e segurança às questões levantadas e discutidas.

Ainda sobre a pesquisa de campo, é relevante esclarecer que todas as medidas oficiais éticas foram tomadas, com o devido registro no Comitê de ética da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e documentação necessária para que os participantes percebessem claramente o objetivo e compromisso da pesquisa.

Essa introdução pretendeu situar o leitor, esclarecendo-lhe o ponto de partida da pesquisa, como contribuição para a questão em pauta - Financiamento Público Educacional.

As demais seções serão assim distribuídas:

- A primeira seção faz uma revisão de literatura, ressalta o que já foi pesquisado na área em relação aos principais conceitos trabalhados na pesquisa. Pretende situar o leitor e indicar o ponto de partida da pesquisa.

- A segunda seção explica os documentos oficiais relacionados ao financiamento público do Estado de São Paulo para a área da Educação Básica, priorizando as principais ações orçamentárias, as diferenças de números se comparadas ao Balanço Financeiro anual e sua aplicabilidade nas escolas públicas pesquisadas. Identifica também, os caminhos de repasses monetários centralizados e descentralizados, como são gastos nas Unidades Escolares e os possíveis expedientes financeiros que podem estar onerando o financiamento público educacional.
- A terceira seção é dedicada ao *Currículo Oficial do Estado de São Paulo* e aos documentos oficiais referentes ao programa *Educação Compromisso de São Paulo*, por serem documentos anunciadores da qualidade educacional com a qual o Estado se compromete, tendo para isso, uma ação específica na Lei Orçamentária Estadual. Nesse momento, a questão do conceito de qualidade educacional utilizado pelo Estado é retomada, situando o leitor no contexto político, apresentando os índices oficiais de qualidade alcançados e as controvérsias diante dos expedientes oneradores do financiamento público educacional.
- A quarta seção expõe a metodologia de pesquisa e o resultado do estudo de campo, tecendo uma reflexão entre as falas dos participantes e a problemática central da tese.
- A quinta e última seção traz a conclusão do estudo, respondendo à problemática da pesquisa e apontando alguns encaminhamentos para as questões problematizadas.

SEÇÃO 1

REVISÃO DE LITERATURA

A legitimidade do Estado está na dependência de sua capacidade de implantação de políticas públicas, indispensáveis para a solução das questões das desigualdades e injustiças sociais [...] O cumprimento dessas atribuições exige uma consistente gestão das Finanças Públicas. (PEREIRA, 2012, p. 393)

Essa seção tem como objetivo fazer uma revisão de literatura com abordagem sobre tema Financiamento Público Educacional, enfatizando a importância desse financiamento para o alcance da qualidade educacional da escola pública. Por ser extenso, ele será pautado em diversos momentos históricos de nosso país. Esta revisão conduz sua escrita a partir de alguns autores que assumem aqui importância para a exposição desses fatos. A sequência seguirá a ordem cronológica dos estudos acadêmicos desenvolvidos a partir de 1950, quando os primeiros estudos foram publicados no Brasil.

A seguir, o tema é situado com algumas reflexões que estabelecem relação com a pesquisa da problemática em questão e marcam o ponto em que se encontram as investigações na área e de onde se pretende continuar. É importante esclarecer ainda, que não há a intenção de esgotar o assunto, pois este é extremamente dinâmico e terreno fértil para outras pesquisas.

O tema Financiamento Público Educacional já foi estudado por grandes pesquisadores ao longo da história. No Brasil, por volta dos anos 50, surgem os primeiros trabalhos publicados nessa área. Segundo Romualdo Portela de Oliveira (2006), nomes como Carlos Correia Mascaro (1959) e Carlos Pasquale (1965) marcaram este período. Oliveira salienta ser “um trabalho emblemático entre os pioneiros da área o doutorado de José Carlos de Araújo Melchior, de 1972, intitulado *A política de vinculação dos recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*.(OLIVEIRA, 2006, p. 17)

José Carlos de Araújo Melchior publicou várias pesquisas abordando discussões orçamentárias, pautando as quantias financeiras destinadas à Educação e as propostas de um mínimo a ser aplicado na área.

No período que antecedeu a instituição do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o tema Financiamento Público passou a ser discutido com ênfase entre os acadêmicos. As pesquisas na área destacam o estudo de dados disponibilizados pelos órgãos oficiais do governo, ora comparando-os por período, ora estabelecendo algumas críticas e sugestões após análise.

É destaque neste momento histórico, segundo Oliveira (2006), os trabalhos desenvolvidos por Melchior (1986), realizados para o *Projeto Educação do Senado Federal*, sobre vinculação de recursos e sua tese de livre-docência, que faz uma análise do financiamento da educação para o Projeto Nordeste.

Merece destaque também, as publicações de mestrado e de doutorado de José Marcelino de Rezende Pinto (1989 e 1994) que analisam em sequência a execução orçamentária da União e os Conselhos de escola. Outra publicação de doutorado que merece ênfase, é a de Elias Antonio Jorge (1991), que trata da problemática da indexação dos gastos em período de inflação alta. Além do próprio Romualdo Portela de Oliveira (1995), com publicações importantes na área do financiamento da Educação, como a tese de doutorado intitulada *Educação e Cidadania: o Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*, e sua contribuição enquanto consultor do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), Orealc-Unesco, Santiago do Chile.

Ainda neste século, em uma perspectiva de esclarecimento e denúncia, há entre outros, uma publicação relevante de Madza Ednir, e Marcos Bassi (2009), intitulada *Bicho de sete cabeças para entender o financiamento da educação brasileira*, fruto do trabalho desenvolvido pela organização *Ação Educativa*, fundada em 1994, com objetivo de promover os direitos educativos, culturais e da juventude. O livro trabalha com linguagem clara e direta, temas como origem dos recursos da Educação, legislação pertinente, fontes de financiamento educacional e formas de fiscalização/control social.

Essa pesquisa teve início nos anos 90, com a dissertação de mestrado (PUC/SP) de Marcos Bassi (1996), o qual pesquisou a *Política Educacional e Descentralização: Uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*.

Nessa perspectiva, outros pesquisadores dedicaram suas investigações às políticas de financiamento e controle externo da Educação, como é o caso de José Luís Feijó Nunes (2005), que em sua dissertação de mestrado (PUC/SP), aborda este tema com uma pesquisa intitulada *A reforma da educação pública paulista dos anos 90, o discurso oficial e a ação prática do governo estadual*. O autor tem como objeto de estudo a Educação do Estado de São Paulo.

Segundo Oliveira (2006), pode-se classificar hoje os trabalhos na área de financiamento educacional em três tipos:

- Descritivos;
- Os que estabelecem alguma análise interna;
- Os que realizam algum tipo de correlação entre financiamento e produto.

Segundo Luiz Fernandes Dourado (2006)¹⁷, há necessidade urgente da formação de uma rede de pesquisadores na área de financiamento da Educação, que estabeleça reflexões problematizadoras referentes:

- A centralidade da compreensão do papel do Estado e de seu papel na proposição e materialização das políticas, bem como na análise de atores públicos, privados e públicos-não-estatais;
- O amadurecimento de perspectivas clássicas de pesquisa na área do financiamento da educação envolvendo a complexificação de análises relativas a: a) receita, fonte ou captação de recursos; b) gastos, despesas; c) equidade e qualidade.(DOURADO, 2006, p. 36)

1.1 A Política de vinculação de recursos

Quando a vinculação constitucional de recursos públicos à Educação passou a ser tema de publicidade e pressão popular, as pesquisas tomaram novos impulsos para essa nova etapa, que acompanhou os estudos do tema Educação e Financiamento Público ao longo de toda a história recente.

Inserida nessa temática, Nalú Farenzena (2006) faz um estudo do financiamento da Educação pública no Brasil e discute os diferentes entendimentos do tema com os órgãos governamentais nas décadas de 80 e 90. A respeito da

¹⁷ Texto apresentado na mesa redonda do *Colóquio Nacional de Financiamento da Educação no Brasil*, ocorrido na Universidade Federal do Paraná no dia 21 de junho de 2005.

política de vinculação de recursos para a Educação pública, a autora, citando um telegrama de Florestan Fernandes do ano de 1997, salienta:

Os colégios católicos Juiz de Fora estranham Vossa Excelência favorável texto constitucional disposição discriminatória antidemocrática verbas públicas somente para o ensino estatal, impossibilitando pessoa humana, sujeito principal educação, mesmo carente, escolher escola sua preferência, livre iniciativa ou estatal, manifestada por si ou responsável. (telegrama recebido pelo Constituinte Florestan Fernandes e transcrito em FERNANDES. Florestan. Educação e Constituição. Folha de S. Paulo. 04 de agosto de 1997, p. A-3). (FARENZENA, 2006, p. 111)

Essa citação evidencia o desconforto e a pressão de organizações privadas educacionais por a vinculação de recursos públicos à Educação ser direcionada apenas às escolas públicas. Tema discutido durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) que resultou, após muita discussão, com garantia legal, a vinculação dos recursos públicos, representados por impostos próprios de cada esfera de governo à Educação brasileira.

De há muito já se pensava em vincular recursos públicos à Educação pública. Segundo Melchior (1981), uma proposta de Lei para estabelecer um mínimo das receitas públicas à Educação, veio por meio do senador João Alfredo. Ainda durante a revisão constitucional de 1925-26, foi apresentada uma proposta de vinculação constitucional de recursos públicos para a Educação, que não chegou a ser apreciada pelo poder público.

Segundo Ednir e Bassi (2009), a primeira vez que este tema apareceu legalmente, fruto de discussão pública, foi na Constituição de 1934, provocada pela luta dos chamados *pioneiros da educação nova*, representados por nomes como Fernando de Azevedo, Anízio Teixeira, Paschoal Leme entre outros.

O quadro a seguir, baseado em Oliveira (2007), demonstra, historicamente, as alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil:

Quadro 01 - Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação pública no Brasil

Ano	Disposições Legais	União	Estado/ DF	Municípios
1934	Constituição Federal	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal	Nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	Decreto Lei 4.958	Nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal	10%	20%	20%
1961	LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal	Nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	Emenda Constitucional- EC-1	Nenhuma	nenhuma	20%
1971	LDB 5.692	Nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal	18%	25%	25%

Fonte: (OLIVEIRA, 2007, p. 92)

Um estudo do quadro 01 evidencia uma grande dificuldade na vinculação de recursos para a Educação. Em alguns momentos históricos, nenhuma esfera do governo se comprometeu com o tema, já em outros, poucas esferas se comprometeram sozinhas, tornando o financiamento educacional deficitário. A União é a que menos se comprometeu com a vinculação de recursos.

Esse cenário motivou iniciativas voltadas a pesquisas acadêmicas cujo tema elencava a vinculação de recursos à Educação, o Fundef e o Fundeb.

Ednir e Bassi (2009) chamam atenção para os objetivos do Fundef (1996) como universalização do Ensino Fundamental, equidade nos gastos por aluno do referido ensino, elevação dos salários do magistério do ensino público e melhoria da qualidade de Educação. Contando financeiramente com a subvinculação de 15% dos impostos destinados à Educação (Artigo 212 da Constituição Federal). Esta porcentagem considerou que, a partir da vinculação inicial, a esfera governamental que recebeu o recurso, transformaria o percentual recebido em 100% de sua receita, aplicando 50% e posteriormente 60% dos recursos vinculados ao Ensino Fundamental (EC 14):

Sobre esta questão, Oliveira (2007) afirma:

Transformada pela propaganda governamental e pela conivência da mídia, em iniciativa federal de priorização do ensino fundamental, este artigo é uma obra-prima de ilusionismo jurídico-político. Ao mesmo tempo que aumenta os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte de estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60% dos recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, colocando-a em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis da administração pública.(OLIVEIRA, 2007, p. 109)

A respeito do Fundef, os pesquisadores da área educacional concordam com o descompromisso da União, dada pela parcela de vinculação¹⁸ e a priorização do Ensino Fundamental em detrimento da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos, comprometendo o sucesso do Fundo. A questão da universalização do Ensino Fundamental e equidade nos gastos por aluno, que foi vista por alguns administradores públicos, principalmente os municipais, como fonte adicional de renda, propiciou um processo intenso de municipalização, visto que a distribuição do fundo levou em consideração o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental.

Os impostos vinculados ao Fundef vinham do ICMS, FPE, FPM, IPI - exportação e compensação financeira da Lei Complementar 87/96¹⁹.

¹⁸ Segundo Ednir e Bassi (2009) “ao final da vigência do Fundef, a União acumulava uma dívida superior a 25 bilhões de reais com os fundos estaduais e com o ensino fundamental das regiões mais pobres do país” (EDNIR e BASSI, 2009, p. 103).

¹⁹ Lei Kandir - Lei Federal que isenta do tributo - ICMS, os produtos e serviços destinados à exportação. A Lei pega emprestado o nome de seu autor, o ex-Deputado Federal Antonio Kandir.

Fabio Menani Pereira Lima (2008), em sua dissertação de mestrado (PUC/SP), aborda a questão do Fundef em um trabalho intitulado *Financiamento Público da Rede Estadual Paulista de Ensino Fundamental no Contexto do Fundef (1996-2006)*. O autor pesquisa como as alterações na legislação educacional afetou a estrutura de financiamento da Rede estadual paulista de Ensino Fundamental nesse período.

Quanto ao Fundeb, a comunidade acadêmica entende tratar-se de um avanço qualitativo para a Educação Básica brasileira, pois não beneficia tão somente o Ensino Fundamental, mas toda a Educação Básica. O percentual de subvinculação aumenta, de 15% para 20%, tendo o acréscimo ainda de outros impostos como ITCD, IPVA e ITR (cota federal).

O Fundef, que mais tarde foi substituído pelo Fundeb, proporcionou um fértil terreno para as pesquisas acadêmicas; ora comparando os dois fundos, seus pontos positivos e negativos; ora dedicando-se a um dos fundos em especial. Não se pode negar que a existência de um fundo (conta bancária oficial) destinado unicamente para a Educação Básica, respeitando a vinculação legal de impostos, alavancou positivamente o atendimento à demanda da Educação Básica. Mas se por um lado, os recursos do Fundeb aumentaram, por outro, o número de alunos também.

Entre os pesquisadores que se dedicaram ao tema, pode-se citar Ângela de Castro Correia Gomes (2011), que em sua tese de doutorado (PUC/SP), aborda a questão do Fundeb em uma pesquisa sob o título *Políticas Públicas de financiamento da educação básica: Uma análise da aplicação do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb), no período 2007-2010 em Guarajá-Mirim- RO* e traz à tona os impactos do fundo na região escolhida.

Em relação ao que já se pesquisou sobre os fundos, considerando os estudos de Ednir e Bassi (2009) pode-se ressaltar:

- A questão do foco – estão no Ensino Fundamental em um primeiro momento e na Educação Básica posteriormente;
- A questão da intenção - universalizar o Ensino Fundamental, garantir a equidade nos gastos por aluno e melhorar o salário do magistério no Fundef; manter e desenvolver a Educação Básica, valorizando todos os profissionais do magistério no Fundeb;

- O uso dos recursos resultantes da vinculação de impostos – são captados e destinados ao Ensino Fundamental no Fundef e à Educação Básica no Fundeb;
- Salário do magistério – Aumentou nos Estados mais pobres no Fundef e aumentou ainda mais no Fundeb com a definição, em 2008, do piso salarial nacional para o magistério;
- Exercício da função supletiva e distributiva da União (complementação dos fundos pela União) – no Fundef foi assegurado por Lei, mas não foi cumprido; já no Fundeb, além de assegurada em Lei, foi garantida em números;
- Mecanismos de controle social – Criação de Conselhos de acompanhamento e controle social em todos os níveis governamentais, para verificar o cumprimento legal no Fundef e manutenção dos Conselhos no Fundeb, mas para além do que já era estabelecido anteriormente, supervisionar a elaboração da proposta orçamentária;
- Resultados - Ensino Fundamental universalizado em detrimento da qualidade de outras modalidades de ensino no Fundef e acompanhamento das ações centralizadas e descentralizadas no Fundeb;
- Definição do valor mínimo por aluno - Divisão da receita total de todos os fundos estaduais pela soma de todas as matrículas de Ensino Fundamental no Fundef e divisão da receita total de todos os fundos estaduais mais a complementação financeira da União pelo total de matrículas da Educação Básica no Fundeb.

1.2 Quanto custa um aluno de qualidade?

Para cálculo de distribuição do fundo, no Fundeb, ainda se considera o número de alunos matriculados na Educação Básica. Esses dados de matrícula são computados levando em consideração o censo escolar²⁰ oficial, pois ano a ano,

²⁰ O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado todos os anos pelo Inep com a colaboração das Secretarias Estadual e Municipal de Educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas. Estas informações são armazenadas no banco de dados do Sistema Educacenso.

todas as escolas são obrigadas a registrar suas matrículas. A União deve ainda completar o Fundo em cada Estado e no Distrito Federal, quando o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O parágrafo 4º do Artigo 60 da EC 14 (Fundef) definia que:

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

O parágrafo 3º do Artigo 60 da EC 53, substituída pela Lei nº 11.494/2007 que institui o Fundeb, define:

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

Sobre o parágrafo 4º da EC 14 Oliveira (2007) afirma:

O parágrafo quarto articula a ideia de gasto por aluno com a garantia de um padrão de qualidade a ser atingido no prazo de cinco anos após a implantação do fundo. Em suma, o padrão de qualidade a que cada um teria direito seria expresso em um gasto por aluno-ano. É esta a inspiração para o conceito de "custo-aluno qualidade". (OLIVEIRA, 2007, p. 110)

É neste parecer de Oliveira (2007), também observado por outros autores, que inúmeros pesquisadores se basearam para desenvolver suas pesquisas a respeito do custo-aluno-qualidade. Por força de Lei, o valor por aluno é fixado pelo governo federal, somando os recursos depositados nos fundos estaduais mais o que é complementado pela União, dividido pela soma das matrículas da Educação Básica constante no censo escolar. O que se questiona nas pesquisas sobre esse tema é se esse cálculo basta, se para aliar custo e qualidade deve-se somente executar uma simples fórmula matemática, que inclui apenas um montante financeiro arrecadado e um número real de alunos.

Dentre os trabalhos acadêmicos pioneiros na área do custo aluno, segundo Oliveira (2006), destacam-se os estudos realizados pelo Inep (Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) que discute a definição da alíquota do salário-educação nos anos 60, até os estudos de Antonio Carlos Xavier e Antonio Emílio Sendim Marques (1986) e Vitor Henrique Paro (1981 - 1985).

Considero que a busca de definição de um custo-aluno qualidade representa passo preliminar e fundamental do processo de busca de transformação do direito de todo cidadão a um padrão de qualidade de educação, nos termos prescritos pelo artigo 208 da Constituição Federal, mas é evidentemente insuficiente. (OLIVEIRA, 2006, p. 23)

A legislação brasileira expressa em vários momentos a questão do custo-aluno-qualidade. A Constituição Federal de 1988 no Artigo 206 faz menção ao princípio de garantia do padrão mínimo de qualidade. No início dos anos 90, a proposta de estipular financeiramente o custo-aluno-qualidade aparece por ocasião do Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica.

A LDB 9394/96 determina em seu inciso IX do Artigo 4º, “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/02) reforça a proposta de padrões mínimos de qualidade, em sua meta de número 7 (sete) sobre o financiamento, orientando os orçamentos das três esferas governamentais a garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.

Mas é a partir das discussões promovidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (1999-2001)²¹, que se chega a uma proposta de CAQ, para todos os níveis e modalidades de ensino, divulgada em 2005.

Ednir e Bassi (2009), Pinto (2006), Robert Verhine e Ana Lúcia Magalhães (2006), entre outros, desenvolveram pesquisas a respeito do caminho percorrido para se chegar ao CAQ e diferenciar entre o que é realmente investido em Educação pelos órgãos governamentais e o que é estipulado pelo CAQ.

Regina Vinhaes Gracindo (2009) chama atenção para a necessidade de elevação urgente do percentual do PIB (Produto Interno Bruto) aplicado em

²¹ Representantes da sociedade civil. Reúnem membros de organizações não governamentais, universidades, centros de pesquisa, entidades sociais, movimentos de educadores e familiares para discussão da problemática enfrentada pela Educação e ajudar a pensar em rumos.

Educação. Outros pesquisadores têm posição semelhante, defendem um aumento, pensando-se em 6% no PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), 7% como aponta o PNE, 10% como indicou a sociedade na primeira proposta do PNE, ou como prevê a proposta do CAQ de ampliar 1% para a matrícula atual ou de mais 4% para as metas do PNE.

Nesse contexto, e segundo a pesquisa do CAQ, as fontes públicas para o financiamento da educação no Brasil são estimadas em: 3% do PIB, decorrentes dos 18% dos impostos federais e 25% dos impostos estaduais e municipais, acrescidos de 0,3% do PIB, decorrentes do salário-educação, perfazendo um total de 4% do PIB. Comparando esse percentual com os dos países da OCDE, cuja média é de 5,9% do PIB, novamente percebe-se a distância existente. (GRACINDO, 2009, p. 94)

A seguir, é apresentado um quadro baseado em Ednir e Bassi (2009), que traduz a diferença do cálculo aluno-qualidade realizado pelos órgãos governamentais e o proposto pelo CAQ.

Quadro 02 - Diferença do cálculo aluno-qualidade realizado pelos órgãos governamentais e o proposto pelo CAQ

<p>Como tem sido feito: procedimentos para se obter o valor de Gasto/Aluno. Parâmetro com base no qual se calculam os gastos com educação.</p>	<p>Como queremos que seja os procedimentos para se obter o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ). Parâmetros com base no qual deveriam ser calculados os gastos com Educação.</p>
<p>1- Verifica-se o total das disponibilidades orçamentarias anuais (cujo volume pode diminuir, porque fica sujeito ao desempenho da economia e da arrecadação de impostos)</p> <p>2- Divide-se essa quantia pelo número total de alunos matriculados</p>	<p>1- Levantam-se todos os itens necessários (insumos: infraestrutura, tempo, formação dos profissionais...) para oferecer uma Educação de qualidade a crianças, adolescentes, jovens e adultos, mantendo e desenvolvendo os sistemas de ensino.</p> <p>2- Somam-se os custos desses itens necessários por etapa da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos) e por escola, no</p>

	<p>caso, a escola imaginada pelo estudo do CAQ, que tem um certo tamanho, um certo número de alunos por turma e outros itens pertinentes.</p> <p>3- Dividem-se os custos por nível e depois pelo número de alunos previsto em cada escola.</p> <p>4- É bom lembrar que há outros cálculos envolvidos. Aqui se faz um resumo básico, apenas para que a lógica seja entendida.</p>
--	--

Fonte: (EDNIR E BASSI, 2009, p. 73)

No ano de 2012, iniciaram-se novas discussões a respeito do percentual do PIB investido em Educação. A Emenda Constitucional de nº 59, de 11 de novembro de 2009, determinara que no próximo PNE houvesse uma conjugação do PIB com a Educação. Dessa forma, na Conae (Conferência Nacional de Educação) do ano de 2010, decidiu-se como meta, o investimento de 10% do PIB até 2020.

A Câmara Federal aprovou, no ano de 2012, uma meta de investimento público de 10% do PIB para a Educação pública, a ser atingida no prazo de dez anos. Seguindo para avaliação e votação do Senado Federal, mesmo após declarações como a do Ministro Mantega²²:

Claro que nós somos favoráveis ao aumento de investimento na educação. Hoje ele representa 5,1% do PIB, e vai para 7% conforme o programa que nós aprovamos", explicou Mantega durante seminário promovido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Grupo de Líderes Empresariais (Lide). "Agora, passar para 10% de maneira intempestiva põe em risco as contas públicas. Isso vai quebrar o Estado brasileiro, então não vai beneficiar porque depois você vai ter que rever isso e não vai ter recursos pra educação. (PORTAL TERRA²³ - 04/07/2012)

Com o valor mínimo por aluno do Fundeb, mais os repasses legais da União, considerando a diferença em porcentagem de investimento em Educação pública de cada Estado da Federação e municípios, somando os impostos próprios e ainda o

²² Ministro da Fazenda Guido Mantega – Gestão da Presidente Dilma Rousseff.

²³ http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201207041359_TRR_81371727 - Acesso em 10/10/2012.

salário educação, cada administração pública precisa dar conta qualitativamente de sua educação, ou pelo menos deveria.

Nelson Cardoso Amaral (2012), ao escrever sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil, indica que até 2050 teremos uma diminuição de 40% no número de crianças em idade escolar, colocando o Brasil, a longo prazo, em condição mais favorável, considerando a demanda escolar e financiamento público educacional:

Há, portanto, uma redução da população educacional em idade de 84,4 milhões em 2008 para 50,9 milhões em 2050, o que representa uma redução de 40%. Há uma importante queda de 44% em 2008 para 24% em 2050, do percentual da população brasileira em idade educacional em relação a população total brasileira. Esse fato justificaria uma queda natural na necessidade de financiamento como percentual do PIB, de 2020 para 2050. (AMARAL, 2012, p. 195)

Levando em consideração a afirmação de Amaral (2012) citada acima e a luta para aumento do PIB investido em Educação citada anteriormente, conclui-se que possa demorar muito a ocorrer ou que não aconteça, visto que para o futuro é prevista uma situação de mais conforto para as crianças que ingressarão nos primeiros níveis da Educação. Mas e as crianças de hoje, ficam condenadas ao prejuízo qualitativo educacional? Não serão elas, os pais dessas crianças de 2050?

Esse indicativo de diminuição demográfica de crianças em idade escolar aponta mais uma vez para duas ações urgentes na área educacional. A primeira diz respeito ao maior investimento em Educação e a segunda, fruto dessa pesquisa, envolve a investigação dos expedientes que podem estar onerando o financiamento público, quando se retiram quantias monetárias de um orçamento que já se mostra deficiente.

1.3 Fiscalização do orçamento público

A qualidade de educação escolar persiste como tema polêmico, visto o cenário deficitário financeiro que se contempla diariamente nos meios de comunicação, nas pesquisas acadêmicas ou mesmo no cotidiano escolar, com as

denúncias de desvios de verbas públicas, para favorecimento de uns em detrimento da sociedade.

Algumas pesquisas dedicam-se, em alguns momentos, a detalhar os Conselhos de Acompanhamento do Fundef/Fundeb; em outros, sua importância. Focam ainda a questão da autonomia da escola, a descentralização financeira da Educação, e em outros momentos direcionam os estudos nos projetos governamentais na área educacional, como no PDDE²⁴ (Programa Dinheiro Direto na Escola) que recebe recursos do salário-educação, distribuído pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional).

Nilo Cruz Neto (2009), em sua dissertação de mestrado (Universidade Federal do Maranhão) intitulada *Orçamento Participativo: O Processo de Implementação em São Luís* faz um estudo sobre a passagem do orçamento representativo para o participativo e os impactos desse novo modelo participativo na política e economia de São Luís.

Quanto aos Conselhos de Acompanhamento, Luiz de Sousa Junior (2006) escreve em artigo, apresentado na 27ª Reunião Anual da ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), realizada em novembro de 2004 em Caxambu, MG:

Verifiquei que os secretários de educação ou seus adjuntos têm assento nos Conselhos, em sua maioria na condição de presidentes. Constatei ainda que as informações prestadas são em geral insuficientes para a formação de juízo sobre as despesas efetivas. As secretarias de finanças do Estado e dos municípios parecem não sentir à vontade com essa fiscalização e agem com morosidade no fornecimento dessas informações. Por fim, os próprios conselheiros não dispõem de preparo técnico para acompanhar os demonstrativos mensais e balancetes das contas governamentais. (JUNIOR, 2006, p. 244)

Ednir e Bassi (2009) salientam outras formas de participação e controle social, como: plebiscito, referendo, iniciativa popular, proposição de ação popular,

²⁴ Criado em 1995, o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

participação em colegiados de órgãos públicos, cooperação no planejamento municipal, participação na administração pública e participação por meio de organizações representativas, na formulação e controle de políticas assistenciais.

A respeito dessas participações e controle social, há uma série de publicações que tratam de colegiados ligados a várias áreas públicas. Na esfera educacional, temos trabalhos publicados que tratam especificamente da APM (Associação de Pais e Mestres) e Conselhos de Escola, os quais respondem pela deliberação, controle das verbas públicas descentralizadas e modelo de financiamento via Unidade Escolar.

Vera Maria Vidal Peroni (2006) afirma:

Por um lado a destinação de dinheiro público para o Terceiro Setor, para a execução de políticas públicas de educação e por outro as escolas públicas, de propriedade estatal estarem se transformando em Organizações Sociais, e tendo como objetivos arrecadar dinheiro para financiar a escola pública como tem sido instigado pelo Programa Federal Dinheiro Direto na Escola. (PERONI, 2006, p. 283)

Neste caminho, Lilian Danui Marques (2009), em sua dissertação de mestrado (PUC-SP), intitulada *Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (Estado de São Paulo)* aborda a questão da APM da escola e a necessidade de, além dos recursos recebidos legalmente, criar situações que sejam propícias à arrecadação de novos recursos, considerados “recursos próprios” da APM.

Existem pesquisas dedicadas à questão da fiscalização do orçamento público pelos Tribunais de Contas, colocando este órgão como responsável para fiscalizar/aprovar o orçamento ou/ou apurar denúncias sobre possíveis irregularidades e ilegalidades. No site do Tribunal de Contas da União é possível ter acesso a relatórios de gestão orçamentária examinada pelo Tribunal.

Nicholas Davies (2006) pesquisou por vários anos as ações dos tribunais de contas de várias regiões do Brasil, analisando as receitas e gastos governamentais em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). No Estado de São Paulo, em artigo publicado na revista científica ECCOS²⁵, o autor chama atenção para os

²⁵ Disponível em - <http://www.redalyc.org/pdf/715/71580109.pdf> - Acesso em 24/05/2014.

resultados polêmicos dos procedimentos dos tribunais de contas, tanto do município de São Paulo como do Estado:

1) Embora a Lei Orgânica (LO) do município de São Paulo estipulasse (até 2001) o percentual mínimo de 30%, o TC que examina as contas da prefeitura baseou-se nos 25% fixados pela Constituição Federal (CF); 2) Equívocos do TC do Estado no cálculo das receitas estaduais, como a inclusão do salário-educação e convênios na base de cálculo dos 30% fixados pela CF, quando deveriam ser acrescidos ao mínimo, e a não-contabilização de impostos atrasados, das transferências de impostos federais e das receitas de serviços de órgãos educacionais do governo estadual; 3) Classificação como MDE de despesas que fogem à sua definição legal como a de inativos, que totalizaram 2 bilhões de reais em 1998. (DAVIES, 2006a, p. 173)

A própria composição dos membros dos Tribunais de Contas representa tema relevante de pesquisa, pois sua constituição, segundo alguns autores, compromete por vezes a transparência e eficácia dos trabalhos que deveriam exercer com total seriedade e compromisso popular:

A função técnica dos Tribunais de Contas, aparentemente independentes do Executivo, encobre um fato preocupante. A composição desses órgãos de fiscalização, mesmo com cargos vitalícios, provém de indicações políticas do próprio Poder Executivo. A possível subserviência dos órgãos de fiscalização ao poder fiscalizado compromete a suposta independência e imparcialidade que deveria caracterizar o controle externo técnico. (EDNIR e BASSI, 2009, p. 146)

Daí surgirem grupos populares de movimentação social, através de organizações formadas por representantes da sociedade civil, com o objetivo de fiscalizar e denunciar possíveis irregularidades orçamentárias das diversas esferas públicas.

Pode ser citada a *Amarribo* para exemplificar, organização formada por representantes da sociedade civil de Riberão Bonito, que monitora os atos das administrações públicas baseadas em denúncias de corrupção. No caso da cidade de Riberão Bonito, a organização foi responsável pelo monitoramento das ações do prefeito, levando a um processo de cassação e investigação dos membros do poder público local. Esta experiência é relatada no livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Os autores relatam a experiência vivida pela organização,

apresentam possíveis expedientes orçamentários da administração pública que culminaram em corrupção, com desvio de verbas públicas e enriquecimento ilícito dos participantes.

Nenhum projeto de desenvolvimento prospera em um ambiente onde predomina a corrupção. As administrações se corrompem, e os cidadãos de bem se retiram, deixando a área livre para a atuação de quadrilhas. É o círculo vicioso se iniciando. Às vezes, é preciso uma crise de grandes proporções para quebrar o círculo vicioso e a cidadania imperar novamente. (AMARRIBO, 2003, p. 75)

José Matias Pereira (2012) salienta em seus estudos a importância que o tema financiamento público tem na execução de Políticas Públicas, exaltando também o poder que a população deve assumir enquanto fiscalizadora dessas políticas de financiamento:

As decisões sobre as finanças públicas no Brasil, em particular o processo de discussão e aprovação pelo parlamento das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ocorre num ambiente restrito de discussão com a sociedade. Esse contexto pouco democrático vem contribuindo para manter e mesmo agravar os problemas de concentração da riqueza, de corrupção e de reprodução das desigualdades no Brasil. (PEREIRA, 2012, p. 184)

Reforçando esta ideia da necessidade de fiscalização do orçamento público pela população, outros autores chamam atenção ainda para o fato de o tema Financiamento Público Educacional ser pouco estudado nos meios acadêmicos, abrindo uma brecha perigosa para o domínio do tema por alguns que se *apoderando* do assunto o use em benefício de poucos em detrimento da Educação pública de qualidade.

Alfredo Sérgio Ribas Santos (2013), em sua pesquisa de pós-doutorado PUC/SP intitulada *Financiamento da educação no Brasil: o estado da arte e a constituição do campo – 1996 a 2010*, aborda esta questão, apontando ainda o número reduzido de publicações acadêmicas brasileiras no período de 1996 a 2010 sobre o assunto, se comparadas a outros temas da área, incorrendo no risco de o tema ser suprimido da agenda de discussões acadêmicas e entregue aos mandos e desmandos do Estado, ou mesmo de alguns poucos escolhidos pelo poder dominante, dificultando o acesso dessa problemática à sociedade.

Na mesma pesquisa, Santos (2013) aponta ter encontrado no período pesquisado, cento e uma publicações acadêmicas abordando o tema Financiamento Público Educacional, com publicação de apenas cinquenta e seis em forma de livro e quarenta e cinco estão em livros que não são específicos sobre o tema.

Quanto aos artigos acadêmicos categorias A1, A2, B1 e B2²⁶ publicados nesse período, o autor localizou cento e cinquenta e seis publicações, mas com o item salário educação, apenas em dois artigos foram discutidos.

Considerações

As pesquisas aqui citadas representam os principais temas investigados no Brasil até o momento pela comunidade acadêmica sobre Financiamento Público Educacional. Esses autores e temas permearão essa pesquisa a respeito do Financiamento Público Educacional do Estado de São Paulo. Em alguns momentos, aparecerão como cenário; em outros, farão parte do assunto central, trabalhados, então, com maior profundidade.

Não foi encontrada nenhuma pesquisa que fizesse um detalhamento dos recursos centralizados e descentralizados direcionados às escolas públicas estaduais do Estado de São Paulo, enfocando o problema representado pelos expedientes oneradores do financiamento público dessas escolas e comprometendo o alcance da qualidade educacional.

É preciso esclarecer ainda, que a literatura apresentada nesta seção, representa o limite entre o que já foi pesquisado sobre o tema e o que será aqui pesquisado, com o anseio de acrescentar uma perspectiva inovadora de pesquisa na área. Essa perspectiva inovadora, além de se referir ao enfoque dado para os expedientes financeiros já citados, dá-se também, pelo fato de a pesquisadora trabalhar diretamente com o tema pesquisado, o que permite um trânsito livre e direto aos documentos oficiais e informações primordiais à pesquisa.

É a partir dessa problemática que esse estudo pretende contribuir

²⁶ Qualis Periódicos/Capes (Coordenadoria de aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior) Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. A categoria A1 é a mais elevada, seguida de A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C.

academicamente. Lembrando mais uma vez, que não há pretensão em esgotar o tema, pois a dinâmica que acompanha tanto a legislação pertinente, como as ações desencadeadas por sua implantação ao longo do tempo, oscilam a cada mudança de governo.

SEÇÃO 2

A DESCOBERTA: O CAMINHAR ENTRE O ORÇAMENTO PÚBLICO ESTADUAL DE SÃO PAULO E AS VERBAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS E DESCENTRALIZADAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A decadência de uma sociedade começa quando o homem pergunta a si próprio: O que irá acontecer? em vez de inquirir: O que posso eu fazer? (CORTELLA, 2008, p. 87)

Esta seção tem como objetivo, esclarecer alguns pontos fundamentais para esta pesquisa referentes aos documentos oficiais intitulados *Orçamento Público do Estado de São Paulo e Balanço Financeiro*, dentre os quais, a destinação das verbas previstas nestes documentos, como ações financeiras.

O tema é de complexidade tamanha, havendo necessidade de um olhar criterioso e focado do pesquisador para que a amplitude do documento não prejudique o desenvolvimento da pesquisa.

Uma apresentação do caminho percorrido pelos órgãos oficiais para se chegar aos documentos finais intitulados Orçamento Público e Balanço Financeiro delineará esta seção.

Uma maneira simples de iniciar este percurso é prestar atenção às promessas de campanha dos candidatos para a área educacional.

Ao ser eleito, o governo precisa legalmente colocar em prática a última etapa do orçamento público do governo anterior e só iniciará seu próprio programa, no segundo ano de seu governo. Enquanto isso elabora o seu plano orçamentário.

O artigo 165 da Constituição Federal regulamenta as etapas orçamentárias, identificando três fases básicas e integradas:

- Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
- I - o plano plurianual;
 - II - as diretrizes orçamentárias;
 - III - os orçamentos anuais.

A proposta do PPA (Plano Plurianual) registra - após estudo das verbas previstas - as metas, objetivos e diretrizes para os novos investimentos e programas de governo, para quatro anos, de acordo com a plataforma política adotada. O documento deve ser encaminhado ao Legislativo até o dia trinta de agosto do primeiro ano de mandato. O Legislativo deverá aprová-lo até a última sessão do ano e devolvê-lo ao Executivo para que este então possa sancioná-lo.

Os PPAs do Estado de São Paulo, utilizados neste estudo, são os referentes aos períodos de 2008–2011 e 2012–2015 os quais representam um campo de estudo rico para pesquisa.

A LDO (Proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias) é realizada ano a ano, destacando o que é prioridade no PPA, para transformá-la em ações orçamentárias detalhadas e quantificadas para a próxima etapa. O documento é elaborado nos primeiros meses do ano e enviado ao Legislativo até o dia primeiro de abril. O Legislativo devolve ao Executivo até sua última sessão do semestre, não havendo recesso enquanto isso não ocorrer. Nessa etapa, há indicação de eventuais alterações na arrecadação de tributos com fins de justificar os gastos.

Na LOA (Proposta de Lei Orçamentária Anual), são contempladas as prioridades da LDO, considerando as metas previstas no PPA traduzidas em números, divididas em previsão de receitas e delimitação de despesas, para cada uma das áreas de governo. Este documento obedece às mesmas etapas de aprovação e sanção do PPA. É uma previsão da receita de impostos e demais fontes de recursos.

A LOA é dividida por itens denominados *Programas* que contém outros Subprogramas denominados *Ações*. Cada Programa tem uma numeração específica, obedecendo à área a que estão vinculados. No caso da Secretaria da Educação, objeto desta pesquisa, o número do órgão é 08000 e todas as ações obedecem à sequência determinada por este número. De acordo com os Programas e Subprogramas, são previstas as quantias monetárias correspondentes.

Cada uma dessas etapas são chamadas de propostas por serem submetidas a um trâmite legal de aprovação.

O Poder Executivo ao preparar o PPA, a LDO e a LOA, primeiro, apresenta os documentos para aprovação pública em audiência pública, respeitando legalmente o princípio de transparência e participação popular, obedecendo à Lei de

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) que determina, entre outros itens, o cumprimento do planejamento orçamentário, com integração das três etapas e a inclusão de dois anexos chamados *Metas Fiscais* e *Riscos Fiscais* os quais garantem a relação das metas com as receitas/despesas e mecanismos que possam cobrir um eventual risco de arrecadação menor do que a prevista em orçamento, como também, a atualização dos repasses, se houver uma arrecadação maior.

Após a audiência pública, as propostas, dentro de seus prazos, vão para votação do Poder Legislativo que pode, além de votar contra ou a favor, alterar os documentos se necessário. Depois dessa etapa é que os documentos são devolvidos para o Executivo para serem sancionados na íntegra ou não.

No que diz respeito à aprovação pública em audiência pública para discussão de prioridades orçamentárias, receitas e direcionamento de despesas; um dos entraves a ser vencido é a falta de interesse da população em participar, por falta de divulgação que gere interesse por parte dos interessados, ou ainda que atinja a poucos.

A falta dessa consulta pública mais abrangente é a causa do elemento onerador para o Estado na área de educação, pois desconhecendo prioridades, investe-se no vazio e acabam priorizando investimentos em setores menos relevantes e, infelizmente, atendendo o interesse de uma minoria.

Com ação como essa, desrespeita-se um princípio básico para a evolução da política pública, o de estabelecer ações direcionadas aos reais problemas da população. Considerando a percepção coletiva, Azanha (2004) afirma:

Pode-se dizer que um “problema nacional”, como problema governamental, só existe a partir de uma percepção coletiva. Nesses termos, não seria suficiente para afirmar a existência de um problema nacional apenas a consciência crítica de alguns homens em face de uma realidade. É claro que essa observação não deve ser compreendida no sentido ingênuo de que a consciência cria a realidade social, mas apenas significando que, sem as pressões sociais que decorrem de uma percepção coletiva, a simples existência de determinados fatos pode não ser uma questão de governo, isto é, um problema nacional. Somente quando essa consciência se generaliza e se difunde amplamente na sociedade é que se pode falar de um problema em termos nacionais e de governo. (AZANHA, 2004, p. 102)

O plano do Governo do Estado de São Paulo é que essas consultas ocorram por regiões do Estado, encabeçados por membros do Poder Legislativo, mas estas acabam, normalmente, tendo como plateia uma população mais voltada a questões políticas partidárias ou específicas aos interesses da região onde ocorre a discussão.

O Governo do Estado disponibiliza um site oficial²⁷ para a população conhecer as três etapas do orçamento público e opinar por áreas ou ações específicas. O título do site é *Audiência Pública*. O problema é que a população não tem o hábito de acessar essa ferramenta, ora por falta de divulgação mais consistente desse site, ora por falta de familiaridade com a ferramenta que lhe dá acesso a internet, entre outros.

Ao participar desse site oficial, na condição de usuária da ferramenta e pesquisadora, foi realizada uma consulta ao link *fale conosco*, presente na página *Audiência Pública*.

A questão na época (07/07/2012) foi:

Gostei muito de participar da LOA pela internet através do portal do governo do Estado. Gostaria de saber desde quando este mecanismo está disponível na internet para a população.

Em 11/07/2012, foi recebida, via e-mail, a seguinte mensagem:

Caro(a) Ouvidor(a),
Segue 1 (uma) mensagem recebida através do Portal do Governo do Estado de São Paulo com questões que dizem respeito a esta Secretaria.
Solicitamos a gentileza de providenciar a devida análise e resposta para o (a) cidadão(ã), com cópia oculta para o endereço saopaulo@sp.gov.br.
Atenciosamente,
Biblioteca Virtual do Governo do Estado de São Paulo.
(<http://www.bv.sp.gov.br>)
E-mail: biblioteca.virtual@sp.gov.br
Fones (11) 2193-8181 / 8147 / 8119

Por fim, em 12/07/2012, foi recebida a mensagem final:

²⁷<http://www.planejamento.sp.gov.br/LOA/publica.php>

Prezados responsáveis.
Não veio nenhuma mensagem.
Levi Cardoso / Ouvidoria SPDR.

Percebe-se uma falta de comunicação entre os órgãos centrais para dar o retorno de uma simples questão formulada em um link direcionado à participação popular.

Tomando conhecimento do estudo orçamentário, a população tem oportunidade de opinar, por exemplo, sobre a construção ou reforma de determinadas escolas, mostrar as reais necessidades dessas ações, ou, ainda, auxiliar na avaliação de serviços prestados em anos anteriores como nos itens: empresas responsáveis pelo transporte escolar, sobre merenda e outros serviços prestados para a Educação, como os mantidos com a verba de MDE.

A verba de MDE é destinada a todos os níveis da Educação Básica, na forma prevista no Artigo 70 da LDB 9394/96. Os Estados devem atuar prioritariamente nos ensinos Fundamental e Médio; o Distrito Federal, no âmbito da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio e os Municípios, na Educação Infantil e Ensino Fundamental.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007) reconfigurou o esquema constitucional de vinculações e subvinculações para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), apresentando novos desafios para os defensores do direito à educação no tocante ao acompanhamento e controle da execução dessas despesas. (AÇÃO EDUCATIVA²⁸, 25/05/2014)

A respeito dessa verba, é importante ressaltar o que está definido legalmente como o que é permitido e o que não é permitido para ser gasto.

O Artigo 70 da LDB 9394/96 determina que essa verba pode ser destinada à

²⁸ http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2234&Itemid=2 – Acesso em 25/05/2014.

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 precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividade-meio necessária 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 e aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O Artigo 71 determina que esta verba não pode ser usada para pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológico, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a Rede escolar e, por fim, não pode ser gasta com pessoal docente e demais trabalhadores da Educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Novamente, o desconhecimento legal pela população e mesmo por alguns educadores contribui para onerar mais uma vez o financiamento público, pois acaba *legalizando ingenuamente* alguma situação que aparentemente parece legal, mas na verdade não o é.

Como exemplo, um dos itens apontados no Artigo 71 o qual impede o docente em atividade de ser afastado para outras áreas da administração pública, como Poder Legislativo ou Judiciário, recebendo seu salário pelo orçamento público da área educacional. Ou seja, recebe seu provento pela área financeira educacional, mas trabalha em outro órgão. Seria ainda, nesse caso, proibida a contratação de outro profissional em seu lugar, pois seu cargo estaria lotado na Educação. A escola ficaria então sem um funcionário, prejudicando a qualidade de seu trabalho.

Durante a pesquisa, houve a constatação, pela pesquisadora, da existência de funcionários nessas condições nas escolas públicas paulistas, como demonstra este recorte do D.O:

Casa Civil - GABINETE DO SECRETÁRIO

À vista das requisições formuladas pelo TER-SP, de acordo com o disposto no art. 30, XIII e XIV da LF 4.737.65²⁹, nos termos dos arts 65 e 66 da Lei 10.261.68³⁰ e quando for o caso, nos termos do art. 15, I, da Lei 500.74³¹, o afastamento dos abaixo indicados da Secretaria da Educação, para sem prejuízo dos vencimentos ou salários e das demais vantagens dos seus cargos, da Justiça Eleitoral a seguir discriminados, até 31-12-2002. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO DE 16/07/2002, EXECUTIVO I, p. 112)

No mesmo D.O. onde esta publicação se encontra, seguem-se 14 (catorze) nomes de funcionários afastados nestas condições, amparados pela respectiva publicação.

A cada final de período determinado oficialmente para afastamento, outra publicação em D.O. prorroga ou cessa o afastamento. Nos casos identificados nesta pesquisa, o afastamento é uma ação comum como a da redação oficial:

Casa Civil - GABINETE DO SECRETÁRIO

Dispõe sobre a prorrogação de afastamento de servidores da Administração Direta e Autarquias do Estado, e dá providências correlatas.

O Secretário-Chefe da Casa Civil, resolve:

Artigo 1º - Ficam prorrogados, até 31-12-2011, os afastamentos de servidores da Administração Direta e das Autarquias do Estado, requisitados pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, com

²⁹ Inciso XIII do Artigo 30 da Lei nº 4.737 de 15 de Julho de 1965

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:

XIII - autorizar, no Distrito Federal e nas capitais dos Estados, ao seu presidente e, no interior, aos juízes eleitorais, a requisição de funcionários federais, estaduais ou municipais para auxiliarem os escrivães eleitorais, quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço

³⁰ Lei nº 10.261 de 28 de Outubro de 1968

Artigo 65 - Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo nos casos previstos nesta lei, ou mediante autorização do Governador.

Artigo 66 - Na hipótese de autorização do Governador, o afastamento só será permitido, com ou sem prejuízo de vencimentos, para fim determinado e prazo certo.

Parágrafo único - O afastamento sem prejuízo de vencimentos poderá ser condicionado ao reembolso das despesas efetuadas pelo órgão de origem, na forma a ser estabelecida em regulamento. (NR)

³¹ Lei 500/74 – Artigo 15 - Os servidores regidos por esta lei poderão ser afastados, com ou sem prejuízo de seus salários, sempre para fim determinado e por prazo certo, ouvido previamente o Titular da Pasta a que estiverem subordinados, mediante autorização do Governador, nas seguintes hipóteses: I - para missão ou estudo de interesse do serviço público, fora do Estado ou da respectiva sede de exercício;

fundamento nos incs. XIII e XIV, do art. 30, da LF 4.737-65, autorizados até 31-1-2011.

Artigo 2º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º-2-2011. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO DE 17/03/2011, EXECUTIVO I, p. 121)

Em 09/05/2008³² houve a publicação da Lei Complementar nº 1.043, que incluiu no Artigo 66 da Lei 10.261/68, um Parágrafo Único que determina a possibilidade de serem condicionados os vencimentos referentes aos afastamentos ao “reembolso das despesas efetuadas pelo órgão de origem, na forma a ser estabelecida em regulamento”. Entende-se então, que antes dessa data, o órgão de origem do funcionário arcava - no caso dessa pesquisa a SEE - com o pagamento do agente público afastado.

Nos documentos orçamentários do Estado de São Paulo, dentro do período pesquisado, não há referência a esses citados reembolsos, o que dificulta a pesquisa e fere mais uma vez o princípio legal de transparência dos gastos públicos.

Esse contingente de funcionários afastados sem prejuízo de seus vencimentos é um item que precisa ser revisto, pois representa um expediente de oneração financeira, que também põe em prejuízo a qualidade educacional, pois diminui o número de funcionários nas escolas públicas estaduais paulistas, essenciais para a rotina diária de uma escola.

Vale lembrar que, segundo o Artigo 22 da Lei Federal nº 11.494³³, de 20 de junho de 2007, “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados à remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em *efetivo* exercício na Rede pública” e é com essa reserva que mais da metade do orçamento público educacional é destinado para esse fim.

No período de 2008 a 2012, houve grande movimentação financeira para cumprimento desse disposto legal:

³² Diário Oficial do Estado de São Paulo de 10/05/2008, Executivo I, p. 1

³³ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

Tabela 04 - Pagamento ao profissional do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na Rede pública estadual de São Paulo – recursos do Fundeb – MDE

Valores em %

ANO	RECURSOS DO FUNDEB
2008	70,18
2009	63,93
2010	62,57
2011	64,05

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo

Há clareza legal, se considerada a Lei Federal nº 11.494, de que esses recursos financeiros destinam-se para pagamento apenas de profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na Rede pública. Porém, ficam confusos quando relacionados ao estudo legal do Artigo 255 da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.

O que a Constituição Federal e Estadual não esclarecem é se os recursos da verba de MDE podem ou não serem gastos com pagamentos de inativos e aposentados, permitindo interpretações diferentes das autoridades envolvidas e do próprio Tribunal de Contas.

Essa falta de clareza se dá pela dificuldade de leitura dos documentos oficiais em geral e principalmente a dos orçamentários - Orçamento Público e Balanço Financeiro - pois a linguagem utilizada é própria da área contábil pública, que a maioria da população desconhece. Ednir e Bassi (2009, p. 153) concluem que “o governo consegue ser transparente em relação à execução do orçamento, sem o ser”. Davies (2006, p. 49) afirma que “mesmo a pormenorização das despesas

admissíveis como MDE num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel nas contas da educação, que é a maquiagem contábil”.

A questão da verba da MDE foi e ainda é motivo de estudo da comunidade acadêmica. Callegari (1999), na época de seus estudos, agitou a instauração de uma CPI, solicitando uma auditoria para se certificar de que o Governo do Estado de São Paulo teria aplicado mais de R\$ 5,7 bilhões da verba de MDE no período de 1995 a 1998.

A CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Educação instaurada pela Assembléia Legislativa de São Paulo vai pedir ao TCE (Tribunal de Contas do Município) a realização de uma auditoria em todos os números referentes à destinação de recursos obrigatórios para a educação desde 1990. A decisão foi tomada ontem pelos membros da CPI. Estudos feitos pelo deputado César Callegari (PSB), que preside a CPI, demonstram que, entre 95 e 98, o governo teria deixado de aplicar R\$ 5,7 bilhões no setor. Somente o balanço de 98 apresentou problemas duas vezes. Ele teve de ser corrigido três meses após a aprovação pelo TCE porque as despesas com os aposentados das universidades estaduais e do centro Paula Souza (ensino técnico) foram computadas duas vezes. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO³⁴, 31/05/14)

Esse tipo de irregularidade e a dificuldade de conferência fiscal dos orçamentos por pesquisadores e população, foi motivo também de discussão e estudo de Velloso (1988) e Melchior (1998).

Ainda sobre essa questão e levando em consideração que essas contas são submetidas legalmente à fiscalização dos Tribunais de Contas, entende-se que esses órgãos oficiais deveriam ter a função legal de analisar os gastos públicos, verificar a correta aplicabilidade e apurar denúncias sobre possíveis irregularidades, representando o olhar fiscalizador da população sobre a aplicação adequada das verbas públicas.

Sobre a função dos Tribunais de Contas e sua fragilidade diante da sociedade, Davies (2006) afirma:

³⁴ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0912199929.htm> - Acesso em 31/05/2014

O descumprimento da exigência constitucional das verbas devidas tem contado com a omissão/conivência dos Tribunais de Contas, cuja eficácia e/ou confiabilidade são limitadíssimas, para não dizer nulas. Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os “representantes” do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de “afinidade” entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas “seletivamente”... Além dessa pouca confiabilidade, os TCs adotam interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE. (DAVIES, 2006a, p. 47)

É importante salientar a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu parágrafo 3º do Artigo 165, determina que cada governo deve publicar, até trinta dias após cada bimestre, um relatório resumido da execução orçamentária. Prevê ainda, a publicação simplificada dos três documentos básicos orçamentários, juntamente com os gastos e receitas demonstrados em relatórios oficiais.

O Estado de São Paulo disponibiliza essas informações em seu Portal eletrônico do Governo³⁵, onde há relatórios, documentos orçamentários de várias gestões, consulta pública e espaço para opinar, como já foi citado. É possível verificar no site as diferenças orçamentárias de arrecadação e investimento na área educacional, denominados Lei e Execução Orçamentária.

Ao ler esses números, é importante acompanhar a exposição de algumas das etapas orçamentárias, pois se verificará a falta de correspondência de valores registrados em documentos como a da LOA e do Balanço Financeiro.

A tabela a seguir demonstra em números essa diferença:

Tabela 05 - Diferença entre Orçamento Público e Balanço Financeiro, 2008 - 2012

Valores em R\$ Bilhões

ANO	LOA	BALANÇO FINANCEIRO
2008	13.451.653.413	22.339.377.933

³⁵ www.saopaulo.sp.gov.br

2009	15.513.573.573	22.945.341.125
2010	16.293.295.513	27.174.237.663
2011	19.725.391.452	30.405.974.910
2012	22.339.377.933	32.216.168.536

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional³⁶

É importante olhar os números referentes ao orçamento público de forma criteriosa e atenta, pois se se considerar apenas as quantias monetárias especificadas na LOA aprovada inicialmente em documento oficial, não se tem a noção real dos valores aplicados na Educação do período. Para que a relação entre o financiamento público educacional e a qualidade da educação possa ser estudada de forma coerente, é preciso considerar não apenas as quantias previstas na LOA, e nos Balanços Orçamentários trimestrais, mas principalmente os números presentes no Balanço Financeiro que é um documento oficial elaborado pela Contadoria Geral do Estado e publicado ao final de cada ano imediatamente seguinte a sua execução, período este que acaba prejudicando a publicidade e a conferência real do documento por parte da população, visto que passado um ano do gasto real, a questão cai no esquecimento se considerado o dinamismo do dia a dia dessa população, que acaba se envolvendo mais com as questões imediatas do que com as de um passado financeiro recente.

A função do Balanço Financeiro é mostrar receitas e despesas, o real gasto com cada programa previsto no orçamento público. Também como a LOA, é dividido por programas especificados por números (códigos). No caso da Educação, o número da função programática é 12 (doze), seguindo uma sequência numérica; para cada programa uma nova numeração para os subprogramas que seguem, representando as diversas ações orçamentárias educacionais da SEE e seu gasto real anual.

Considerando o Balanço Financeiro de cada ano, disponível no site oficial da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo³⁷, especificando todas as movimentações financeiras entre receitas e despesas somadas, os valores reais

³⁶ <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?idd=16&id=13> – Acesso em 31/05/2014.

³⁷ www.fazenda.sp.gov.br

gastos nas diversas áreas de governo, entre elas a Educação do Estado de São Paulo para o período 2008 - 2012, consolidado já com as empresas dependentes³⁸, são os seguintes:

Tabela 06 - Balanço Financeiro anual dos gastos com a Educação do Estado de São Paulo e Programa

Valores em R\$ 1,00

PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	2012
Legislativa	945.804.143,14	1.037.422.913,81	1.131.448.231,00	1.185.783.744,95	1.286.962.675,79
Judiciária	5.018.297.803,79	5.260.379.327,48	5.505.768.148,92	6.213.434.794,88	7.711.957.973,29
Essencial a Justiça	3.535.095.423,34	3.549.012.493,85	3.943.549.366,17	3.144.578.300,62	3.130.823.778,15
Administração	3.863.856.199,45	3.549.012.493,85	4.616.854.714,20	4.623.168.710,34	5.126.072.388,57
Segurança Pública	8.956.794.887,19	10.117.372.430,07	10.831.075.986,54	12.257.701.953,49	14.375.075.831,64
Assistência Social	422.525.646,40	452.385.144,45	612.679.842,95	805.728.964,51	782.189.722,33
Previdência Social	14.528.864.120,30	15.351.865.158,60	16.615.787.478,02	18.873.837.870,72	22.352.754.919,01
Saúde	12.302.235.951,16	13.590.457.994,00	14.990.193.655,84	16.094.276.346,73	17.568.803.978,52
Trabalho	176.720.409,40	192.593.945,06	190.168.307,78	151.334.619,85	195.425.195,30
Educação	22.287.658.492,71	22.945.341.125,01	27.174.237.663,51	30.405.974.910,60	32.216.168.538,61
Cultura	580.876.949,58	796.293.240,88	1.000.333.274,06	818.001.159,64	785.930.714,68
Direitos da Cidadania	2.429.626.137,01	2.942.404.083,79	3.222.431.607,13	3.841.336.810,01	3.938.093.838,26
Habitação	709.446.563,75	764.905.032,00	1.355.969.925,95	1.562.976.311,00	1.176.682.363,04
Saneamento	383.697.393,85	579.768.245,91	619.482.178,96	557.544.542,46	539.404.741,22
Gestão Ambiental	706.174.230,21	820.345.369,10	990.801.303,74	1.141.443.792,30	1.157.091.793,75
Ciência e Tecnologia	283.003.157,63	821.787.655,21	893.012.660,63	1.070.487.581,51	1.427.741.561,02
Agricultura	641.579.214,02	790.587.800,74	848.565.970,95	813.862.656,53	943.197.750,90
Organização Agrária	40.655.664,38	54.029.819,12	40.931.224,42	48.974.102,91	62.420.364,31
Comercio e Serviços	977.418.406,96	650.766.493,50	14.722.585,63	385.838.220,14	333.865.808,56
Comunicações	88.182.496,37	164.509.310,91	139.249.355,90	91.719.770,44	117.540.000,00
Energia	7.553.778,65	6.547.067,38	R\$ 9.180.019,62	46.328.175,72	47.618.578,56
Transporte	9.875.884.549,25	12.332.376.650,12	14.435.024.063,43	11.791.176.414,26	10.196.439.934,33
Desporto e Lazer	119.438.603,15	121.073.613,87	159.545.730,62	185.607.366,18	161.024.575,15
Encargos Especiais	31.853.143.238,49	33.521.021.222,38	37.715.046.089,76	43.833.671.068,09	47.473.411.915,18
Industria	inexistente	1.000.000,00	inexistente	5.000.000,00	inexistente
TOTAL PARCIAL	120.734.533.460,18	130.760.670.353,56	147.056.059.385,73	159.949.788.187,88	173.106.698.940,17
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	23.447.222.490,16	27.192.322.069,54	35.405.520.004,42	53.939.429.679,95	67.096.032.514,43

³⁸ A empresa dependente, para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, é a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE	19.114.436.661,79	20.947.775.265,12	26.443.520.700,33	32.948.146.886,78	31.535.502.233,84
TOTAL	163.296.192.612,13	178.900.767.688,22	208.905.100.090,48	246.837.364.754,61	271.738.233.688,44

Fonte: Balanço Financeiro do Estado de São Paulo

A tabela 06 demonstra não só as quantias gastas no programa referente à Educação, mas os totais gastos em todos os outros programas e o total geral gasto pelo Estado por ano. Notam-se que as quantias gastas na Educação e no programa intitulado “Encargos Especiais” são as maiores numericamente; neste estão incluídos serviços da dívida interna e externa e encargos gerais. Não sendo especificados por programas, esse montante de itens inclusos em *encargos especiais*, torna-se improvável uma pesquisa com detalhamento financeiro.

Há ainda uma diferença matemática no total parcial e geral nos anos de 2009 e 2011. Esses resultados divulgados no site oficial da Fazenda e copiados na tabela 06, mesmo após vários cálculos financeiros conferidos exaustivamente pela pesquisadora, não coincidem com o total da soma se considerados todos os programas. Ao somá-los matematicamente, aparecem diferenças monetárias no total parcial de R\$ 347.411.722,47 (trezentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e onze mil, setecentos e vinte e dois reais e quarenta e sete centavos) no ano de 2009 e R\$ 151.334.619,85 (cento e cinquenta e um milhões, trezentos e trinta e quatro mil, seiscentos e dezenove reais e oitenta e cinco centavos) no ano de 2011, que não são justificadas no site oficial da Secretaria da Fazenda³⁹.

Foi feito um estudo detalhado e consecutivo dos Balanços Financeiros de 2009 e 2011, que não é comum acontecer por parte da população e quando são olhados, têm como base, na maioria das vezes, apenas o total da somatória e não olhados programa por programa.

Para identificar essas diferenças na casa dos milhões de reais, se foram lançados/computados, gastos ou não, só um estudo detalhado pelo Tribunal de

³⁹<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/2011/2011/C1201.pdf> - Acesso em 03/05/2013.

Contas, comparando todos os gastos com as devidas prestações de contas.

Essas informações desconstruídas, além de prejudicar a pesquisa, atribuem ao documento desconfianças, que ao olhar de uma educadora ou mesmo de um cidadão atento à questão, abrem brechas perigosas para a credibilidade de tal documento.

Vale ressaltar, que de acordo com o Parecer do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de 27/06/2012, o Balanço Financeiro teve “PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2.011, nos termos e para os efeitos de direito, ressalvados atos pendentes de exame e/ou julgamento pela Corte, RECOMENDANDO à administração” vinte e sete itens, que para a área educacional se resumiram em dois, tendo como foco a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)⁴⁰:

24^a)Aplicação efetiva dos recursos do ensino, sobretudo os convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, no próprio exercício de repasse.

25^a)A Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE deve evidenciar em sua página eletrônica, por data, os repasses oriundos do Tesouro, bem assim os decorrentes empenho, liquidação e pagamento. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO)⁴¹

Nota-se que a preocupação do Tribunal de Contas nestas duas recomendações, é com a transparência dos gastos educacionais realizados através da FDE, não citando em nenhum momento possíveis problemas ou entendimentos diversos sobre diferenças financeiras na área educacional.

Por conseguinte, essa pesquisa tomará como base para comparações o PPA, a LOA e os Balanços Financeiros disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, referentes ao período 2008 a 2012. Essa escolha facilita a especificação de cada ação orçamentária e seu gasto real, para esclarecimento de repasse de verbas para as escolas públicas de Educação Básica do Estado.

⁴⁰Órgão executor das políticas públicas estabelecidas pelo Governo do Estado de São Paulo e por sua Secretaria de Educação.

⁴¹<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/tc-000143-026-11-parecer.pdf> - Acesso em 05/05/2013.

Especificamente nesta seção, cinco ações orçamentárias dos anos pesquisados serão exploradas as quais se mostraram como prováveis fatores oneradores do financiamento público educacional do Estado de São Paulo e, primordiais para o alcance da qualidade educacional com a qual o Estado se compromete.

- Remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica na Rede pública estadual;
- Transporte escolar;
- Construção, manutenção e expansão de prédios escolares;
- Alimentação escolar;
- Programa Escola da família.

Alguns gastos escolares como água, luz, gás e telefone, são pagos diretamente pelo Governo, são os recursos chamados centralizados. Esse controle mensal de gastos, normalmente, não chega ao conhecimento da escola. Ele é pago pela Secretaria Estadual de Educação através da Controladoria do Estado⁴² e pelas Diretorias de Ensino. No caso da conta telefônica, a cada mês, as escolas preenchem uma planilha enviada pelas Diretorias de Ensino justificando as ligações interurbanas e/ou para celulares. Caso não haja justificativa para essas ligações telefônicas consideradas fora do padrão, a escola com recursos próprios⁴³ deve pagar via Gare (Guia de Arrecadação Estadual), as ligações injustificadas.

No caso das contas de energia elétrica, água e gás, as Diretorias de Ensino fazem um controle mensal minucioso, considerando o padrão de gastos por mês de cada escola, usando a média dos gastos registrada em contas anteriores. No caso da energia elétrica e água, é feita a solicitação ou não de justificativa de gastos abusivos, quando considerados fora da média registrada pelas medições efetuadas por empresas responsáveis mês a mês.

⁴²Por meio do Decreto 57.500/11, o Governo paulista institui o Sistema Estadual de Controladoria, sob coordenação da Corregedoria Geral da Administração (CGA), promovendo a integração de todos os sistemas de informação, comunicação, auditoria, monitoramento e gestão, entre outros, existentes nas secretarias, empresas, fundações e autarquias paulistas.

⁴³ Esses recursos próprios, geralmente, provêm de festas promovidas pela APM e da renda com a cantina escolar.

Essas justificativas, com certa frequência, no caso da água, registram vazamentos localizados, válvulas, problemas com registros e limpeza de caixa d'água. No caso da energia elétrica, salvo em algumas ocasiões, quando o consumo menor é incentivado pelo Governo por algum programa específico, as justificativas para os casos excessivos estão na maioria das vezes relacionadas à instalação elétrica inadequada, pois os prédios escolares são antigos e com a demanda tecnológica, há exigência de carga maior, nem sempre suportada pela rede elétrica local.

E se necessitar de grandes reparos, a escola é orientada a enviar ofício relatando o problema à Diretoria de Ensino que enviará para a FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) solicitando o reparo imediato. Caso seja algo pequeno, a própria escola pode efetuar o reparo com verba específica, que será estudada adiante. O problema é como perceber o desperdício de água ou energia se o problema for antigo e já fizer parte da *média* de consumo escolar.

Com o consumo de gás, o controle é o mesmo, variando apenas na unidade de controle, que neste caso é o próprio botijão. O gás é também calculado pela Diretoria de Ensino, levando em consideração a média de gasto do mês. Novamente, esta média pode estar sendo feita sem levar em consideração, por exemplo, um vazamento já antigo.

Todo esse trabalho de controle das Diretorias de Ensino objetiva uma atitude fiscalizadora por parte da equipe gestora da escola. No caso dos aparelhos telefônicos, devem ser posicionados em locais visíveis e a conferência da conta vai exigir que se saia à caça do responsável pela ligação fora do padrão, que nem sempre é fácil de localizar, mas que, às vezes, é justificada pela rotina da escola. As ligações realizadas para celulares de pais ou responsáveis por esses alunos, por motivo de doença do filho que precisa ser levado para casa antes do término do período letivo, acabam ficando sem registro na planilha oficial, para serem registradas no final do mês, de acordo com a *memória* de cada um, juntamente com alguma outra ligação que acaba fugindo do registro.

Uma solução para se tentar conter esses desperdícios, seria trabalhar com os alunos, orientando-os a serem fiscalizadores, vendo nas arrecadações fiscais uma aplicação em benefício da população escolar. Além de representar um fator econômico importante, ter-se-á a formação de um cidadão mais consciente e

participante socialmente. Atitude como essa, se levada a sério poderia resultar na descentralização das verbas e permitir que a escola se enxergue e se posicione enquanto comunidade escolar atuante.

Para a fiscalização desses gastos em geral, é comum, a cada ano, a visita de membros da Controladoria de Estado nas Diretorias de Ensino. Nas visitas, examinam os controles efetuados pelo Núcleo Financeiro, levando em conta as tarifas, os gastos financeiros e as ações de todos os outros Núcleos das Diretorias de Ensino, orientando ações reparadoras em alguns casos, ou orientando apenas organização.

O Sistema estadual de Controladoria foi instituído pelo Governador Geraldo Alckmin pelo Decreto nº 57.500/11⁴⁴. Em 08/11/2011 o Governador anunciou o fortalecimento do órgão que está vinculado à CGA (Corregedoria Geral da Administração), reforçando ainda a importância do princípio legal da transparência de informações. Na ocasião, o Governador declarou em discurso público:

Corrupção perseguida por terra, mar e ar. Não há hipótese de ser tolerado qualquer tipo de desvio. Além da boa gestão, mais até do que combate à corrupção, o importante é a eficiência no gasto público. Eu diria que é um dia histórico. Estamos dando mais um passo muito importante, somando esforços com instituições como o Poder Judiciário, Ministério Público e o Tribunal de Contas e criando um enorme controle interno...Claro que nós temos Controladoria Externa e muito bem feita pelo Tribunal de Contas, mas nós temos o dever de fazer a nossa, interna, controle interno, ininterrupto, para poder avançar. (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO⁴⁵, 08/11/2011)

Ao estudar os Decretos nº 7/69 que dispõe sobre entidades descentralizadas como autarquias, empresas públicas, ou em cujo capital o Estado tenha participação majoritária, combinado com o Decreto nº 57.500/11 o qual institui o Sistema Estadual de Controladoria, percebe-se que os membros da Controladoria do Estado, vinculada a CGA, são do próprio quadro de funcionários do Estado. Sua finalidade e constituição obedecem aos referidos Decretos, cumprindo assim sua função legal.

⁴⁴ [Decreto nº 57.500 de 08 de Novembro de 2011 de São Paulo](#) - Reorganiza a Corregedoria Geral da Administração, institui o Sistema Estadual de Controladoria e dá providências correlatas.

⁴⁵ www.saopaulo.sp.gov.br – Acesso em 21/07/2012

A seguir, essa pesquisa dedicará seus estudos às dimensões orçamentárias especificadas nesta seção. Salientando, porém, que cada dimensão aqui citada é detalhada em função do objetivo desta tese, não constituindo objeto único de estudo, mas sim, contribuindo para o esclarecimento do problema de pesquisa proposto.

2.1 Remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica na Rede pública estadual

Antes de escrever sobre a remuneração desses profissionais do magistério, é preciso considerar o formato histórico de contratação e ingresso no Magistério Público Estadual. Mesmo que breve, por não ser objeto central deste estudo, esta historicidade se torna necessária por estar diretamente relacionada com a forma de pagamento desses profissionais, sua atuação nas escolas e/ou em sala de aula e financiamento público envolvido.

Os considerados profissionais efetivos, com ingresso através de concurso público, tiveram sua regulamentação garantida no *Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo* (Lei 10.261/68) e no *Estatuto do Magistério Paulista*, publicado em forma de Lei nº 444 em dezembro de 1995, com o objetivo de estruturar e organizar a carreira do magistério público efetivo estadual. São abrangidos por esta Lei, “os docentes e os especialistas de educação que desenvolvem atividades de ministrar, planejar, executar, avaliar, dirigir, orientar, coordenar e supervisionar o ensino”. (LEI COMPLEMENTAR Nº 444/1985, Artigo 2º)

O formato de contratação, sem a necessidade de concurso público, teve início em 1974, quando o Governo do Estado de São Paulo, percebendo a ausência de profissionais efetivos no quadro do magistério público estadual, publicou a Lei nº 500, que permitia a admissão de docentes não concursados, os chamados na época de *professores temporários*. Esta categoria de profissionais podia usufruir da maioria dos direitos legais trabalhistas dos efetivos, com exceção da licença prêmio e das incorporações salariais.

Nos anos que se seguiram, houve uma redução do número de concursos públicos para efetivação no magistério, resultando em aposentadorias de

professores temporários, sem nunca terem se efetivado. Um problema financeiro entre Governos Estadual e Federal se estabeleceu pois esses docentes contribuía para a previdência do Estado enquanto estavam na ativa e quando se aposentavam, recebiam seus proventos pelo INSS, fonte de recurso federal.

Para regularizar a situação, no ano de 2007, o Governo do Estado de São Paulo instituiu o Sisprev⁴⁶ e aumentou a contribuição dos efetivos para compensar as contribuições dos temporários, que passaram a contribuir com o INSS.

É dentro deste contexto de regime trabalhista, que os profissionais do magistério público paulista ingressaram como efetivos ou foram contratados como temporários durante o recorte temporal proposto nesta tese.

Em 2009, o Estado de São Paulo contava com quatro principais categorias básicas de admissão de docentes no magistério público estadual:

- Os efetivos, chamados de categoria “A”, ingressantes por concurso público;
- Os docentes não efetivos que vinculados, mesmo que temporariamente, ao sistema estadual na data base de 02/07/07, passaram a ser chamados de categoria “F”, de acordo com a Lei 1010/07;
- Os docentes não efetivos contratados pela Lei 1093/09, que ingressaram no Estado após 02/07/07, ficaram escalados na categoria “O”;
- Os docentes substitutos que eventualmente entram em sala de aula na ausência do professor da sala, chamados de categoria “V”.

No caso dos especialistas, representados pelos diretores de escolas e supervisores de ensino, existem apenas duas categorias de admissão:

- Ingresso por concurso público;
- Substituição/Designação.

Para cada uma destas categorias, expedientes financeiros diferenciados estão envolvidos.

A partir de 2010⁴⁷, os docentes concursados e promovidos passaram a

⁴⁶ É uma ferramenta de Gestão das informações referentes a servidores públicos (civis e militares), ativos, inativos, pensionistas e demais dependentes, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que possuam Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

⁴⁷ Diário Oficial de 25/12/2009, Executivo I, p. 103.

cumprir uma nova condição legal para sua efetivação no cargo de professor da Rede de Educação Básica estadual, a de fazer um curso de formação de professores⁴⁸ de 360 horas, distribuídas em uma jornada de trabalho de 20 horas semanais, durante quatro meses, com exigência de três encontros presenciais nas Diretorias de Ensino de sua sede de origem e as demais horas em ensino à distância, por meio de uma plataforma online da EFAP (Escola de Formação de Professores Paulo Renato Costa Souza), órgão da SEE.

Durante a formação, esses docentes não puderam entrar em sala de aula e receberam como salário, 75% do valor de sua jornada de trabalho semanal tendo sua carga horária dividida em ensino à distância, através de uma plataforma online da EFAP e três encontros presenciais, nas Diretorias de Ensino do Estado.

Essa nova modalidade de ingresso no Magistério Público Estadual tinha como objetivo dar subsídios teóricos e metodológicos a todos os futuros docentes, para que pudessem entender o Currículo Oficial do Estado e interagir de forma competente, enquanto docente efetivo, na escola pública de Educação Básica estadual.

No site oficial da SEE, esta nova forma de ingresso aparece como mais um passo em direção ao aumento do nível de qualidade educacional:

Lançado em maio de 2009 pelo Governo do Estado, o programa + Qualidade na Escola criou, em sua primeira fase, a Escola de Formação de Professores, que mudou a forma de ingresso dos profissionais do magistério (instituindo o curso de formação como última etapa do processo seletivo), além de ter implementado duas novas jornadas de trabalho (de 12 e 40 horas semanais), aberto 80 mil novos cargos efetivos no magistério e regulamentado a situação dos professores temporários, instituindo o exame como requisito para sua atuação nas salas de aulas. (PORTAL DA SEE⁴⁹)

Como o curso de formação ocorria antes da posse dos docentes - última etapa do processo seletivo - alguns desses professores participavam do curso, mas não ingressavam, pois já trabalhavam na Rede, e objetivavam o concurso e o curso de formação apenas para garantir mais um título, que legalmente, contribuía para evolução funcional dos profissionais do magistério paulista e receber o valor pago pelas 360 horas disponibilizado para essa formação. Entre esses profissionais,

⁴⁸ Artigo 7º da Lei Complementar nº 1.094, de 16 de julho de 2009.

⁴⁹ Disponível em - www.educacao.sp.gov.br - acesso em 21/06/2014.

vários já acumulavam dois cargos no Estado, número de acúmulo permitido por Lei em cargos, empregos ou funções públicas⁵⁰ e não poderiam assumir mais um cargo. Nas três etapas oficiais de chamada dos candidatos aprovados⁵¹ nesse concurso, segundo dados oficiais disponibilizados pela SEE, dos 10.083 (dez mil e oitenta e três) cargos iniciais disponibilizados pelo Governo do Estado, apenas 9.304 (nove mil trezentas e quatro) vagas foram preenchidas após o curso de formação.

Os investimentos destinados ao curso de formação de 2010, levando em consideração, uma média de setecentos docentes não ingressantes, representou um ônus que poderia ser evitado ao Estado.

No concurso público de 2013, a SEE mudou as regras de ingresso. O docente aprovado tomou primeiro a posse para depois fazer o curso de formação e ter seu posterior ingresso.

Esse expediente financeiro oneroso representou aos cofres públicos, na ocasião do concurso de 2010, mensalmente, por candidato, 75% de uma jornada de trabalho semelhante à jornada inicial de trabalho docente, discriminada no recorte do Diário Oficial abaixo, juntamente com as demais jornadas possíveis de trabalho à época:

DENOMINAÇÃO DA JORNADA	CARGA HORÁRIA	FAIXA/NÍVEL	VALOR PECUNIÁRIO
Jornada Reduzida de Trabalho Docente	12 horas	1/I – Tabela IV	R\$ 454,66
Jornada Inicial de Trabalho Docente	24 horas	1/I – Tabela III	R\$ 909,32
Jornada Básica de Trabalho Docente	30 horas	1/I – Tabela II	R\$ 1.136,65
Jornada Integral de Trabalho Docente	40 horas	1/I – Tabela I	R\$ 1.515,53. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO DE 25/12/2009 ⁵²)

Considerando os vencimentos de um docente na jornada inicial, reduzindo para 20 horas semanais, alcança-se um resultado matemático de R\$ 757,00 (setecentos e cinquenta e sete reais). Considerando a porcentagem legal de 75% a

⁵⁰ Constituição Federal – Artigos, 37, 38, 95, 128 e 142.

⁵¹ Diário Oficial de 10/12/2010, Executivo I, p. 82.

⁵² Executivo I, Instruções especiais SE 1, de 24-12-2009.

ser recebida; cada professor, mensalmente, enquanto participava do curso de formação, ganhou a quantia financeira de R\$ 568,00 (quinhentos e sessenta e oito reais). Multiplicando este valor final pela média de setecentos professores, por quatro meses, chega-se a quantia financeira de R\$ 1,5 milhões.

Paralelo ao período de chamada dos candidatos aprovados no concurso público de 2010, teve início um segundo processo de prova para os docentes da Rede Pública de Educação Básica do Estado de São Paulo. Esta prova foi aplicada para os professores não efetivos, os chamados temporários, denominada de “Processo Seletivo Simplificado”. A aprovação neste processo seletivo passou a ser condição básica legal para o docente ter aulas atribuídas na Educação Básica estadual do Estado de São Paulo.

Segundo publicação em Diário Oficial de 04/02/2010, Executivo I, p. 29:

Realização do Processo Seletivo Simplificado para a classificação de Professor Educação Básica II e Professor Educação Básica I, destinado a suprir as necessidades das escolas que integram a Rede Estadual de Ensino, conforme despacho do Diretor Técnico III do DRHU, exarado em fls. 197 do presente processo. (DIÁRIO OFICIAL DE 19/11/2009, EXECUTIVO I. p. 19)

Mas, logo na primeira edição desse processo seletivo, alguns problemas foram registrados.

Em algumas áreas de conhecimento, a quantidade de docentes aprovada foi menor do que as vagas existentes na Rede de Educação Básica estadual. O Governo, após anunciar em discurso público a importância da iniciativa de permitir que somente professores avaliados e aprovados oficialmente ministrassem aulas na Rede Pública Estadual, teve que voltar atrás, e permitir que tanto os aprovados como os não aprovados, tivessem aulas atribuídas pelo Estado.

Este recuo provocou um grande incômodo para a sociedade, pois se entendeu que mesmo não *qualificados*, os docentes eram bem vindos na escola de Educação Básica pública estadual.

A entrada desses profissionais no quadro do Magistério Público Paulista, além de significar um entrave para o aumento do nível de qualidade educacional, representou também mais um expediente de oneração financeira, pois a verba pública gasta nesse processo seletivo simplificado foi desperdiçada, visto que o objetivo principal não pôde ser sustentado pelo Governo do Estado.

Para esse processo seletivo simplificado, a SEE pagou para a Vunesp (Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho), um total de R\$ 6,5 milhões.

No ano seguinte a essa prova, ao perceber o déficit de docentes em determinadas áreas de conhecimento, o Governo do Estado de São Paulo acabou abandonando a ideia inicial de eliminação dos docentes que não conseguissem média satisfatória no Processo Seletivo Simplificado anual. A prova passou, então, a apenas classificar os docentes, podendo os professores participar de todos os processos de atribuição de aulas durante o ano, de acordo com sua classificação.

Ano a ano, durante o período pesquisado, novas publicações semelhantes à de 2009, passaram a contratar empresas para a preparação e realização das provas, com valores estimados em milhões de reais, para dar um norte à classificação de professores temporários para efeito de atribuição de aulas⁵³.

Com a classificação destes professores, anualmente tem-se início por esse processo a atribuição de aulas. No caso de professores categoria “F”, uma estabilidade legal foi implantada pelo Governo do Estado em 2007, dando a este professor *status* de efetivo. Ele é obrigado, por força de Lei, garantir uma jornada mínima de aulas. Mesmo que esse docente não queira ministrar aulas em determinada escola ou região, se há necessidade de sua presença nesse local, ele é obrigado a ir, caso contrário, perde a condição de estável (categoria “F”).

Essa determinação legal tem como objetivo preencher as lacunas provocadas pela insuficiência de professores em determinadas áreas, além de fazê-lo *repensar* na profissão, que pode resultar na opção pessoal de desligamento do Estado, perdendo a condição de estável. Nesse caso, se o professor resolver voltar em outro momento para a Rede Pública Estadual de Educação, voltará na condição de contratado, regido pelas determinações legais do INSS.

Para o Governo do Estado de São Paulo, contratar professores pelas regras do INSS parece ser mais vantajoso financeiramente. Os docentes da categoria “O” são assim contratados. E com um período fechado que é de um ano letivo⁵⁴, sem

⁵³ Diário Oficial, Executivo I, de 27/11/2009, p. 21 - 24/11/2010, p.42 - 05/11/2011, p. 67 – 27/07/2012, p. 21.

⁵⁴ Artigo 24 da LDB 9394/96 - A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

registro em carteira ou FGTS. Após esse período, o docente precisa, por força de contrato, se ausentar do Estado por um espaço de tempo. No início de implantação do processo, eram duzentos dias letivos, mas, esse período de afastamento passou a representar prejuízo qualitativo à Educação Pública, pela falta de profissional em determinadas áreas. Então, voltou-se atrás e reduziu esse período para quarenta dias, entre o término de um contrato e início de outro.

E o espaço contratual continua representando, no início de cada ano letivo, um problema, pois se considerar esse período, combinado com o período de recesso e férias escolares, mais tempo levará para o professor retornar e preencher a vaga. As escolas não contam com número exigido de professores em sala de aula em início de ano.

Em 2008, a SEE contava em seu quadro do Magistério com 39,2% de professores não efetivos, número que em 2011 cresceu para 43,3% e em 2012 alcançou 69%⁵⁵. Esta porcentagem se deveu aos docentes efetivos que se aposentaram ou exoneraram de seus cargos no período de 2008 a 2012, combinado com um número insuficiente de novos ingressos.

Mesmo contando com os professores temporários, independente de sua classificação no processo seletivo anual, o número de professores do quadro do Magistério Estadual de São Paulo não evoluiu.

Correspondente a este período, dois veículos de comunicação de grande repercussão nacional abordam a situação de fracasso por que passa a Educação.

No mês de abril de 2012, depois de dois meses do início do ano letivo, o jornal Folha de São Paulo deu destaque ao tema:

Dois meses após o início do ano letivo, uma em cada três escolas estaduais da capital enfrenta falta de professores. Dados levantados pela Folha a partir de convocações das diretorias de ensino na primeira semana de abril mostram que, dos 1.072 colégios, 343 têm vagas abertas. Faltam professores, principalmente, nas disciplinas de arte, geografia, sociologia e matemática. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO⁵⁶ – 25/04/2012)

⁵⁵Fonte: Centro de informações Educacionais (CIE) e Departamento de Recursos Humanos do Estado (DRHU) - dados/2011.

⁵⁶<http://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2012/04/25/falta-professor-em-32-das-escolas-estaduais/> - Acesso em 24/06/2014.

Em sintonia com o jornal Folha de São Paulo, quase um ano e meio depois, em outubro de 2013, a revista Veja faz um alerta com a seguinte nota:

A cada dia, oito professores concursados desistem de dar aula nas escolas estaduais de São Paulo e se demitem. Entre 2008 e 2012, a média de pedidos de exoneração foi de 3.000 por ano. Salários baixos, pouca perspectiva e más condições de trabalho estão entre os motivos para o abandono de carreira. Os dados são inéditos e foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação. (REVISTA VEJA⁵⁷ - 01/09/2013)

Embora a SEE não tenha disponibilizado oficialmente dados numéricos sobre esse déficit acentuado de professores.

Junto às deficiências de professores em determinadas áreas de conhecimento e de forma mais acentuada na capital paulista, entra em cena outra forma de contratação de professores pelo Estado de São Paulo, os chamados *professores eventuais* – categoria “V” - que vêm para substituir o professor que se ausentou da escola pontualmente por algum motivo. Eles têm a função de cobrir a ausência pontual desse professor, mesmo que sua disciplina não seja afim da dele. Geralmente, são estudantes de licenciatura e recebem financeiramente pelo número de aulas que ministra por mês, não estabelecendo nenhum vínculo empregatício com o Estado.

O Estado paga essas aulas para o professor eventual e paga também para o professor da classe que se ausentou, pois na maioria das vezes, são ausências abonadas legalmente⁵⁸.

Nos documentos oficiais orçamentários do período estudado, não há registro de pagamento, especificamente, para os professores eventuais do Estado de São Paulo, dificultando a pesquisa referente a essa ação e ferindo o princípio legal de transparência desses gastos. O que há, são denúncias públicas da questão. Em abril de 2013, o Portal IG⁵⁹ denunciou o fato, tomando como base o ano anterior:

⁵⁷ Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/por-ano-3000-professores-desistem-de-dar-aula-em-sp>

⁵⁸ As ausências ao trabalho ou faltas são legalmente tipificadas como injustificadas, justificadas, abonadas ou falta médica (antiga falta IAMSPE)

⁵⁹ <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-04-05/falta-de-professor-na-rede-estadual-custa-r-67-milhoes-por-mes.html>

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo gasta aproximadamente R\$ 67 milhões por mês para suprir as ausências dos professores da rede pública. O valor corresponde ao pagamento realizado na substituição do docente titular que se ausenta por professores eventuais ou temporários. O valor do gasto varia a cada mês.

Para docentes, baixo valor da hora-aula explica faltas

Em 2012, conforme reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, cada um dos 230 mil professores estaduais faltou, em média, 27 dias – 21 por licença saúde e 6 dias pelas faltas abonadas a que têm direito. Não entrou na conta as três faltas possíveis de doação de sangue. (PORTAL IG, ÚLTIMO SEGUNDO, 05/04/2013)

Essa ação de pagamento simultâneo a dois docentes para as mesmas aulas ministradas é fator de oneração para o Estado, além do prejuízo para a qualidade educacional, pois os professores eventuais, como o próprio nome denuncia, entram eventualmente em salas de aula, estando desconectados do ritmo de aula do professor da classe e do conteúdo trabalhado.

O histórico de ingressos e as contratações de docentes realizadas durante o período pesquisado no Estado de São Paulo denunciam um planejamento central mal feito, com ingressos e contratações tumultuadas e em certos momentos, inadequadas, por não darem o respaldo imaginado.

Para “dirigir, orientar, coordenar e supervisionar a Rede de Ensino do Estado”, tendo como desafio o contexto docente no qual a Educação se insere, existe uma categoria profissional do magistério público paulista denominada “Especialistas da Educação”.

São eles os agentes públicos responsáveis pela gestão no âmbito da Diretoria de Ensino e da própria escola. São os Supervisores de Ensino e Diretores de Escola que ingressaram por aprovação em concurso público ou substituição.

No caso dos concursados, os agentes públicos, após exposição de classificação oficial, escolhem seu local de trabalho onde se efetivam.

Os substitutos são diretores de escola ou docentes da Rede Estadual de Educação Básica que, na ausência de profissionais efetivos, para assumirem o cargo de especialista, são afastados de suas funções originais e designados para outra função superior a da sua, passam a ter essa nova função que é dirigir o problema, dentre eles, o déficit de professores em sala de aula.

Os especialistas têm pela frente a difícil tarefa, a de administrar uma Rede de Ensino Pública Estadual deficitária de professores.

2.2 Transporte escolar

O transporte escolar gratuito é direito legal⁶⁰, do aluno que mora a mais de 2 km de distância da escola onde está matriculado, dentro do mesmo Município. Apenas no caso de barreiras definidas por Lei⁶¹, o aluno pode receber passe escolar morando a menos de 2 km da escola onde está matriculado.

Segundo o Artigo primeiro da Resolução SE nº 27/11 que regulamenta o transporte escolar do Estado de São Paulo:

Artigo 1º - O transporte escolar, na rede estadual de ensino, será concedido ao aluno matriculado e frequente em escola indicada pela Diretoria de Ensino, conforme registro no Sistema de Cadastro de Alunos do Estado de São Paulo/SEE-CIE, residente no mesmo município e que se localiza a escola e que seja proveniente:

I – da zona rural;

II – ou de local onde haja barreira física, ou obstáculo que impeça ou dificulte o seu acesso à escola, ou lhe prejudique a liberdade de movimento, a circulação com segurança, a integridade, como por exemplo:

1. rodovia e ferrovia sem passarela, ou faixa de travessia sem semáforo;
2. rio, lago, lagoa, brejo, ribeirão, riacho, braços de mar, sem pontes ou passarelas;
3. trilhas em matas, serras, morros, ou locais desertos;
4. divisória física fixa (muro ou cerca);
5. linha eletrificada;
6. vazadouro (lixão).

A matrícula do aluno em determinada escola pública está condicionada à proximidade de sua residência e disponibilidade de vaga. Esse condicionamento é garantido legalmente pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/1999).

Quando não houver vaga na escola mais próxima onde resida o aluno, este irá estudar na escola imediatamente seguinte, tendo direito ao passe escolar se estiver dentro dos direitos estipulados. A matrícula é feita no início do ano pelas escolas e Diretorias de Ensino que organizam a demanda escolar do ano, seguindo legislação pertinente.

⁶⁰ Artigo 10 da LDB 9.394/96

⁶¹ Resolução SE nº 27 de 09/05/2011 – Disciplina a concessão de transporte escolar para assegurar aos alunos o acesso às escolas públicas estaduais.

Após o período inicial de matrícula e durante todo o ano, os alunos que tiverem sua transferência solicitada, terão esse direito desde que haja disponibilidade de vaga na escola pretendida. Caso a nova escola onde o aluno for matriculado não esteja a mais de 2 km de sua residência ou não apresente alguma barreira prevista em Lei, não lhe será concedido o passe escolar.

O passe escolar é digitado em um sistema de cadastro utilizado pela Secretaria Estadual de Educação para vários procedimentos administrativos, chamado GDAE (Gestão Dinâmica da Administração Escolar), seguindo determinados passos em três momentos: Escola, Diretoria de Ensino e Município.

Segundo Manual Oficial sobre Transporte Escolar, distribuído e utilizado pela Secretaria Estadual de Educação, para Orientação Técnica aos funcionários das Diretorias de Ensino, são estes os momentos:

- Escola Pública Estadual: incluirá o aluno no auxílio transporte, digitando a data de início do transporte, a distância entre a residência do aluno e a escola e a barreira, se houver.
- Diretoria de Ensino: informará se o aluno da Rede Estadual será atendido através de convênio entre SEE e Município ou se será executado pelo próprio Município ou pelo Estado (Diretoria de Ensino, FDE ou empresa Metropolitana de Transporte Urbano - EMTU), atendendo aos Artigos 10 e 11 da LDB 9.394/96. Informará ainda, se o aluno receberá o passe escolar ou não, independente de quem seja o executor do transporte.

Definido os alunos que receberão o benefício pelo Município ou Estado, as Diretorias de Ensino ou Municípios digitarão as etapas seguintes:

- Cadastro das rotas - percurso em Km, vai considerar a distância entre a residência do aluno e escola;
- Cadastro dos veículos – todos os meios de transporte utilizados de acordo com a legislação específica de trânsito;
- Cadastro das viagens – informará a rota e o seu horário;
- Inclusão dos alunos nas viagens – o aluno vai lotar o ônibus de acordo com as informações na matrícula ativa.

Cabe primeiro à escola, após conferência do comprovante de endereço do aluno, incluir seu cadastro no sistema GDAE, levando em consideração a data de início do benefício, a distância da escola até sua residência e eventuais barreiras se houver. Nesse momento, confia-se na atenção e seriedade da equipe gestora escolar, que deve conferir os endereços no mapa da região e verificar detalhadamente a distância percorrida pelo aluno para frequentar as aulas diariamente e se há barreiras no caminho, como as previstas legalmente.

O programa de digitação de passe escolar do sistema GDAE só permite a inclusão de alunos dentro da distância determinada por Lei, ou a qualquer distância se o aluno for portador de alguma deficiência comprovada.

O comprovante de residência, primeiro requisito para obtenção do passe escolar, passa a ser um empecilho para algumas escolas, que por motivos diversos são mais requisitadas, tornando-se espaço de disputa por vaga. Por essa razão, a equipe gestora se vê frente a comprovantes de endereços falsos ou ainda, declarações de trabalho duvidosas, visto que é permitida a transferência do aluno com direito a passe escolar para estar na escola mais próxima de seu local de trabalho. Declarações de serviços domésticos como babás ou serviços gerais são as mais comuns.

A investigação do fato é fundamental, acompanhada de cuidados éticos essenciais ao tratar a questão. A boa gestão do financiamento público para essa ação fica então, nas mãos da equipe gestora da escola a qual deve ainda, mês a mês, digitar no sistema GDAE a frequência dos alunos contemplados com o passe escolar, para controle dos créditos nos determinados cartões de bilhetagem utilizados diariamente nos transportes escolares dos alunos.

Depois de a escola digitar o aluno no sistema, as Diretorias de Ensino confirmam a inclusão individual de cada aluno, declarando se é caso de convênio com Município ou não e indicando quem é o executor do processo.

Caso a execução seja pelo Estado, as Diretorias de Ensino devem cadastrar as rotas, veículos, viagens e incluir os alunos nas viagens correspondentes. Se a execução for do Município, o chamado convênio, é ele quem responde por essas etapas.

Quando a execução é feita pelo Município, ao invés de a Secretaria de Educação disponibilizar a verba referente ao transporte escolar para as Diretorias de

Ensino; libera para o Município que assume a contratação das empresas de transporte, controla as rotas e fiscaliza o serviço.

Caso a execução seja pelo Estado, as Diretorias de Ensino se responsabilizam pelo Pregão⁶² local para contratação da empresa, de acordo com a legislação específica em vigor, recebem as notas fiscais, conferem a declaração mês a mês, montam um Processo Administrativo e autorizam pagamento para a empresa.

No processo de digitação de passe escolar, por determinação legal, não é permitida a digitação de alunos menores de 12 anos. Eles devem ser transportados por veículos fretados.

O transporte realizado por veículos fretados difere do processo de concessão de passe escolar. No caso dos fretados, a empresa contratada pela unidade executora disponibiliza veículos com monitores para o transporte dos alunos, com rota determinada previamente pelas unidades executoras. Esse transporte é utilizado em regiões não contempladas pelos ônibus comuns, de linha, utilizados pela população. Não é permitido no interior dos ônibus fretados, passageiros que não sejam alunos cadastrados pelas unidades executoras para aquela rota. Esse transporte também atende alunos portadores de deficiências.

O Pregão local para contratação das empresas responsáveis pelos fretados é realizado da mesma maneira dos que trabalham com passe escolar. A diferença está no pagamento. As empresas que trabalham com passe escolar, só recebem do Estado ou Município pelas viagens realmente realizadas pelos alunos. Dias de reuniões de pais, conselhos escolares, feriados, entre outros; as empresas, mesmo não sabendo oficialmente da suspensão de aula, automaticamente não recebem os passes. As escolas e depois as unidades executoras são as responsáveis por essas informações.

O transporte fretado recebe por 200 (duzentos) dias letivos, sendo impossível fazer o controle dos dias que eventualmente não haja aula em determinadas escolas da rota. Os ônibus rodam com menos alunos em alguns dias, ou até sem nenhum

⁶² É uma das seis modalidades de licitação utilizadas no Brasil, considerada como um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Caracterizado por inverter as fases de um processo licitatório comum regido pela lei 8.666/93. Ou seja, primeiro ocorre a abertura das propostas das licitantes e depois é procedido o julgamento da habilitação dos mesmos. O Pregão é regido pela Lei Federal Brasileira nº 10.520/2002.

em outros. Logo, o transporte fretado, legalmente necessário, acaba onerando mais uma vez o financiamento público do Estado.

O seu controle deve ser realizado pelos próprios gestores escolares que avaliam em planilha própria o transporte do período requisitado, mediante pesquisa de satisfação realizada com os alunos, conscientizando-os da seriedade do serviço a sua importância para o processo aprendizagem.

Caso não seja realmente realizada com os alunos, acaba sendo apenas mais uma planilha respondida rapidamente e entregue no prazo para futuro arquivamento.

Tanto para empresas que operam com passe escolar, como para as que trabalham com os veículos fretados, é necessário que a unidade executora ao contratar, obedeça às regras legais para processo de licitação.

A Lei nº 10.520/02 que regulamenta os processos de licitação brasileiros estabelece:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Notam-se que os critérios de qualidade e menor preço estão definidos na legislação, para a contratação do transporte público pelas unidades executoras.

A respeito do item qualidade, é importante que a população esteja atenta para a fiscalização. Em 2010, em Ilhéus/Bahia, o Ministério Público instaurou investigação sobre o processo de licitação referente a transporte escolar, mediante denuncia de favorecimento ao Poder Legislativo.

Segundo matéria publicada na revista Jus Navigandi (2010), assinada pela Promotora de Justiça do Estado da Bahia Exma.Sr.^aKarina Gomes Cherubini:

Trata-se de ação de improbidade por fraude em licitação, objetivando o controle de transporte escolar da rede municipal, sem real concorrência entre as empresas, que contavam com a influência de integrante do Poder Legislativo para garantir a contratação, mesmo sem qualidade e segurança no serviço. (REVISTA JUS NAVIGANDI⁶³, 20/092010)

O não cumprimento das regras legais básicas para o transporte escolar onera gravemente o financiamento público educacional, compromete o processo de aprendizagem do aluno e não permite que o educando se veja como cidadão respeitado em seu direito básico de ir e vir, com segurança e qualidade.

Em todos os momentos citados, as Diretorias de Ensino têm o controle e visão geral de todo o processo; por meio do sistema integrado de digitação oficial, contratando as empresas prestadoras de serviços ou apenas controlando os Processos Administrativos de repasses de verbas, no caso dos convênios. Pode ainda, consultar o total de alunos transportados das escolas por tipo de transporte e/ou por executor; digitar também, no caso do passe escolar, mês a mês o valor a ser creditado no cartão de bilhetagem do aluno, considerando a digitação feita anteriormente pela escola. A digitação é feita em programa disponibilizado pelas empresas de Transporte contratadas para o serviço.

Nos ônibus comuns, de linha, os alunos usam, na maioria das vezes, um cartão de bilhetagem com créditos fornecidos pela empresa de Transporte, de acordo com digitação prévia efetuada pelas Diretorias de Ensino.

Os cartões devem ser utilizados apenas pelos alunos na rota diária escolar, em dias letivos. Mas na prática, são, por vezes, utilizados por familiares, amigos, entre outros, prejudicando a frequência do aluno no mês seguinte, e conseqüentemente sua aprendizagem.

Não há um mecanismo de controle por parte dos órgãos públicos da SEE para que esse desvio de função do passe escolar acabe. Essa dependência exclusiva do passe escolar também é questionada, visto que em algumas ocasiões, alunos portadores de passe escolar utilizam transporte particular para frequentar a escola.

⁶³ Disponível em <http://jus.com.br/artigos/20618/fraude-em-licitacao-para-transporte-escolar> – Acesso em 29/07/2012

Algumas empresas de transporte contratadas pelo Estado estão implantando o sistema de identificação digital, o qual promete garantir que somente o aluno identificado previamente pelo registro de sua digital possa utilizar o passe escolar. Mas esse sistema ainda está sendo implantado por algumas das empresas interessadas em regularizar a situação e não atinge todo o Estado.

Mas, são comuns reclamações relacionadas a mau atendimento, veículos em más condições, inadequação de itens de segurança e/ou acesso. Pais/responsáveis por alunos transportados reclamam do serviço de transporte nas escolas ou nas Diretorias de Ensino, outros se calam, por entender equivocadamente ser esse o único tipo de transporte de direito.

Quando uma reclamação chega ao órgão público devido, é preciso imediatamente averiguar os fatos, fazendo uma visita no local que responda pelo serviço, seguido de orientações oficiais ou por meio de instalação de uma Comissão para Apuração dos Fatos que investigará a ocorrência, ouvirá as partes e se pronunciará em Parecer Oficial. Não pode de forma alguma ser uma consulta via telefone à empresa, enviar recados a ela ou arquivar a reclamação, pois além de onerar o financiamento público, impede que o aluno chegue ao seu destino.

É preciso ainda que as Diretorias de Ensino acompanhem sem aviso prévio e em períodos alternados essas rotas determinadas por elas e cumpridas pelas empresas. Esse acompanhamento visa a fiscalizar o cumprimento do serviço e o cuidado com o transporte dos alunos. São medidas que não visam apenas a zelar pelo financiamento público, mas garantir condições dignas de transporte, respeitando sua condição e garantindo o princípio legal de qualidade educacional.

Segundo a LOA e Balanço Financeiro do período 2008 - 2012 foram previstos e gastos no transporte de alunos as seguintes quantias:

**Tabela 07 – Previsão de recursos e gastos com transporte público escolar para a Educação Básica pública estadual
2008-2012**

Valores em R\$ Milhões

ANO	LOA	BALANÇO FINANCEIRO
------------	------------	---------------------------

2008	145.350.000	94.001.000
2009	176.442.712	54.174.400
2010	154.547.473	134.172.000
2011	158.934.618	156.722.400
2012	456.946.131	187.185.506

Fonte: LOA e Balanço Financeiro do período

Comparando os gastos previstos do período selecionado, percebe-se um aumento considerável de 2011 a 2012 na LOA, embora o Balanço Financeiro tenha apontado para um gasto real bem menor. Esse aumento financeiro não é especificado nos documentos oficiais, nem mesmo na LOA, há somente a descrição dos gastos.

Historicamente, esse período foi marcado pela transição governamental. O então Governador de São Paulo Sr Alberto Goldman (PSDB) deixou o governo; tendo assumido no início de 2011, o então Governador Geraldo Alckmin (PSDB).

Levando em consideração que legalmente, no primeiro ano de governo, é cumprido o último ano do orçamento aprovado pelo governo anterior e que só a partir de 2012, o então governador colocou em prática o seu orçamento enquanto gestor público responsável pelos quatro anos de administração, é possível estabelecer relação com o aumento considerável apontado na tabela 09 entre os anos de 2011 e 2012, pois representa o início da previsão de investimentos do novo governo.

Entre 2008 e 2011 os gastos financeiros referentes ao transporte escolar são descritos na LOA como “transporte de alunos do Ensino Fundamental e Médio, nos termos da legislação vigente, por meio de convênios e parcerias com Municípios e outras instituições e a aquisição de veículos”. Em 2012, a descrição é “transporte de alunos da Educação Básica, aquisição de veículos, convênios e parcerias com demais esferas de governo, órgãos e instituições públicas e privadas”.

Comparando as duas descrições, percebe-se que as mesmas não se diferem muito, apenas uma distinção na descrição de 2012 referente a parcerias com órgãos e instituições públicas e privadas, especificações não presentes nas LOAs de 2008 a 2011 e que acabam permitindo uma amplitude dos gastos, que não mais estão focados apenas no transporte de alunos dos ensinos Fundamental e Médio.

Tabela 08 - Número de alunos da Educação Básica Pública estadual atendidos no transporte escolar e a diferença numérica de atendimento de um ano para outro, 2008 – 2012

ANO	ALUNOS ATENDIDOS	DIFERENÇA
2008	374.600	
2009	426.000	51.400
2010	426.000	0
2011	405.200	20.800
2012	498.507	93.307

Fonte: LOA e Balanço Financeiro do período

Os números evidenciam um aumento de alunos atendidos pelo transporte público escolar a cada ano, porém, entre os anos de 2009 e 2010, os números são os mesmos.

A diferença zerada entre os dois anos não coincide com o número de matrículas do período. Segundo consulta realizada no site oficial do Censo Escolar⁶⁴, houve um aumento de matrículas na Rede Estadual de São Paulo; somente na Educação Básica, registrou-se um acréscimo de 81.138 (oitenta e um mil cento e trinta e oito) alunos de 2009 para 2010.

Outra diferença observada é o montante de recursos financeiros destinados ao transporte escolar nos anos de 2009 e 2010 pelo Estado de São Paulo. Na LOA, o gasto destinado para a ação orçamentária é menor em 2010, mas o Balanço Financeiro do período registra um aumento de gasto para o mesmo ano em relação a 2009.

Esses números, combinados à qualidade do transporte público oferecido e os expedientes financeiros apontados neste estudo, evidenciam no mínimo uma situação de alerta orçamentária que precisa ser urgentemente revista. Fatores de oneração financeira, que consequentemente afetam a qualidade educacional, estão

⁶⁴ Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula> - Acesso em 01/06/2014

presentes em todas as fases do processo de transporte escolar, tornando a ação frágil e terreno fértil para erros e possíveis desvios financeiros.

A construção de novas escolas, mais próximas às residências de alunos, talvez seja a forma mais eficaz de controlar o desperdício financeiro, permitindo aos pais acompanhar de perto tanto a aprendizagem de seus filhos, como os gastos realizados dentro do prédio escolar.

Mas a questão da construção de prédios escolares é outro tópico a ser aqui estudado, com a mesma ou até mais atenção da dispensada ao transporte escolar.

2.3 Construção, manutenção e expansão de prédios escolares

Como a abordagem é ampla e exigiria uma pesquisa em dimensão semelhante a da situação dos prédios escolares de todas as escolas públicas do Estado de São Paulo; o foco deste estudo seria desviado, portanto o assunto discutido terá como base os documentos oficiais relativos ao tema e às três escolas objeto de estudo desta tese. Lembrando mais uma vez que os expedientes financeiros oneradores aqui apontados, referem-se não só às escolas eleitas, mas às escolas públicas estaduais de Educação Básica do Estado de São Paulo como um todo, fruto de pesquisa documental e observação da pesquisadora como supervisora de ensino.

Na área delimitada a esta Diretoria de Ensino onde se situam as escolas aqui pesquisadas, no período de 2008 - 2012, não houve a construção de nenhuma Unidade Escolar Estadual, apenas manutenções e expansões pontuais da Rede já existente.

Segundo notícia publicada no site oficial da FDE, o Governo assumiu compromisso em construir três novas escolas públicas no ano de 2012:

Educação do Estado de São Paulo fará investimentos de R\$ 51,7 milhões - Data da Notícia: 22/05/2012

A capital e a Região Metropolitana de São Paulo ganharão três novas escolas. A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo investirá R\$ 51,7 milhões na construção das unidades, na reforma de outras 82 escolas da rede estadual e também na reforma da sede da Diretoria Regional de Ensino de Taboão da Serra. Nas proximidades do Conjunto Habitacional Águia de Haia III, na capital, será construída uma escola com dez salas de aula e capacidade para

atender 1.200 alunos. As obras começam em julho deste ano e o prazo para conclusão é de um ano. A outra unidade será instalada próximo ao Conjunto Habitacional Jandira "B", em Jandira, e contará com 12 salas de aula para atender até 1.440 estudantes. A construção terá início em julho e deve ser finalizada em um ano. Uma terceira escola será erguida em Guarulhos, na Vila Nova Cumbica, com 16 salas de aula e capacidade para atender 1.920 alunos. A obra será iniciada no final de julho deste ano, com investimento de R\$ 5,6 milhões e previsão de 10 meses de duração. (PORTAL DA FDE⁶⁵)

No PPA 2008-2011, o Governo prometeu priorizar, entre outras ações, a implementação do programa de obras e infraestrutura física das escolas. Na íntegra, o texto oficial afirma em seu item 10:

Será implementado o programa de obras e infra-estrutura física das escolas, visando a garantir condições de acessibilidade em 50% das escolas, para atender à demanda dos alunos com deficiência; construção, ampliação e reforma de unidades de apoio; construção de novas salas de aula; reforma e melhorias em prédios escolares; recuperação e cobertura de quadras de esportes; implantação de circuito interno de TV para melhorar a segurança em escolas da Grande São Paulo; 100 % das escolas com laboratórios de informática e de ciência; 100 % das salas dos professores com computadores, impressoras e ambiente de multimídia; atualização e informatização do acervo de todas as bibliotecas das escolas. (PPA 2008-2011 p. 47)

Além de anunciar a priorização da questão da acessibilidade, o documento sinaliza para a necessidade de construção, ampliação e reforma dos prédios escolares.

Das ações apontadas, as referentes à: acessibilidade, circuito interno de TV visando à segurança, informatização do acervo das bibliotecas e laboratório de ciências em 100% das escolas, não foram cumpridas plenamente no período apontado. Das escolas estudadas nesta pesquisa, somente na denominada *triângulo*, há laboratório de ciências, os outros três itens não foram implantados em nenhuma delas até o ano de 2012.

⁶⁵ www.fde.sp.gov.br – Acesso em 12/08/2-12

Na escola *retângulo*, segundo D.O. (Diário Oficial) de 11/08/2012 – Executivo I – p. 114, foi realizada a tomada de preços⁶⁶ com habilitação da empresa que deverá realizar “Construção de Cobertura de Quadra em Estrutura Mista”, mas até a data desta pesquisa (30/03/2013), nada foi construído.

O PPA 2012-2015 anuncia a priorização de outras ações, não dando continuidade à questão da construção, ampliação e reforma. A prioridade passa a ser investimentos na valorização dos profissionais da Educação, dos ensinos Médio e Técnico, consolidação do currículo, criação do programa escolas prioritárias e reestruturação administrativa⁶⁷.

Há questões pontuadas também no programa *Educação Compromisso de São Paulo* que teve início no ano de 2011, com o objetivo de estabelecer um pacto com a sociedade pela Educação. Sua meta principal: “fazer com que a Rede estadual paulista figure entre os 25 melhores sistemas de educação do mundo nas medições internacionais”, estruturada em cinco pilares:

- Valorização do capital humano;
- Gestão pedagógica;
- Educação integral;
- Gestão organizacional e financeira;
- Mobilização da sociedade.

Na Diretoria de Ensino onde as escolas aqui pesquisadas se inserem, os alunos estão distribuídos em 57 (cinquenta e sete) unidades escolares. Uma delas, chamada nesta pesquisa de escola *círculo*, foi construída no ano de 2005, chamado pelo Governo do Estado de *Padrão Nakamura*⁶⁸, cuja estrutura é formada de peças metálicas pré-moldadas, conhecida popularmente como *escola de lata*.

Segundo documentos da Diretoria de Ensino e da própria escola, a construção de um novo prédio no local já foi solicitada oficialmente por várias vezes à FDE, mas, até o momento, a Unidade Escolar consta apenas em uma planilha oficial da SEE, sentenciada como um prédio com prioridades para ampliação e/ou

⁶⁶ Modalidade de licitação presente no “Direito Administrativo Brasileiro”, em que a escolha do fornecedor mediante a oferta de preços se baseia em um cadastro prévio dos interessados, o qual será analisado de acordo com o disposto na lei ordinária brasileira nº 8.666/93.

⁶⁷ Decreto nº 57.141 de 18/07/2011 -Reorganiza a Secretaria Estadual da Educação.

⁶⁸ Diário Oficial – Executivo I - de 10/08/2004; 24/12/2004; 06/01/2005; 12/10/2006.

construção de uma nova escola e com sinalização para a ação já que existe o terreno. Segundo D.O. de 10/08/2004, Executivo I - p. 09. Enquanto a construção de um novo prédio não ocorre, a escola em pauta continua recebendo serviços de manutenção regularmente.

E um desses serviços é confirmado nos Diários Oficiais do Estado, Executivo I - de 02/07/2011 e 22/07/2011, a contratação de uma determinada empresa para a reforma de dois prédios escolares, sendo um deles a da escola *círculo*, no valor de R\$ 334.080,62 (trezentos e trinta e quatro mil, oitenta reais e sessenta e dois centavos).

Não se tem lógica para entender essa oneração do financiamento público educacional, já que a estrutura desse tipo de construção exige mais manutenção pela sua fragilidade, pois os materiais se deterioram com maior rapidez e quebram com mais facilidade.

Além do fator financeiro, a qualidade educacional é seriamente afetada, pois não há acústica adequada, expondo alunos e equipe escolar a indesejáveis ecos nos vários espaços ao mesmo tempo, afetando o rendimento escolar. Outro fator comprometedor é a temperatura interior do ambiente, muito fria no inverno e quente em exagero no verão.

No início do ano de 2012, segundo notícia publicada no Portal Aprendiz⁶⁹, a Justiça de São Paulo, baseada em uma ação movida pelo Ministério Público, adiou o início das aulas em uma Unidade Escolar Estadual da zona leste da cidade por ser o prédio de estrutura *Padrão Nakamura* e não apresentar condições viáveis e de segurança para receber os alunos:

Segundo a promotoria, a ação é resultado de um inquérito civil instaurado para apurar problemas nas escolas estaduais Fazenda do Carmo III, Waldir Rodolpho de Castro e Loteamento Gaivotas I, II e III –construídas com o denominado “padrão Nakamura”, comparado às “escolas de lata”. No inquérito, há um laudo do Corpo de Bombeiros que aponta problemas de segurança no prédio da Escola Fazenda do Carmo.

A secretaria ainda afirma que a reforma, iniciada em 15 de dezembro do ano passado, abrange: recuperação de piso de soalho, de trechos do forro e de portas; reconstrução de trechos do muro; revisão das instalações hidráulicas com substituição de tubulação e peças

⁶⁹www.portal.aprendiz.uol.com.br

danificadas de água fria, esgoto, incêndio e águas pluviais; reforma nas instalações elétricas com substituição de fiação e peças danificadas; instalação de alambrado em toda sua extensão, entre outras intervenções. O investimento é de R\$ 520 mil e a reforma, segundo a pasta, deve ser concluída no final deste semestre. (PORTAL APRENDIZ⁷⁰)

A situação apontada só reforça a ideia da necessidade da construção de um novo prédio escolar, em substituição a de *Padrão Nakamura* a qual não atende com qualidade os alunos da comunidade em que está inserida.

Segundo dados da Secretaria Estadual de Educação, disponíveis no site⁷¹, no ano de 2011, constava em todo o Estado de São Paulo 5.351 (cinco mil trezentas e cinquenta e uma) escolas públicas de Educação Básica, 91 (noventa e uma) Diretorias de Ensino e um total, segundo dados do censo escolar/2011⁷², 4.748.922 (quatro milhões, setecentos e quarenta e oito mil, novecentos e vinte e dois) alunos.

Levando em consideração o número de alunos e escolas da Rede estadual, na LOA do período 2008 - 2012 há um programa específico voltado para a melhoria e reforma da rede física escolar, também presente no Balanço Financeiro do período:

Tabela 09 – Previsão de recursos e gastos com melhoria e reforma da Rede física escolar estadual de Educação Básica pública, 2008 – 2012

Valores em R\$ 1,00

ANO	LOA	BALANÇO FINANCEIRO
2008	288.573.658	894.296.768
2009	363.617.474	467.862.118
2010	440.833.470	977.959.921
2011	550.498.721	555.591.483
2012	1.002.155.431	946.298.183

Fonte: LOA e Balanço Financeiro

⁷⁰ <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2012/02/01/justica-de-sp-adia-inicio-de-aulas-em-escola-que-esta-em-reforma/>
– Acesso em 06/08/2012)

⁷¹ www.educacao.sp.gov.br - Acesso em 17/08/2012

⁷² <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula> - Acesso em 17/08/2012.

Na tabela 09, os gastos previstos pela LOA e Balanço Financeiro para a melhoria e reforma da rede física escolar demonstram, como no caso dos gastos destinados ao transporte escolar, um aumento considerável que chega a ser quase o dobro, comparando os anos de 2011 e 2012, mas também a diferença entre os anos 2008 e 2010 conforme tabela. Há ainda uma diferença na descrição do programa na LOA, inserindo a área administrativa no âmbito de melhoria e reforma da rede física no ano de 2012.

O acréscimo da rede administrativa expande o gasto da verba que seria para melhoria e reforma da rede física escolar. No Diário Oficial do Estado, Executivo I - de 15/06/2012, p. 150⁷³, foi publicado comunicado do Diretor de Obras e Serviços da FDE, homologando procedimento com fins de contratação de empresa para “execução de serviços de Reforma de Prédios e Construção de Ambientes Complementares com Fornecimento, Instalação, Licenciamento e Manutenção de Elevador” para uma determinada Unidade Escolar e para a Diretoria de Ensino que abriga a escola *círculo*, homologação no valor de R\$ 4.224.357,45 (quatro milhões duzentos e vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta e sete reais e quarenta e cinco centavos), com desconto de 20,12% sobre o valor inicial estimado pela FDE.

Nessa publicação do D.O. não fica claro se a ação registrada de “manutenção de elevador” diz respeito a algum escrito padrão para esse tipo de contratação, pois no mesmo período, em outras publicações com fins semelhantes, está registrado este mesmo termo “manutenção de elevador”. Trata-se de alguma razão social da empresa contratada? Ou será erro de registro, visto que os prédios citados no recorte do Diário Oficial não possuem elevadores, segundo observação e constatação da pesquisadora, realizada em 15/08/2012?

Questionada, a empresa responsável pela reforma informou, via contato telefônico, no dia 15/08/2012, que não faz manutenção de elevadores, ela é uma empresa de engenharia e seu serviço é o de perfuração do solo para uma futura instalação de elevador. Portanto, a contratação da empresa para a manutenção do elevador instalado, representa um ato estranho para o qual não se sabe se houve investigação.

A falta de esclarecimento para a situação apresentada, além de provocar

⁷³ Diário Oficial – Executivo I - de 03/03/2012; 13/03/2012; 24/05/2012; 30/05/2012; 15/07/2012.

oneração orçamentária, desmoraliza a ação real e abre brechas para ações ilícitas.

Segundo a mesma publicação em Diário Oficial, não é estipulado valores em separados para cada unidade envolvida na ação orçamentária, a mesma verba é destinada para a escola e para a Diretoria de Ensino, dificultando o esclarecimento de valores gastos em cada um dos prédios. A informação monetária detalhada por prédio deveria ser divulgada oficialmente no próprio Diário Oficial, atendendo plenamente o princípio legal de transparência nos gastos públicos, permitindo com isso, melhor acompanhamento e controle pela população das referidas obras.

Esses valores estão disponíveis apenas em painéis oficiais fixados durante a reforma na frente dos prédios. No caso da escola, o valor monetário apontado é de R\$ 1.918.942,96 (um milhão, novecentos e dezoito mil, novecentos e quarenta e dois reais e noventa e seis centavos) e na Diretoria de Ensino R\$ 2.305.414,49 (dois milhões, trezentos e cinco mil, quatrocentos e catorze reais e quarenta e nove centavos).

De acordo com o contrato firmado pela FDE para essas obras, há “previsão” para construção do poço para instalação do elevador.

Ao publicar ainda oficialmente os termos “Fornecimento, Instalação, Licenciamento e Manutenção de Elevador”, a FDE sinaliza atendimento a um princípio legal referente a acessibilidade⁷⁴, porém previsto oficialmente no PPA 2008 – 2011 para cumprimento em 50% das escolas públicas paulistas e não em outros órgãos da SEE:

Será implementado o programa de obras e infra-estrutura física das escolas, visando a garantir condições de acessibilidade em 50% das escolas, para atender à demanda dos alunos com deficiência. (PPA 2008 – 2011, p. 47)

Das três escolas pesquisadas, em nenhuma delas há itens de acessibilidade. Em toda a Diretoria de Ensino à qual pertencem essas escolas, apenas uma Unidade Escolar tem construído um elevador, que recebe manutenção frequente com a visita periódica de técnicos contratados pela FDE, e de empresa especializada em manutenção de elevadores.

⁷⁴ Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004.

Segundo Amaral (2012), levando em consideração os cálculos do CAQ, o custo de implantação de uma escola são os seguintes:

Tabela 10 – Custo de implantação de uma escola em janeiro de 2011, corrigidos pelo IPCA

Valores em R\$ 1,00

ETAPA/MODALIDADE	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	VALOR
Creche		780.439
Pré-escola		649.065
EF – Anos Iniciais		1.238.296
EF – Anos Finais		1.640.222
Ensino Médio		2.049.953

Fonte: (AMARAL, 2012, p.186)

As características básicas da escola, registrada na coluna do centro da tabela, é calculada em uma escola, segundo Amaral (2012), para “400 (quatrocentos) estudantes, distribuídos em 16 (dezesesseis) turmas, 8 (oito) salas, com uma média de 25 (vinte e cinco) alunos por turma, com uma jornada semanal de 25 (vinte cinco) horas de aula, funcionando em dois períodos”. (AMARAL, 2012, p.186)

Tomando a tabela 10 como referência, conclui-se que a quantia gasta no ano base 2011 pela FDE, segundo publicação em Diário Oficial de 15/06/2011, para reforma de uma unidade escolar e da Diretoria de Ensino onde se encontra a escola *círculo*, daria para construir uma escola nova de Ensino Médio.

Considerando ainda, que os valores apontados na tabela 10, segundo Amaral (2012, p. 186) são direcionados à “aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e materiais permanentes”, daria, então, no caso da escola *círculo*, para construir um prédio escolar que abrigasse o Ensino Fundamental e Médio, visto que de acordo com o já citado recorte do Diário Oficial do Estado de 10/08/2004, o terreno já existe para a construção.

Voltando à questão das obras de reforma e manutenção escolar, é importante destacar que quando as obras são realizadas via FDE, são frutos de solicitações oficiais da escola, baseadas em necessidades pontuais ou fruto de programas

específicos do Governo do Estado. Em ambos os casos, há uma visita oficial de um engenheiro da FDE nas escolas para apontar as áreas que necessitam de manutenção, construção e/ou reforma, com posterior encaminhamento das anotações para aprovação da obra e contratação das empresas que farão o serviço. As contratações são feitas através de processo de licitação, diretamente pela Secretaria Estadual de Educação, via FDE e com publicação em Diário Oficial do Estado.

Quando a obra é considerada grande, a licitação, obedecendo aos princípios legais⁷⁵, pode ser realizada com desmembramento dos itens que envolvam a reforma e/ou construção. Várias licitações serão realizadas para os vários itens que envolvem o processo como um todo.

Essa prática dificulta o princípio de transparência dos gastos, pois exige uma pesquisa mais demorada e detalhada de todos os itens envolvidos, além de prejudicar a própria obra. Não é raro acontecer de uma determinada empresa contratada para um dos itens de serviço aparecer na escola para executá-lo e ser impedida por a empresa responsável pelo serviço imediatamente anterior a este, estar atrasada com suas obras estruturantes.

Esse desencontro ocasiona atrasos na entrega das obras e/ou uso de materiais a mais do que os previstos de início no orçamento aprovado pela FDE. Quando esses atrasos acontecem, é realizado um procedimento previsto em Lei, que prevê para compras, obras ou serviços, em geral, os acréscimos ou supressões⁷⁶ de até 25% do valor atualizado do contrato. Já para reforma de edifício ou de equipamento, este acréscimo ou supressão pode atingir o limite de 50% do valor atualizado do contrato inicial, ou seja, o Governo nesses casos, pode ter que desembolsar mais dinheiro público para finalizar uma obra, que se tivesse sido realizada com planejamento adequado, teria sido finalizada no prazo e por menor valor monetário.

Considerados dispendiosos, o desmembramento em itens, com várias licitações, pagamentos diferenciados, trabalhadores diversos transitando pela escola em momentos distintos, tudo acaba se transformando em um grande problema

⁷⁵ Artigo 23, § 1º, Artigo 15 e inciso IV da Lei nº 8.666/93.

⁷⁶ §1º do Artigo 65 da Lei nº 8.666/93.

estrutural e difícil de ser conciliado com os dias letivos. E por isso passa a ser uma situação danosa para a comunidade local. Além do amontoado de entulhos, barulho e profissionais da construção e manutenção civil transitando entre alunos e funcionários, há o problema do rendimento escolar, pois a escola passa a ser um *canteiro de obras*.

À escola, vítima dessas contratações, cabe, na medida do possível, acompanhar as obras, cobrar eficiência e adequação dos serviços junto à rotina diária escolar, visto que se forem reformas grandes, elas não conseguem acontecer apenas em períodos de recesso ou férias escolares.

É possível acontecer de uma escola precisar de uma grande reforma, em algumas áreas do prédio e cumprindo protocolos, faz a solicitação oficial. Devido à urgência da obra e a demora de uma resposta oficial, ela, com recursos próprios, executa a obra solicitada em ofício. Nesse caso, é comum que a equipe gestora da escola, junto com o engenheiro da FDE responsável pela obra, verifique outras necessidades do prédio escolar, utilizando a verba, agora homologada, para adequar o ambiente às necessidades escolares do momento.

A ação de adequação para alguns serviços exige muita responsabilidade por parte da equipe escolar e da FDE, pois ao iniciar uma reforma desse porte, todos os serviços a serem executados pela empresa contratada, são especificados em documento oficial, com número do contrato, nome da empresa contratada, prazo de execução e data de início dos trabalhos, além de ser todo o processo de licitação publicado em Diário Oficial, juntamente com o valor monetário final da obra.

Essa adequação se bem realizada, registrada em documento oficial pelas partes envolvidas, com as devidas assinaturas e especificações de itens, contribui qualitativamente para a educação pública. Mas se não for levada a sério pelas partes envolvidas, além de onerar o orçamento público, vai privar a comunidade escolar do direito a outras obras, também importantes no contexto educacional. O que não deve ocorrer é a empresa contratada não realizar o serviço indicado pela FDE, por já ter sido feito e *se esquecer* de adequar a documentação indicativa ao serviço não realizado.

Caso esse *esquecimento* ocorra, o dinheiro empenhado para a obra correrá o risco de sair do orçamento público e parar na conta bancária de terceiros, sem o

devido serviço realizado, dando brecha a instalação de uma ação corrupta articulada e mais uma vez, uma derrota para a Educação.

Em ocasiões de reforma via FDE, enquanto a obra é executada, é instalado pela SEE, na frente da escola, por determinação legal, um grande painel com o registro da obra e o valor previsto a ser gasto, como demonstra a foto anexada abaixo, referente a uma obra da escola *retângulo*.



Foto tirada em 13/08/2012

Segundo publicação oficial esta obra destina-se a:

Manutenção, conservação, reformas e pequenos serviços de engenharia nos prédios administrativos e escolares vinculados à rede pública de ensino do Estado de São Paulo e a FDE, com fornecimento de materiais e mão de obra, no valor de R\$ 169.129,73 (cento e sessenta e nove mil, cento e vinte e nove reais e setenta e três centavos). (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - 10/11/2011, EXECUTIVO I, p. 26)

Com essa publicidade oficial, é preciso incentivar toda a comunidade e equipe escolar a fiscalizar as etapas da obra, para que todo o previsto inicialmente seja cumprido, com investigação, inclusive, do material utilizado para que não suscite em curto período, a necessidade de manutenção ou troca de material.

Essa questão da qualidade dos produtos utilizados nas obras é essencial. Alguns itens como torneiras, válvulas de descarga, trincos de porta, espelhos de tomadas, entre outros, por serem estes equipamentos manuseados diariamente por inúmeras pessoas, por vezes sem muito cuidado, ou até com a intenção de danificá-

los, são produtos com índices elevados de troca. Dentre estes produtos, há alguns fabricantes que já os aprimoraram com itens antivandalismo, ou simplesmente, mais resistentes.

Durante a obra, os gestores responsáveis pelos prédios precisam ficar atentos ao tipo de material utilizado pela empresa contratada. Se não for de boa qualidade, a gestão escolar pode e deve solicitar a troca por material adequado, fazendo valer o direito do aluno de estudar em ambiente seguro e de qualidade. Infelizmente, não é raro deparar com obras mal feitas, com material impróprio, fruto de descaso tanto da empresa como dos gestores educacionais, pois legalmente, enquanto o gestor escolar, ou o membro da Diretoria de Ensino, ou ainda, um funcionário da SEE, não assinar o término da etapa ou do total da obra, a empresa não receberá a quantia inicial licitada.

É preciso acabar com o pensamento irreal, desastroso e acostumado que infelizmente permeia o jeito de pensar de algumas pessoas, de que o dinheiro público tem princípios ilícitos àquele que o ganham, em detrimento da legalidade e qualidade educacional. Este pensamento institui a corrupção e cria uma rede de oneração financeira perigosa, tanto aos cofres públicos, como para a Educação.

Outra questão relevante a esta pesquisa e necessária de ser aqui abordada, é o fato de ainda existirem, entre as escolas públicas do Estado de São Paulo, com o processo de municipalização, em caráter de urgência, algumas unidades escolares funcionando com equipes gestoras municipais e estaduais no mesmo prédio. Casos como esses ocorrem quando a prefeitura opta por construir uma Rede de ensino própria e não adere ao programa de incentivo do governo. Assim, funcionam no mesmo prédio a modalidade de Ensino Fundamental I municipalizada e a modalidade estadual Fundamental II e/ou Médio. Até as prefeituras construírem seus prédios próprios para abrigar sua modalidade de ensino, dividem espaço com o Estado.

Nessa divisão, a parte mantida pelo Estado continua recebendo normalmente as reformas e verbas de direito. Convivem no mesmo prédio equipes gestoras diferentes, alunos com intervalos em horários separados e merendas distintas. A atenção e discernimento da equipe gestora de ambas as partes em relação às verbas públicas e a quem de direito pertencem é fundamental, tanto para evitar a oneração financeira, como para garantir a qualidade educacional das duas partes.

Desde o ano de 1996⁷⁷, o Governo do Estado de São Paulo vem estabelecendo ações voltadas à municipalização do Ensino Fundamental I. Nos anos de 2010 e 2011, o Governo, com a intenção de promover a municipalização do Ensino Fundamental, anunciou e realizou diversas ações como incentivo aos municípios. Uma delas, foi a doação de prédios escolares aos municípios que aderissem ao processo de municipalização nesse período, como está registrado em notícia publicada na página oficial do Portal Eletrônico do Governo:

Qui, 26/05/11 - 17h15 - Estado doa 1.675 imóveis de escolas públicas às prefeituras. Municipalização dos prédios beneficia mais de 200 cidades de São Paulo.

O governador Geraldo Alckmin sancionou o Projeto de Lei (348-11) em que o Estado transfere para os municípios de São Paulo 1675 imóveis onde estão instaladas escolas da rede de ensino que foram municipalizadas ([veja tabela completa dos municípios](#)). A aprovação foi publicada nesta quinta-feira, 26, no Diário Oficial do Estado. Com a municipalização dos prédios das escolas públicas, mais de 200 cidades em todas as regiões do Estado serão beneficiadas. Pela medida, os prédios das escolas passam a ser patrimônio do município, que passa a ser responsável por toda a administração, manutenção e melhorias dos imóveis. (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO⁷⁸)

Ao receber essas escolas; além de assumir os alunos, os municípios herdaram também o patrimônio que se encontrava dentro dos prédios.

Tomando como base os cálculos do CAQ para a implantação de uma escola do Ensino Fundamental – anos iniciais, citada por Amaral (2012) e disponível na tabela 10 desta pesquisa - conclui-se que esta doação, representou aproximadamente ao orçamento público educacional um valor de R\$ 20,7 milhões.

O resultado qualitativo da ação foi e ainda é fruto de pesquisas e discussões constantes entre os educadores. Para efeito desta pesquisa, cabe apenas ressaltar o valor monetário aproximado da ação e registrar alguns efeitos. Um deles, o impacto sofrido pelos alunos com a interrupção repentina do currículo trabalhado até então pelo Estado de São Paulo, para ingressar em uma modalidade nova de educação, que ainda não apresentava estrutura pedagógica eficiente para absorver

⁷⁷ Decreto nº 51.673/2007, Instrução Conjunta COGSP/CEI/DRHU/ATPCE de 19/12/2007 e Comunicado SE de 19/12/2007.

⁷⁸ www.saopaulo.sp.gov.br – Acesso em 25/08/2012

o grande número de alunos, prejudicando a qualidade educacional desses alunos e onerando mais uma vez o financiamento público educacional.

Com tantos desperdícios pela falta de planejamento e fiscalização, vale registrar que anualmente, as escolas públicas estaduais de São Paulo recebem por processo de adiantamento⁷⁹ as seguintes verbas:

- Peme –Programa de Enriquecimento da Merenda – repassada diretamente para a escola em cota mensal com o objetivo de reforçar com alimento in-natura a merenda escolar.
- PDDE (MEC/FNDE) – Programa Dinheiro Direto na Escola. É uma verba anual repassada em uma única parcela, com objetivo de aquisição de material pedagógico permanente e de consumo para os ensinos Fundamental e Médio e pequenos reparos para a conservação do prédio.
- FDE/APM – Repassada trimestralmente para a manutenção do prédio e aquisição de equipamentos escolares.

O repasse das verbas às escolas é realizado pela FDE com fins de manutenção preventiva e conservação do prédio escolar e de seus equipamentos. Os recursos são repassados em forma de adiantamento e seu pagamento é feito por meio de notas de empenho, forma como o Estado assume compromisso de pagamento dessas despesas realizadas. Cada gasto deve ser especificado em documento oficial para cada tipo de verba.

Os recursos são repassados tendo como base de cálculo o número de alunos matriculados na escola e registrados no censo escolar. Esse repasse é realizado via agência bancária para a APM da escola, caso esteja este órgão devidamente registrado em cartório e não apresentar qualquer pendência de caráter devedor, tanto da associação, como de seus membros, estabelecendo assim, um convênio com a FDE.

Para receber os repasses de verbas, a escola precisa estar com as prestações de contas corretas, o que significa que além de prestar conta dos gastos, deve respeitar os prazos e as instruções específicas referentes a cada verba. Caso

⁷⁹- Leis nº 4.320/64 e nº 10.320/68 – Os valores liberados são para que um servidor, ou diretor (a), ou Associação de Pais e Mestres, possa realizar despesas cotidianas, de pequeno valor para a manutenção da escola.

sua prestação de contas não seja aprovada, não recebe verbas via FDE enquanto não regularizar sua situação.

Ao prestar contas, a escola monta um processo que será posteriormente encaminhado à Diretoria de Ensino à qual pertence para aprovação. Deve constar pesquisa cadastral da empresa contratada para o serviço; pesquisa de preços levando em consideração as especificações técnicas do serviço e notas fiscais originais, sem rasuras em nome do CNPJ da APM da escola, com detalhamento do serviço que deve estar de acordo com as especificações da verba destinada ao pagamento. Além destes itens, é preciso ainda anexar parecer do Conselho Fiscal da APM da escola e o extrato bancário para comprovar a transação monetária efetivada.

A APM da escola ao contratar alguns serviços como pessoa jurídica inscrita no CNPJ/MF (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda) precisa cumprir todas as obrigações fiscais e sociais previstas legalmente para esse tipo de entidade. Algumas das obrigações legais como fiscais e sociais não podem ser efetuadas com nenhuma das verbas públicas repassadas para a escola, tendo que ser pagas com recursos próprios. Essa proibição obriga os membros da APM da escola a dispor de tempo e reunir esforços para realização de ações que visem angariar fundos que terão como fim, a quitação das referidas obrigações fiscais e sociais.

Essa proibição legal precisa ser urgentemente revista, pois apesar de não refletir diretamente no financiamento público educacional, influencia-o indiretamente, à medida que omite seu objetivo central que é o voltado para a área educacional. Isso se dá por permitir o desvio da atividade fim da APM. Esta ação impede que parte desse fundo angariado seja gasto com a manutenção da qualidade da Educação. Além de abrir espaço para uma função que legalmente não faz parte da escola, a de arrecadar recursos monetários.

Peroni (2006, p. 288), ao escrever sobre a ausência do Estado diante de algumas situações financeiras da escola, verifica que nessas situações, o Estado se exime de parte de seus deveres e permanece com apenas parte do financiamento, caracterizando a passagem das atribuições do Estado para a propriedade pública não estatal, que tem como objetivo, arrecadar dinheiro para financiar a escola pública.

Dentro desta lógica financeira instalada no interior da escola, estabelece-se uma distância entre a qualidade educacional e as questões financeiras, e a tendência é passar a priorizar a questão financeira. O gestor acaba se preocupando tanto com a arrecadação de dinheiro para quitação de algumas obrigações fiscais e sociais não contempladas pela verba pública, que acaba se esquecendo de sua função pedagógica e do principal motivo da existência da escola: o aluno e a responsabilidade com uma educação de qualidade.

Tentando facilitar o dia a dia do gestor escolar, dentro desse complexo universo financeiro que se instala no interior das escolas, a partir do ano de 2009, a SEE implantou um projeto chamado *Sempre*⁸⁰, visando a manutenção permanente da Rede escolar. Segundo publicação no site oficial da SEE, o Programa idealiza:

24/06/2009

O 'Sempre' foi idealizado para agilizar o processo de contratação de serviços de manutenção escolar. Pelo programa, as reformas urgentes têm início em no máximo cinco dias. Os demais reparos são executados em no máximo 60 dias. O novo padrão de manutenção é executado pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), que por meio de ata de registro de preços⁸¹ elencou quase 1.800 serviços. São obras como manutenção de telhados, reparos em instalações hidráulicas, reparos em forros e substituição de lousas, caixas d'água e telhas. (PORTAL ELETRÔNICO DA SEE⁸²)

Após a implantação deste programa, as escolas iniciaram um processo de procura para o serviço disponibilizado, substituindo a prática anterior, que era realizada por contratação de empresa pela própria unidade escolar, com o valor máximo de R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos). No programa *Sempre*, um carro visita as escolas por solicitação da própria Unidade, cujo contato com a central de atendimento da FDE pode ser via telefone. Se necessário, um engenheiro da FDE visita o local e determina o serviço a

⁸⁰É um Sistema de Manutenção Permanente para obras de emergência que prevê a solução do problema físico escolar em um período de cinco a sessenta dias úteis.

⁸¹ A Ata de Registro de Preço é um sistema de contratação estabelecido a partir da realização de concorrência pública. São criadas tabelas de preços com prazo de validade de um ano, no qual o vencedor da concorrência compromete-se a fornecer os produtos sempre que solicitados, ao preço fixado ao longo da vigência do documento.

Fonte: <http://www.fde.sp.gov.br/PagesPublic/Internalicitacoes.aspx?contextmenu=pesqobjata> – Acesso em 07/06/2014.

⁸² Fonte: www.educacao.sp.gov.br – Acesso em 27/08/2012

ser realizado, prevendo prazo. Caso o serviço seja pequeno, pode ser realizado apenas pelos técnicos do programa sem a visita antecipada do engenheiro da FDE. Nesta ação, são realizados pequenos reparos e/ou obras menores de manutenção do prédio escolar. A contratação e pagamento dos serviços, neste caso, ficam por conta da própria FDE.

Mesmo a escola ficando livre da contratação direta de serviços direcionados a obras urgentes no prédio escolar, ainda recebe verba destinada à manutenção preventiva e conservação do patrimônio. Segundo manual oficial da FDE⁸³, ao utilizar os recursos financeiros do convênio FDE – APM, a escola deve utilizá-los até o dia trinta e um de dezembro de cada ano, ou a devolução do saldo será requisitada pela FDE.

A verba à qual a escola passa a ter direito, pode ser utilizada para conservação do prédio escolar e/ou equipamentos e na aquisição de peças para consertos de equipamentos, desde que sejam utilizados para substituição e que não alterem a configuração original do produto, respeitando o valor mínimo de R\$ 200,00 (duzentos reais). Valores acima desta quantia devem ser justificados pela escola através de ofício anexo à prestação de contas, explicando a necessidade do gasto. São permitidos, também, gastos com registro do Estatuto e atas da APM em cartório e confecção de carimbo do CNPJ da APM.

A escola deve fazer uma pesquisa prévia de preços⁸⁴, verificar as condições legais do cadastro da empresa a ser contratada, além de atentar para a contratação do serviço que ofereça o menor preço unitário de cada item e não o preço global. É preciso ainda, obedecer aos princípios legais de licitação e é neste último item que novamente a oneração financeira se instala.

É comum a equipe gestora consultar outras escolas da região para saber quais prestadores de serviços estão no mercado e com quais deles as escolas têm feito contratos com mais frequência pela eficiência do serviço. Descobre, então, uma eficiência que contraria a ética, mas facilita a parte burocrática. O próprio prestador de serviço fará os três orçamentos, facilitando e agilizando tanto a obra quanto a prestação de contas.

⁸³ Disponível em <http://www.fde.sp.gov.br/pagespublic/InternaRedeEnsino.aspx?contextmenu=manufde> – Acesso em 27/08/2012

⁸⁴ Decreto nº 34.350, de 11/12/1991

Esta prática é ilegal, onera o financiamento público e prejudica a qualidade educacional, pois impede uma concorrência real de preços e facilita a instalação de grupos de empresas que acabam ganhando o monopólio da região. A preocupação em oferecer um serviço de qualidade e a preço adequado passa para um segundo plano.

Quanto a este tipo de contratação, Amarribo (2003, p. 28) denuncia a formação de uma quadrilha atuando na área de licitação pública, onde há “inclusão na licitação, apenas formalmente, de algumas empresas que apresentam preços superiores, combinados de antemão, para que uma delas saia vencedora”.

Essa prática quando questionada aos gestores, é justificada pela rotina exaustiva, ou ainda, pelo bom serviço prestado pela empresa. Mas em alguns casos, ele vai além, desrespeita ainda mais os princípios legais pertinentes, oferecendo à escola o serviço da prestação de contas da Unidade Escolar e para mais indignação, é aceita.

Esta ação ilegal e desrespeitosa por parte da equipe gestora da escola e da própria empresa prestadora do serviço, além de onerar o financiamento público, por não realizar uma licitação justa, a equipe gestora lhe dá o direito de fazer o contrato pelo preço único máximo da verba. Esses serviços prestados nem sempre são realizados de acordo com o proposto, o que se verifica é a priorização à praticidade do serviço com reservas de interesse em detrimento da qualidade.

A respeito do “preço máximo da verba”, ao contratar uma única empresa, que ilegalmente se incumbirá da organização da prestação de contas, a escola ao invés de perguntar o valor do serviço, frequentemente diz quanto tem de verba para gastar. Essa colocação permite que a empresa saiba a quantia exata que pode cobrar, *fechando o negócio* pelo preço máximo.

Práticas assim precisam ter um fim, pois a escola pública não deve ser objeto de favorecimento financeiro, investimento comercial ou enriquecimento ilícito. É local onde o conhecimento é trabalhado por profissionais compromissados com sonhos de uma educação pública de qualidade.

Além dos gastos com manutenção preventiva e conservação do prédio escolar e seus equipamentos, a escola passa a adquirir bens de consumo via internet. No caso da Diretoria de Ensino onde se inserem as escolas pesquisadas, a

compra, agora, é realizada através do site da empresa Inforshop⁸⁵. A partir de 01/12/2011, de acordo com publicação em Diário Oficial – Executivo I, p. 157 de 11/11/2011, é permitida à escola, de acordo com seu crédito disponível, fazer compras de suprimentos, materiais esportivos e pedagógicos diretamente no site.

Esse sistema de compra online foi implantado a partir do ano de 2010 pela SEE, em todas as escolas paulistas, por meio de um processo de licitação centralizado. As escolas foram divididas em pólos e atendidas por empresas diferentes. No caso das escolas aqui pesquisadas, a empresa vencedora da licitação foi a Inforshop Suprimentos LTDA.

A referida empresa, antes de 01/12/2011, segundo várias publicações no Diário Oficial do Estado, já era fornecedora de materiais de consumo para vários órgãos do governo paulista. A partir de dezembro de 2011, passou a ser a responsável oficial pelas compras diretas de suprimentos das escolas públicas pesquisadas e da própria Diretoria de Ensino.

Então, as compras de materiais de consumo que antes eram realizadas através de repasses de verbas estaduais para as APMs das escolas e podiam ser gastas no comércio local, agora são via internet.

Modernizada a forma de compras, a escola consulta seu saldo no site da empresa mês a mês, o qual é publicado em parceria com a FDE e disponível para gasto no próprio endereço eletrônico da empresa. Esta prática nas escolas pesquisadas, já acontecia antes do ano de 2011 pela empresa Gimba LTDA, que foi substituída em 2011 pela empresa Inforshop Suprimentos.

O pagamento das mercadorias requisitadas é feito de forma centralizada pela FDE, que o realiza no momento de apresentação da nota de entrega pela referida empresa. O crédito disponível e visualizado pelas escolas no site da empresa é referente à nota de empenho realizada via FDE.

Como a consulta de saldo disponível substituiu o repasse de verbas, as escolas passaram a ter dificuldades para controlar exatamente o valor de sua verba mensal, visto que há acúmulo monetário caso a escola não gaste toda a quantia do mês anterior. Há dificuldade ainda, em efetuar o cálculo por número de alunos matriculados, na tentativa de descobrir qual o valor mensal a que tem direito.

⁸⁵ www.cyberroffice.inforshop.com.br/fde

Essa dificuldade também afeta esta pesquisa, pois não é possível realizar um levantamento quantitativo das verbas disponibilizadas para as escolas, levando em consideração o número de alunos matriculados.

Ao realizar a compra, a escola encontra os produtos em uma lista organizada em ordem alfabética, deixando de ser uma opção prática e segura, para se tornar um expediente de oneração financeira e prejuízo qualitativo à Educação.

É um dos fatores de oneração financeira educacional porque as opções de produtos são muitas e escritas em colunas muito próximas, o que dificulta encontrar determinados produtos que além de tudo estão discriminados por seus nomes técnicos, fazendo com que outros itens que não os desejados sejam adquiridos. Outro problema é quando se compara o preço local da região onde as escolas pesquisadas se encontram e os preços disponíveis no site. O da empresa Inforshop são em média, duas vezes mais caros.

Exemplo é o papel sulfite, só são vendidos em pacotes de 500 (quinhentas) folhas, ao preço de hoje (14/09/2012) a R\$ 8,49 (oito reais e quarenta e nove centavos) a resma. No caso da escola *triângulo* aqui pesquisada, em média, por mês, são usadas 5.000 (cinco mil) folhas. No comércio local, saem hoje (14/09/2012) por R\$ 40,00 (quarenta reais). Logo, as mesmas cinco mil folhas de papel compradas na empresa Inforshop, hoje, custam R\$ 84,90 (oitenta e quatro reais e noventa centavos).

Das escolas pesquisadas, a compra mais assustadora realizada, levando em consideração a diferença de preços entre a empresa Inforshop e o comércio local, é a compra de uma bússola pela escola *triângulo*, no valor de R\$132,91 (cento e trinta e dois reais e noventa e um centavos), menor preço registrado no site para este produto. Esta compra foi requisitada à equipe gestora por uma professora da escola, com o objetivo de ilustrar a aula. Segundo a mesma professora, no comércio local, uma bússola simples seria suficiente para sua aula, encontrada pelo valor médio de R\$ 10,00 (dez reais).

Há ainda muita reclamação pelo atraso de entrega dos produtos, que segundo a FDE, deveriam ser entregues no prazo de cinco dias.

Em consulta ao Diário Oficial do Estado na data de 13/09/2012, verificam-se, entre os anos de 2010 e 2012, 1.103 (um mil cento e três) registros oficiais referentes a multas aplicadas pela FDE à empresa Inforshop, por atrasos na entrega

de produtos comprados online por órgãos oficiais e escolas públicas do Estado de São Paulo. Em um desses registros, a FDE ao analisar o pedido de reconsideração de multa por parte da empresa, publica o seguinte texto:

A licitante, quando se propõe a participar de um certame licitatório tem que se assegurar de possuir todas as condições de atender às demandas da Administração, nas condições de tempo, lugar e qualidade previamente especificadas. Não se trata aqui de produtos diferenciados ou de manufatura artesanal, mas sim daqueles encontrados rotineiramente no mercado, situação essa comprovável pelo simples fato de existirem outras participantes no processo seletivo, conforme se vê da respectiva ata já acostada aos autos. Ante tais considerações e do que mais consta do feito, tratando-se de um ônus exclusivo da contratada, que não adimpliu com as obrigações estabelecidas no edital convocatório, NÃO ACOLHO o recurso impetrado pela empresa “Inforshop Suprimentos Ltda.”, e determino o desconto de R\$ 784,77, a título de multa, calculada nos termos da Resolução SSP nº 333/05, do pagamento a ser efetuado.(DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXECUTIVO I -01/06/2011, p. 07)

As três escolas aqui pesquisadas registram vários atrasos na entrega de produtos comprados online no site da empresa Inforshop. Em 15/09/2012, a escola *triângulo* registrou oficialmente na Diretoria de Ensino, atraso de entrega de pedido realizado 30/07/2012 e entregue somente em 12/09/2012.

Em alguns casos, os atrasos obrigam a escola a efetuar a mesma compra com verba própria, para garantir o abastecimento de produtos como de higiene ou limpeza. Ou ainda, com medo de ficar sem os produtos, compram para estoque, o que acaba provocando uso descontrolado, ou ter produtos com validade de vencimento já expirada. Por fim, escolas que não contam com verba própria para compras de emergência, acabam ficando sem os produtos por um tempo.

Para que a compra seja entregue na escola, é preciso comprar no mínimo R\$ 300,00 (trezentos reais). A escola então tem a opção de esperar acumular uma lista de produtos necessários para realizar a compra, ou então, acaba comprando mais do que precisa, pois para a entrega na escola é fundamental que se chegue ao valor estipulado, visto que por questões financeiras e de locomoção, é inviável retirar os produtos direto da empresa, que de acordo com a etiqueta fixada nas caixas dos produtos, eles vêm da cidade de Itu - SP.

Em pesquisa no Diário Oficial do Estado de São Paulo, referente aos anos de 2011 e 2012, período de contrato da empresa Inforshop pela FDE, não há registros de pregão e/ou contratação única da referida empresa, há pequenas contratações divididas por pólos. As escolas aqui pesquisadas são do polo 7 (sete)⁸⁶. Essa divisão de contratos, com prazos distintos, polos diferentes e em datas separadas, dificulta a pesquisa e identificação do valor total da contratação da empresa, como também, das fases do processo de licitação.

As dificuldades aqui registradas referentes à aquisição de bens de consumo pelas escolas públicas paulistas, além de onerar o financiamento público, prejudicam a qualidade educacional, visto que impedem a aquisição adequada em tempo hábil de bens considerados fundamentais para a higiene, limpeza, atividades físicas e pedagógicas da escola, tendo este último item relação direta com o Currículo do Estado de São Paulo, que segundo documentos oficiais, como a LOA e Balanço Financeiro, é um dos responsáveis pela “melhoria da qualidade do ensino”.

O sistema de compra online em empresa determinada pelo Estado é uma iniciativa válida, levando em consideração, o fato de alguns gestores escolares, com a verba, que tinham em mãos, chamada na época de DMPP (Despesa Miúda de Pronto Pagamento), favorecerem indiscriminadamente alguns comerciantes, por motivos diversos, que não consideravam, na maioria das vezes, o menor preço, mas sim, a praticidade, vínculos de amizade, entre outros. Realmente as práticas irregulares, por parte dos gestores tiveram um fim, mas o abastecimento escolar adequado, menor preço e opções variadas de compra são fatores que ainda não respondem à necessidade real da escola, prejudicando com sua inadequação a qualidade educacional e representando mais um expediente onerador ao financiamento público.

A compra de bens de consumo pelas escolas paulistas, manutenção e reforma do prédio escolar, bem como toda a gestão financeira, precisam ser revistas, estudadas junto à comunidade escolar, planejadas e decididas de maneira que a comunidade participe ativamente, tanto da aquisição dos produtos, como de seu uso adequado; zelando pelo financiamento público. Esse assunto deveria ser

⁸⁶Diário Oficial – Executivo I de 12/05/2011 – p. 108, 11/11/2011 – p. 157, 01/02/2012 – p. 50 e 22/08/2012 – p. 30.

incluído no trabalho diário com os alunos, tido como tema transversal nas diversas áreas de conhecimento.

Ao relatar esses temas, na tentativa de desmistificá-los para o leitor, assumindo uma postura crítica diante dos fatos ao apontar os expedientes oneradores financeiros e sua relação direta com a qualidade educacional, este estudo pretende chamar a atenção da comunidade escolar e da população em geral, para que se interessem por questões que envolvam a escola pública paulista, enxergando as dificuldades por que ela passa e se façam fiscalizadores dos diversos conselhos existentes na esfera educacional e lutem pela sua emancipação do poder público.

Infelizmente, a questão que envolve a manutenção do prédio público escolar e a compra de insumos necessários não é a única merecedora de atenção financeira e investigação, há no universo escolar outras ações básicas que deveriam ser livres de quaisquer indícios de corrupção, mas que estão longe de representar de fato uma ação educacional de sucesso.

2.4 Alimentação escolar

Considerando a Constituição Federal e o inciso IV do Artigo 71 da LDB 9394/96, programas suplementares de alimentação não consistem em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Na LOA dos anos pesquisados, há um programa específico nº 0802 destinado à alimentação escolar, que tem como fonte de recurso os vinculados federais, fruto de repasse da União aos Estados. Ainda neste mesmo programa, há uma segunda fonte de recurso, intitulada “Fundo Especial de Despesa”.

No documento referente ao Balanço Financeiro anual, não há esta especificação de fonte de recursos, há um item sobre o código 12.847 que resume em valores as quantias a serem transferidas para a Educação Básica, não havendo como pesquisá-las de maneira em separada, dificultando a pesquisa e ferindo o princípio legal de transparência de gastos públicos.

Os valores referentes aos recursos vinculados federais são aplicados em treinamento de pessoal, aquisição de gêneros alimentícios, enriquecimento da merenda e repasse aos municípios pertencentes ao sistema descentralizado.

Os oriundos do “Fundo Especial de Despesa” destinam-se a substituição, aquisição, instalação e manutenção de equipamentos de cozinha.

Os gêneros alimentícios chegam à escola obedecendo a duas fases: a primeira, por meio de uma transportadora, chegam os enlatados – merenda pré-preparada – para serem apenas finalizadas na cozinha da escola. Sua compra é centralizada, cabendo à escola apenas o preparo da refeição.

A segunda, chamada de *Peme* (Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar), é descentralizada e consiste no repasse financeiro à escola bimestralmente, para enriquecimento da merenda. Considera o número de alunos consumidores das refeições diárias por escola.

Na prática, as escolas estaduais de Educação Básica recebem por mês a merenda enlatada e a enriquecem com produtos de fontes naturais como: legumes, verduras e frutas frescas. A cada mês, um cardápio é elaborado pelo DAAA (Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno) e enviado para as escolas públicas estaduais, de maneira que tanto o alimento enlatado como os naturais façam parte da refeição escolar dos alunos.

Desde o ano de 2008, as escolas estaduais públicas do Estado de São Paulo que possuem espaço físico adequado, servem a merenda em balcões térmicos, permitindo que os alunos se sirvam sozinhos. Esses balcões foram comprados pela SEE e enviados às escolas, juntamente com um repasse de verba destinado exclusivamente para a sua instalação.

Na LOA e no Balanço Financeiro do período 2008 - 2012, para a alimentação escolar, são especificados os seguintes valores:

**Tabela 11 – Valores previstos e gastos com alimentação escolar nas escolas estaduais de Educação Básica
2008 - 2012**

Valores em R\$ Milhões

ANO	LOA	BALANÇO FINANCEIRO
------------	------------	---------------------------

2008	191.632.280	184.531.775
2009	202.380.220	125.976.453
2010	314.229.727	394.468.105
2011	385.055.449	643.804.040
2012	368.006.449	459.175.748

Fonte: LOA e Balanço Financeiro

A tabela 11 aponta valores crescentes na previsão de gastos, nos anos estudados, e uma diferença decrescente se comparados os anos de 2011 e 2012. Esses valores estão discriminados no Balanço Financeiro não só como alimentação escolar, mas também como alimentação e nutrição, conferindo uma abrangência dos gastos na área e dificultando mais uma vez a pesquisa para se chegar à exatidão dos números para a ação.

A cada mês, a verba referente ao Peme é depositada pela SEE na conta bancária da APM da Escola, para que seja gasta na compra de alimentos naturais com o objetivo de enriquecer a merenda diária. Cabe à escola escolher o fornecedor, mediante uma pesquisa de preços e a qualidade dos alimentos oferecidos. Para se chegar ao fornecedor, é preciso ter em mãos três orçamentos, e nota fiscal eletrônica é requisito obrigatório para o fechamento da prestação de conta.

Essa ação descentralizada exige do gestor escolar a responsabilidade de zelar pelo financiamento público educacional como em outros setores que delegam ao gestor uso de verbas, pois também na verba para a merenda é possível ocorrer favorecimento de alguns fornecedores, que em troca oferecem o trabalho de elaboração da prestação de contas e mais dois orçamentos, evidentemente maiores do que o seu, além de outros benefícios recebidos como: lanches especiais em determinadas ocasiões (reuniões escolares, festas promovidas pela APM da escola, entre outras), com o risco de esses itens serem todos lançados em nota fiscal como enriquecimento da merenda.

Justificados pelo número reduzido de funcionários, a Diretoria de Ensino e a SEE apenas positivam o processo de prestação de contas, sem uma investigação diária em loco, ocasionalmente, provocando uma sensação de impunidade, que

aliada ao elevado número de escolas públicas do Estado de São Paulo, contribui para um discurso de falso controle financeiro público por parte do Estado.

Práticas irregulares como as apontadas, além de onerar o financiamento público educacional, prejudicam gravemente a qualidade de educação, pois não se leva em consideração a qualidade dos produtos oferecidos, mas o favorecimento ilegal, superfaturamento de preços e a praticidade do processo. Aos alunos, nos casos onde a merenda é tratada apenas como um serviço financeiro, é oferecida uma merenda de má qualidade que acaba tendo como destino final, o lixo da escola.

Quanto ao número de alunos que consomem a merenda, cabe, mais uma vez, a responsabilidade ao gestor escolar, por ser ele quem lança a quantidade mensal de alunos diretamente no site do DAAA⁸⁷, órgão responsável pelo controle da merenda escolar das escolas públicas do Estado de São Paulo. Além do número de alunos consumidores, que deveria ser real para não causar ônus ao Estado, as escolas preenchem também planilhas, declarando o cardápio diário e estoque de alimentos.

É comum o número de alunos apontados no site oscilar e há casos em que o número de alunos consumidores se mantém alto por longos meses, mesmo que o número de alunos consumidores da merenda seja pequeno, conforme fiscalização.

É preciso questionar a equipe gestora para onde esta merenda está sendo direcionada e como está sendo preparada e/ou armazenada, exigindo a digitação real do número de alunos consumidores no sistema. Mas esse tipo de orientação e/ou fiscalização ainda é insuficiente, visto que tanto a equipe supervisora como os técnicos do DAAA não estão diariamente nestas escolas.

Essa fragilidade na contagem manual de alunos consumidores diários de merenda conduz ao erro, por não apresentar controle competente do processo. E como justificar? Pode estar ocorrendo o desvio da merenda tanto em in-natura como a pré- preparada para consumo, externando o ambiente escolar, pois, como já foi dito, não há como fiscalizar in loco todas as escolas todos os dias do ano.

Um exemplo dessa brecha de oneração financeira perigosa, ocorreu em 12/05/2004, quando a imprensa brasileira noticiou um escândalo de desvio da merenda escolar, que teve início no interior de São Paulo, na cidade de São Carlos:

⁸⁷ Disponível em - <http://estoquedse.edunet.sp.gov.br>

Em ritmo de quadrilha

No rico interior paulista, grupo comandado por políticos promove festança com dinheiro da merenda escolar e da saúde, desviando pelo menos R\$ 40 milhões

Uma rede de corrupção entranhada no centro geográfico do Estado de São Paulo já desviou do caixa do município de São Carlos pelo menos R\$ 40 milhões, originalmente destinados à merenda escolar e à saúde. Formado por um núcleo de 30 pessoas, o grupo começou a atuar há quase uma década em São Carlos, pólo científico-tecnológico, que abriga centros de excelência da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal. De lá, estendeu seus tentáculos para as cidades vizinhas de Descalvado, Ibaté, Porto Ferreira e Ribeirão Bonito. Cruzamento de dados realizado pela Divisão de Inteligência da Polícia Federal, em Brasília, mostra que no comando dessa organização estão dois ex-prefeitos de São Carlos: Dagnone de Melo (1997-2000) e Rubens Massucio Rubinho (1993-1996). Embora neguem as acusações, ambos têm contra si rastros tão comprometedores que, na Justiça, terão de responder por formação de quadrilha, falsidade ideológica, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e peculato, como é chamado o crime de apropriação de dinheiro público. Uma avassaladora combinação de empresas-fantasmas, licitações fraudulentas e contratos superfaturados culminou num rombo sem precedentes na região, uma das mais ricas do País. Há ainda a suspeita de conexão com o roubo de carga, investigada por promotores do Grupo de Atuação Especial Regional para Repressão ao Crime Organizado (Gaerco). (REVISTA ISTO É⁸⁸ 12/05/2004)

Como combater a corrupção? A falta de transparência na prestação da conta pública já reclamada, persiste e não existe uma implantação de sistema eletrônico ou algo que condissesse com essa era tecnológica tão em alta que substituísse a contagem manual do controle de consumo da merenda escolar. O recurso com o qual o Estado pode contar é a ética dos gestores

A prestação de contas que deveria garantir a transparência dos gastos, só positiva o processo, comparando valores das notas fiscais apresentadas pela escola com a verba recebida. Não há questionamento por parte de quem confere a prestação de contas (equipe técnica da Diretoria de Ensino e o Tribunal de Contas); preocupação com a qualidade do que é servido, se houve desvio ou desperdício. Amarribo (2003, p. 29), ao escrever sobre este positivamente das contas públicas pelos Tribunais de Contas, afirma que “aprovar as contas observando

⁸⁸ Disponível em http://www.istoe.com.br/reportagens/24355_EM+RITMO+DE+QUADRILHA – Acesso em 08/06/2014.

apenas os aspectos formais, passa atestado de idoneidade a um grande número de corruptos e exime publicamente de culpa quem desvia dinheiro público no país”.

A cada final de bimestre, a escola apresenta para a Diretoria de Ensino suas contas. Se as notas preencherem o valor da verba recebida com produtos adquiridos, dentro do padrão alimentar estabelecido pelo DAAA, é aprovada e enviada para o órgão superior. Fecha-se assim um ciclo e tem início a um outro, com os mesmos encaminhamentos *julgados* legais.

Por não terem visitas corriqueiras que possam intimidar quaisquer desvios de conduta, termos indefinidos como *algumas* , vão preenchendo lacunas no texto.

Em algumas ocasiões, além de algumas visitas pontuais ao mês nas escolas, o técnico responsável pelo DAAA, utilizando-se de um critério desconhecido pela Diretoria de Ensino, faz ligações telefônicas para algum fornecedor apontado na prestação de contas de uma determinada escola, com a intenção de certificar sua existência, se trabalha com os produtos apontados e se de fato é um fornecedor alimentício. Caso o fornecedor seja confirmado via telefone, a ação investigatória tem fim, mas se não for confirmado, a prestação de contas retorna para a Diretoria de Ensino, que devolve para a escola solicitando esclarecimento.

A escola tem então de regularizar com urgência a situação que, na maioria das vezes, resume em anexar uma carta do fornecedor confirmando seu trabalho na área alimentícia. A ação se mostra frágil, uma investigação com visita aos fornecedores apontados para a confirmação documental se mostraria mais adequada, preservando sensivelmente o financiamento público.

Há ainda uma equipe técnica do DAAA que visita algumas escolas durante o ano, escolhidas por critérios que levam em consideração alguma denúncia ou apenas rotina, fazendo uma vistoria nas condições do ambiente e qualidade dos alimentos. Ao final da visita, os técnicos entregam um relatório com orientação para regularização de situações inadequadas constatadas, que é acompanhado pela supervisão de ensino com intuito de regularizar a situação.

As orientações deixadas são sempre seguidas pela escola visitada, mas o número de visitas da equipe técnica é insuficiente para o número de escolas do Estado para averiguação da quantidade de merenda consumida, dando margem a práticas irregulares e/ou ativando um mecanismo de corrupção nesses intervalos.

O cuidado em investigar casos suspeitos com a verba da merenda é fundamental para o financiamento público. Em março de 2012, o Ministério Público denunciou 35 pessoas, entre empresários e executivos, suspeitos de fraudar licitações da merenda escolar em várias prefeituras do Estado, inclusive na de São Paulo.

Segundo notícia publicada no jornal Folha de São Paulo, a promotoria denunciou a fraude baseada nas seguintes acusações:

A "máfia da merenda", como foi chamado o grupo, é acusado pelos crimes de formação de cartel, fraude à licitação, corrupção ativa e passiva, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. Segundo a Promotoria, as empresas eram beneficiadas nas licitações e, em troca, pagavam uma porcentagem a funcionários municipais, além de emitir notas fiscais falsas. Além dos empresários e executivos, foram denunciados "testas de ferro" (quem empresta o nome para encobrir o de outro), dois advogados e o secretário municipal de Saúde. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO⁸⁹ – 12/03/2012)

Embora a notícia faça menção à gestão municipal, ela onera o orçamento público do Estado, visto que há na LOA uma ação orçamentária direcionada ao sistema descentralizado de alimentação escolar, prevendo o “repasse de recursos trimestrais para aquisição de gêneros alimentícios aos municípios pertencentes ao sistema descentralizado”. Esta ação está registrada como uma das dez metas do PPA 2008-2011, que previu a descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar dos 30 (trinta) municípios ainda centralizados na ocasião.

No caso da descentralização e/ou municipalização da merenda escolar, os gêneros alimentícios e as verbas referentes ao Peme são repassados aos municípios, cabendo a eles tanto a contratação de fornecedores como o controle da prestação de contas.

Um outro item relevante é quanto à formação adequada das merendeiras. Durante o período desta pesquisa, ficou registrado que esses profissionais eram contratados pelo Estado como ASE (Agentes de Serviços Escolares), que mesmo

⁸⁹ Disponível em - <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/03/1060564-promotoria-denuncia-35-por-envolvimento-na-mafia-da-merenda.shtml> - Acesso em 08/06/2014.

sem qualquer formação para atuarem na cozinha, podiam estar no preparo diário da merenda escolar e/ou na função de limpeza geral.

A escola conta com o fator *sorte*, pois na maioria das vezes, eles não estão preparados para cozinhar para um número grande de alunos e demoram um período considerável para se adaptarem à situação, período que reflete diretamente na qualidade, sabor e uso adequado dos alimentos servidos.

A merenda centralizada chega à escola enlatada e/ou embalada para ser temperada e cozida na escola. É possível localizar no Diário Oficial do Estado, extratos de contratos por período e tipos de alimento, de pregão presencial de empresas como a Sadia S/A, uma das maiores fornecedoras de gêneros alimentícios para as escolas públicas paulistas. A forma como é feita a prestação de contas dificulta a pesquisa dos valores monetários globais envolvidos no processo.

Nessas publicações, é possível apenas constatar as quantias médias gastas em alguns períodos para determinados produtos:

Extrato de Contrato - Pregão Presencial nº90/09 RP – PROCESSO3286/5900/2009 - CONTRATO 002/10 - Contratante: ADMINISTRAÇÃO DEPTO. SUPRIMENTO ESCOLAR Contratado(a): SADIA S/A- C.N.P.J: 20.730.099/0001-94 - Valor: 218.189,16 - SALSICHA DE PERU CONGELADA - Prazo: 30/03/2010. Extrato de Contrato - Pregão Presencial nº 47/09 RP - PROCESSO 1549/5900/2009- CONTRATO 005/10 - Contratante: ADMINISTRAÇÃO DEPTO. SUPRIMENTO ESCOLAR Contratado(a):SADIA S/A - C.N.P.J: 20.730.099/0001-94 - Valor: 624.233,75- PÃO TIPO FRANCES SEMIASSADO CONGELADO - Prazo: 30/04/2010. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXECUTIVO I - 10/02/2010, p. 76)

Na referida publicação sobre a contratação da empresa Sadia S/A, não é possível identificar a quantidade comprada em relação ao valor atribuído.

Questões como o valor global de contratação das empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para as escolas públicas paulistas, especificando a quantidade comprada pelo Estado e o valor pago pelos produtos deveriam ser itens fundamentais de transparência aos gastos públicos.

Mesmo em pesquisa ao Portal da Transparência do Estado de São Paulo⁹⁰

⁹⁰Disponível em - www.transparencia.sp.gov.br

não foi encontrado pela pesquisadora detalhes sobre essas operações financeiras, percebe-se que apesar do princípio da transparência ser adotado pelo Estado, em atendimento a uma exigência legal, ainda há muita dificuldade no entendimento do termo e ação envolvida.

Considerando ainda, que a merenda escolar na maioria das escolas públicas paulistas está longe de ser apenas um reforço alimentício aos alunos, pois uma grande parcela da população em idade escolar depende dessa alimentação para sobrevivência. Instala-se aqui um problema grave, se entendermos essa alimentação como condição física básica para a aprendizagem. Logo, um controle mais efetivo do processo contribuiria positivamente não apenas ao financiamento público, mas sem dúvida, para a saúde do aluno e sua qualidade educacional.

Privar o aluno dessa alimentação adequada, além de ilegal é cruel, caracterizando um ato de desrespeito à humanidade.

2.5 Programa Escola da Família

Desde a implantação do Programa Escola da Família, algumas Escolas Públicas do Estado de São Paulo têm se tornado, aos finais de semana, mais uma opção de cultura e lazer para a comunidade ao seu entorno. Esse Programa será analisado levando em consideração os expedientes financeiros e qualidade de ação oferecida.

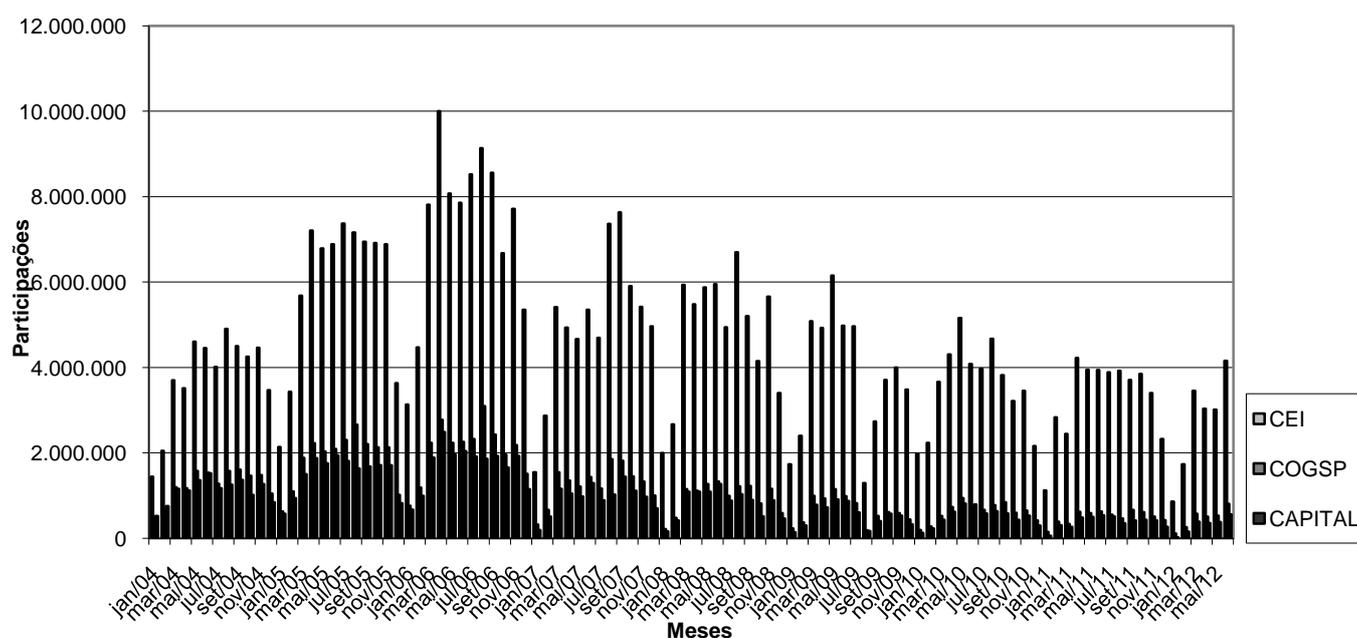
Ele foi instituído pelo Decreto nº 48.781/2004 pelo então Governador Geraldo Alckmin, com o objetivo de abrir as escolas públicas estaduais e algumas municipais conveniadas aos finais de semana para a comunidade, com atividades artísticas, esportivas, recreativas e formativas, como estratégia para trazer as famílias para dentro das escolas.

Quadro 03 – Abrangência do Programa Escola da Família no Estado de São Paulo – ano base 2012

ABRANGÊNCIA	REFERENCIA JUNHO/2012
Diretorias de Ensino	91 (todas)
Municípios	619
Escolas Estaduais e Municipais	2.685
Professores Coordenadores da Oficina Pedagógica, Supervisores, Gestores (Diretores, Vice-Diretores, Professores Coordenadores) e Educadores Profissionais.	4.269
Educadores Universitários	15.411
Voluntários	15.263

Fonte: Portal eletrônico do Programa Escola da Família⁹¹

Gráfico 01 - Total de participação no Programa Escola da Família, jan/04 - jun/12



Fonte: Portal eletrônico do Programa Escola da Família⁹²

⁹¹ www.escoladafamilia.fde.sp.gov.br – Acesso em 20/10/2012

O gráfico 01 demonstra a participação de “indivíduos vivenciando atividades na escola”. No ano de 2006, registrou-se o maior índice de participantes, decrescendo nos anos seguintes.

Até o ano de 2010, um membro da equipe gestora da própria escola ficava responsável pela Unidade Escolar aos finais de semana, recebendo financeiramente por tal atribuição. A partir do ano de 2011, esse gestor foi substituído por um Vice-Diretor designado pela Direção, apenas para esta função.

Além do Vice-Diretor, há uma equipe formada por universitários bolsistas que se responsabilizam pela organização dos diversos eventos nesses finais de semana.

Na LOA, no período 2008 – 2012 aparece uma ação específica para as parcerias entre escola, comunidade e sociedade civil, integrando o Programa Escola da Família, com previsão de valores explícitos. No Balanço Financeiro do mesmo período, não há destaque apenas para o Programa Escola da Família, mas sim, para as parcerias escola, comunidade e sociedade civil como um todo, sem explicitar os gastos apenas com a referida ação. A ausência de lançamentos financeiros de gastos com o Programa Escola da Família, no documento intitulado Balanço Financeiro do Estado de São Paulo, prejudica a conferência entre a verba pública prevista e gasta para a ação financeira, ferindo mais uma vez o princípio de transparência dos gastos públicos e pondo em prejuízo esta pesquisa.

Tabela 12 - Número de escolas participantes e previsão de gastos do Estado de São Paulo com o Programa Escola da Família, 2008 – 2012.

Valores em R\$ Milhões

ANO	NÚMERO DE ESCOLAS	PREVISÃO DE GASTOS
2008	2.334	111.023.873
2009	2.334	96.207.097
2010	2.334	66.321.113
2011	2.334	101.321.113
2012	2.390	103.546.113

Fonte: LOA do período

⁹² <http://escoladafamilia.fde.sp.gov.br/v2/subpages/sobre.html> - Acesso em 11/06/2014

A tabela 12 demonstra que apesar de o número de escolas atendidas entre os anos de 2008 e 2011 não ter sido alterado, as quantias financeiras previstas oscilaram, sendo ainda maior no ano de 2008. Não se considerou o acréscimo de 56 (cinquenta e seis) escolas no ano de 2012, visto que a verba não superou a do ano de 2008 e em relação a 2011, apenas 225.000 (duzentos e vinte e cinco mil) foram acrescidos.

Com os valores orçamentários apontados na tabela 12 com o intuito de alcançar os objetivos do programa, o Estado firmou algumas parcerias⁹³ e convênios com instituições do setor público e privado, seguindo o Artigo 4º do Decreto nº 48.781/2004.

Artigo 4º - Para a consecução dos objetivos propostos e para a construção de uma cultura de paz e o desenvolvimento social no conjunto das comunidades, o Programa Escola da Família poderá contar, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes, com o apoio e o estabelecimento de parcerias e convênios com os diversos segmentos sociais, como organizações não-governamentais, associações, empresas, sindicatos, cooperativas, instituições de ensino superior e outras instituições educacionais, e a participação de demais Secretarias de Estado.

§ 1º - Poderão ser estabelecidas ações de cooperação com organismos nacionais e internacionais, bem como adesão de estudantes universitários, em especial os egressos do ensino médio da rede estadual paulista de ensino, mediante a concessão de bolsas de estudo. (DECRETO nº 48.781/2004)

As parcerias citadas pelo Estado, neste caso, são firmadas de duas formas. A primeira é a descentralizada, realizada diretamente entre a gestão regional e escolar do Programa Escola da Família e o referido órgão interessado na parceria local. Geralmente são empresas e comércios localizados na própria comunidade onde a Diretoria de Ensino e/ou escola estão inseridas.

A segunda é a centralizada, estabelecida diretamente pela SEE com instituições como Unesco, Instituto Ayrton Senna, Instituto Faça Parte – Brasil Voluntário e Instituições de Ensino Superior conveniadas ao Programa. Esta última, responsável pelos bolsistas que trabalham nas escolas.

As bolsas de estudo são oferecidas a jovens universitários, ex-alunos das

⁹³ Resolução SE 24, de 05/04/2005 – Dispõe sobre Escola em Parceria.

Redes estaduais e municipais conveniadas que têm seu curso financiado totalmente, sendo 50% da mensalidade (teto em 15/10/2012 de R\$ 310,00) paga pelo Estado e o restante financiado pela própria faculdade.

O repasse de verba pública destinado a cada escola participante do programa é para compra de materiais de consumo, de acordo com os projetos desenvolvidos que não são caros para sua execução. Não são implantados grandes projetos, pois para que aconteça, é preciso um número maior de voluntariado e adoção de diversas parcerias.

Tomando como base a Escola Estadual de Educação Básica chamada nesta tese de *triângulo*, onde o Programa Escola da Família acontece, entre 2008 – 2012 o repasse financeiro foi:

Tabela 13 – Verba pública repassada para uma escola de Educação Básica estadual de São Paulo chamada nesta tese de escola *triângulo*, 2008 – 2012.

Valores em R\$ 1,00

ANO	VALORES ANUAIS
2008	4.200
2009	4.450
2010	4.350
2011	4.500
2012	4.700

Fonte: Documentos oficiais referentes à escola pesquisada em consulta ao GDAE

O repasse anual de verbas ocasionado pelo Programa Escola da Família aliado à responsabilidade e cobrança de órgãos centrais deve incentivar a vinda das famílias e de toda a comunidade para dentro das escolas, por isso a necessidade de conseguir parcerias para obtenção de sucesso. Uma série de acordos na comunidade local tem que ser feita e envolvendo verbas, que em algumas ocasiões, favorecem ações ilícitas.

Na procura por parcerias, deixa-se transparecer uma fragilidade comprometedoras tanto da qualidade do Programa como do financiamento público,

pois nem sempre o que conta é a excelência do serviço prestado pelo órgão responsável pela parceria e sim, o favorecimento do mesmo. Podem ocorrer, ilegalmente, propagandas gratuitas do produto do parceiro e em alguns casos mais agressivos, brechas para cobranças indevidas por cursos rápidos oferecidos por pequenas instituições, que ao serem questionadas, por não terem a ação regularizada oficialmente, podem defender-se afirmando não cobrarem nada pelo curso, apenas pelo material utilizado.

Essas parcerias para serem realizadas de forma legal, precisam respeitar o Artigo 2º da Resolução SE 24, de 05/04/2005, que estabelece:

Artigo 2º - A parceria, que constará de projeto e protocolo de intenções, modelo anexo a esta resolução, deverá ser aprovada pelo Conselho de Escola e poderá abranger ações de conservação e manutenção do prédio escolar, equipamentos, mobiliário e materiais educacionais, atividades culturais e de lazer, atividades de assistência ao escolar nas áreas sócio-econômica e de saúde, programa de capacitação para equipe escolar e reforço escolar aos alunos. (PORTAL ELETRÔNICO DO PROGRAMA ESCOLA DA FAMÍLIA⁹⁴)

No caso de descumprimento legal e comprovação de irregularidades, o Programa é imediatamente suspenso e uma apuração oficial dos fatos tem início. Mas é difícil chegar até a Diretoria de Ensino, órgão responsável pela supervisão do Programa. As ações de parcerias firmadas pela escola, quando de má-fé, são geralmente bem articuladas entre os envolvidos, e na maioria das vezes, não há documentos comprobatórios.

Quando o processo de prestação de contas chega à Diretoria de Ensino, as notas fiscais são checadas pelo Núcleo de Finanças, verificam se os gastos são compatíveis à verba disponível. Não questionam se os produtos adquiridos chegaram à escola e/ou foram devidamente utilizados pela comunidade envolvida, assemelhando à conferência praticada pelos Tribunais de Contas.

Mais uma vez, apenas positivam a prestação de contas, ação que dá

⁹⁴ www.escoladafamilia.fde.sp.gov.br – Acesso em 20/10/2012)

legalidade ao possível desvio ilegal de verba pública, pressupondo superfaturamento de itens comprados no comércio local.

Para supervisionar todos os projetos desenvolvidos pelo Programa durante os finais de semana, há uma única supervisão regional responsável por Diretoria de Ensino que se põe à disposição das escolas, visitando-as durante o período. As Diretorias de Ensino e SEE mantêm-se fechadas, por terem seus expedientes suspensos nesse período. No caso da Diretoria de Ensino em cuja área se encontra a escola *triângulo*; no ano de 2012, havia 33 (trinta e três) escolas estaduais e 03 (três) municipais funcionando todos os finais de semana. Mas com número insuficiente de funcionários para a fiscalização do Programa.

Para o bom funcionamento do Programa aos finais de semana, é preciso também segurança e organização. A escola fica vulnerável a furtos e danos ao patrimônio público, pois não há pessoas contratadas para a vigilância do local, e também para a limpeza da escola. O prédio precisa estar limpo e adequado para as aulas de segunda-feira. A limpeza é feita pelos próprios universitários bolsistas, que nem sempre têm tempo e disposição suficientes para tal ação.

Aos parceiros do Programa é preciso orientá-los a utilizarem o patrimônio público com responsabilidade, pois embora o Estado forneça o espaço físico, equipamentos e todo o suporte necessário para a instalação da parceria, é preciso zelar pelo todo e não assumir uma postura de descuido.

Situações de furtos de materiais diversos, danos ao patrimônio público e descuido com a higiene local são frequentes durante as atividades do Programa. E é sempre bom que seja registrado em Boletim de Ocorrência pelo gestor local para uma apuração posterior.

Os danos causados contra o patrimônio escolar afetam diretamente a qualidade de educação, porque recursos educacionais e ambientais devem estar em perfeitas condições de funcionamento.

Outro fator relevante a ser aqui explorado é o financiamento das bolsas de estudo aos universitários do Programa. Há textos publicados no Diário Oficial que sinalizam os valores monetários gastos com esses jovens. Em janeiro de 2006, por ocasião da ampliação da concessão de bolsas, foi publicado o seguinte texto:

Ao atingir a marca de 200 milhões de participantes, o Programa Escola da Família traz outra novidade: a ampliação do número de universitários bolsistas. Os estudantes que trabalham nas atividades do programa passarão dos atuais 30 mil para 35 mil. Esse contingente, somado às 15 mil vagas abertas nas escolas municipais, eleva para 50 mil o total de bolsas do programa no Estado, ao custo geral de R\$ 160 milhões. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXECUTIVO II – 13/01/2006 – p. INICIAL)

Combinado ao orçamento destinado ao Programa, há pagamento feito pela FDE de seguro de acidentes pessoais para os participantes contratados, como demonstra o texto a seguir:

Extratos de Contrato

Contrato nº 44/3501/04/04 - Empresa: Cia. de Seguros do Estado de São Paulo - COSESP - Objeto: Seguro de acidentes Pessoais - para participantes do Programa Escola da Família - bolsistas, universitários, educadores, coordenadores Valor R\$ 148.800,00 - prazo: 12 meses - data da assinatura: 30/07/2004. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXECUTIVO I – 22/12/2004 – p. 19)

Considerando o número de escolas atendidas no ano de 2012 pelo Programa, combinado com os gastos referentes a financiamento de bolsas de estudo, seguro de acidentes pessoais para os participantes e o valor do repasse de verba anual – como ocorreu para a escola *triângulo*- percebe-se que as escolas acabam ficando com a menor parcela do financiamento público destinado a essa ação, pois a maior parte é direcionada a parcerias centralizadas com o ensino superior privado.

Quanto ao financiamento dessas bolsas de estudo, o Governo afirma em texto oficial:

Pelo seu alcance, o programa é conhecido como a quarta universidade pública paulista. Enquanto a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) tem pouco mais de 16 mil alunos matriculados na graduação e a Universidade Estadual Paulista (Unesp), aproximadamente 30 mil, o governo estadual possibilita agora que mais 50 mil jovens frequentem gratuitamente uma faculdade particular. Esse total supera até mesmo o número de alunos matriculados na Universidade de São Paulo (USP), que é de aproximadamente 44 mil. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXECUTIVO II – 13/01/2006 – p. inicial)

Ao comparar o número de alunos matriculados em Universidades Públicas com os atendidos pelo Programa Escola da Família, o Governo afirma por meio da FDE, ser o maior investidor na área, direcionando investimentos públicos para o ensino superior privado.

No site oficial da FDE há, entre os diversos relatórios de gestão, um mais recente, do período de 2007 a 2010⁹⁵, que especifica em uma tabela como “Relação das Instituições de Ensino Superior Conveniadas do Programa Ler e Escrever (Projeto Bolsa Alfabetização) e do Programa Escola da Família”, 233 (duzentos e trinta e três) instituições conveniadas ao Estado de São Paulo (via FDE) para estes programas.

Para se conveniar ao Programa Escola da Família, segundo regulamento oficial disponível no site da FDE, basta seguir onze atribuições que, em nenhum momento, questionam a qualidade dos cursos de ensino superior oferecidos e nem quais áreas de conhecimento seriam mais adequadas. Deixa claro no item referente aos “objetivos do convênio”, tratar-se de uma parceria que favorece o bolsista universitário e não o trabalho desenvolvido nas escolas públicas nas quais os universitários trabalham:

Seção II – DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Capítulo X – OBJETIVOS DO CONVÊNIO

A celebração de convênio entre a SEE – Secretaria de Estado da Educação – por meio da FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação – e Instituições Privadas de Ensino Superior, tem como compromisso contribuir para o enriquecimento da formação universitária do estudante, agregando valores relacionados à responsabilidade social, objetivando a construção de uma sociedade mais democrática e solidária. (REGULAMENTO DO PROGRAMA ESCOLA DA FAMÍLIA - acesso em 15/10/2012)

Ao ingressar no Programa Escola da Família, os universitários passam a trabalhar de acordo com os projetos desenvolvidos pela escola, sob a coordenação do Vice-Diretor responsável pela Unidade Escolar. Esses projetos devem ser realizados dentro de quatro eixos: esporte, cultura, saúde e trabalho os quais são

⁹⁵Disponível em - <http://file.fde.sp.gov.br/portalfde/Arquivo/RelatoriodeGestao2007.2010.pdf> - Acesso em 05/05/2013.

digitados no site oficial do Programa. Tanto a SEE como a Diretoria de Ensino têm acesso a essa digitação, mas somente em visitas oficiais constantes é possível verificar parcialmente a legalidade real e sucesso de tais projetos.

As parcerias centralizadas são realizadas através de ações pontuais. Um exemplo de ação é a desenvolvida pelo Instituto Ayrton Senna, que coordena o programa *SuperAção Jovem*, que reúne alunos de 14 a 18 anos para que desenvolvam projetos de intervenção na comunidade local. Essas ações, ocorrem em alguns momentos do ano letivo e têm início com uma orientação técnica aos universitários e gestores do Programa que posteriormente desenvolvem com a comunidade envolvida.

Se há contribuição do Programa Escola da Família para o alcance da qualidade educacional com a qual o Estado se compromete, não há registro oficial, pois ele tem função social, não estando voltado especificamente à melhoria da aprendizagem dos alunos.

Sobre a questão financeira, por o Programa ocorrer apenas aos finais de semana, torna difícil de ser acompanhada, abrindo brechas ao mau uso do dinheiro público e favorecimento de terceiros.

É uma ação que precisa ser revista com urgência pelo Estado, para que além do controle financeiro, possa efetivamente representar mais uma arma eficaz a favor do alcance da qualidade educacional.

Considerações

Ao pesquisar o tema desenvolvido nesta seção, fica claro que em todos os repasses de verbas citados há falhas administrativas e legais que permitem desvio de verba, oneração financeira e prejuízo educacional.

Mesmo havendo fiscalização de gastos, com a obrigatoriedade de prestações de contas oficiais, sujeitas a aprovação ou não de órgãos centrais que apenas conferem papéis oficiais juntados em uma determinada ordem, há uma rede invisível instituída que suga o orçamento público e se favorece dele.

Junior (2006 p. 244) ao escrever sobre os desafios da participação popular em fiscalizar os orçamentos públicos, afirma que a “cultura de apropriação privada

dos recursos públicos parece ainda estar bastante arraigada no país, sobretudo nas regiões mais pobres”.

A invisibilidade desta rede de corrupção se instala e se fortalece na atitude de consentimento dos envolvidos, mesmo não concordando inteiramente. Fazem-se de cegos, suspeitam ou até mesmo presenciam, mas com a *cultura do abafa*, deixam-se vencer. Quem vê não denuncia; quem ouve, faz-se de surdo; quem fala, desmente depois. O medo mescla-se à covardia e vence o mais forte.

É preciso urgentemente derrubar esta cultura instituída, lutar pela ética financeira, enfrentar esses abismos sem se deixar cair. É para o surgimento e encorajamento deste sujeito que esta pesquisa se fortalece, em quem a pesquisadora se espelha e se põe numa marcha investigativa; que se espera, nutra-se.

SEÇÃO 3

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - COMPROMISSO OFICIAL COM A QUALIDADE EDUCACIONAL

Nunca deveremos nos esquecer de que mais que as riquezas do solo, das águas ou do ar, a maior riqueza do País está no cérebro, na inteligência de suas crianças e juventude. O capital (dinheiro) e as riquezas naturais somente serão bem utilizados onde houver capacidade desenvolvida (capital humano). (MELCHIOR, 1998, p. 264)

Nesta seção são enfatizadas duas matrizes documentais oficiais do Estado de São Paulo direcionadas à Educação Básica pública estadual do período estudado, o *Currículo Oficial do Estado de São Paulo* e o programa *Educação Compromisso de São Paulo*.

Os documentos de sustentação investigativa são os do Financiamento Público do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual.

O objetivo desta seção é situar esses documentos no cenário político em que foram implantados e identificar os expedientes financeiros oneradores que põem em risco a qualidade de ensino.

Para alcançar esse objetivo; além dos documentos oficiais pertinentes à temática, o estudo busca também entender os processos de decisão política que levaram a escolha do Currículo Oficial, sustentando-se para isso, nos estudos desenvolvidos por Borsani (2004).

As questões que envolvem o compromisso com a qualidade educacional do Estado de São Paulo permitem situar o leitor nas intenções econômicas e prioridades educacionais do Governo do Estado para a Educação Básica pública estadual, com estudos dos investimentos públicos orçados em milhões de reais.

Em relação ao tema Currículo, esta tese citará brevemente alguns teóricos que dedicaram suas pesquisas nesta área. A brevidade das citações é por não representar o foco principal desta tese, mas sim, fazer-se como pano de fundo.

David Hamilton, ao escrever sobre a origem dos termos classe e currículo em uma de suas obras intitulada *Sobre as origens dos termos classe*

e *curriculum*, conclui que este último veio contribuir para o controle externo educacional, estabelecendo conteúdos e métodos educacionais:

Primeiro veio a introdução de divisões em classe e a vigilância mais estreita dos alunos; e, segundo, veio o refinamento do conteúdo e dos métodos pedagógicos. O resultado líquido, entretanto, foi cumulativo: o ensino e a aprendizagem tomaram-se, para o mal ou para o bem, mais abertos ao escrutínio e ao controle externos. (HAMILTON, 1992, p. 43)

Para Apple (2006, p. 103), o Currículo é visto como mecanismo de controle social, não sendo neutro e nem aleatório, pois representa os interesses de um determinado grupo. É preciso entender esses interesses sociais para então compreender a seleção de seus conteúdos. O autor relaciona esses interesses com as estruturas econômicas e políticas que contribuem com a desigualdade social.

Campos (2010), ao escrever sobre a importância do currículo nos dias de hoje, afirma:

Nos dias de hoje, o currículo escolar encontra-se na berlinda. Tornou-se um objeto de debate, uma área de disputa entre concepções diversas, ganhando um destaque significativamente maior do que tinha em décadas anteriores. Outra característica importante é que hoje esse fenômeno ocorre em escala internacional, apresentando traços e tendências comuns. (CAMPOS, 2010, p. 02)

Outros autores ao longo da história conceituaram currículo com significados diferentes. Considerando o cenário político, o conceito que mais se aproxima na percepção da pesquisadora, é o abordado por Apple (2006), colocando o currículo como instrumento de poder econômico, social e político.

Nos documentos oficiais da SEE do Estado de São Paulo, currículo é entendido como uma “base comum de conhecimentos e de competências para que nossas escolas funcionem de fato como uma rede”. (CURRÍCULO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 07)

Para ele, foram implantados “subsídios” para a gestão de um currículo prescrito pelo Estado, representados por várias publicações oficiais direcionadas aos gestores escolares, professores e alunos, tendo como base o ensino pautado em competências e habilidades.

O Currículo passou então a ser entendido pelos educadores da Rede Pública de Educação Básica estadual como o próprio material didático distribuído pelo Estado, reduzindo o termo currículo às publicações escolares oficiais.

Este Currículo, com esta definição, foi implantado em toda a Rede de Educação Básica pública estadual de São Paulo no ano de 2008. Antes desta data, não havia um currículo determinado para a Rede de Educação Básica pública do Estado, cada escola e professor elaboravam sua base curricular de acordo ou não com os *Parâmetros Curriculares Nacionais*, seguindo livros didáticos e priorizando a escolha de determinados conteúdos educacionais, dentre os disponibilizados pelos diversos materiais didáticos existentes no mercado.

O Currículo é estruturado por três grupos básicos de competências:

- Grupo I: Competências para observar;
- Grupo II: Competências para realizar;
- Grupo III: Competências para compreender.

Em cada grupo de competências, há uma lista de habilidades que devem ser desenvolvidas para que o aluno alcance as competências correspondentes ao grupo.

Segundo documento oficial intitulado *Matrizes de Referência para a Avaliação* (ano 2009), competência é entendida na dimensão cognitiva e significa:

Entende-se por competências cognitivas as modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, conjunto de ações e operações mentais que o sujeito utiliza para estabelecer relações com e entre os objetos, situações, fenômenos e pessoas que deseja conhecer. (MATRIZES DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO – DOCUMENTO BÁSICO – SARESP, 2009 p. 14)

A base desta definição, segundo documentos oficiais, vem das competências objetivadas no referencial teórico do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem, 1998), “entendidas como desdobramentos da competência leitora e escritora⁹⁶”. Para cada competência do Enem, o Governo do Estado de São Paulo articulou

⁹⁶Fonte: Currículo do Estado de São Paulo: Ciências Humanas e suas Tecnologias; 2010 p. 18

competências leitoras e escritoras, atribuindo significado próprio a cada uma das competências, como demonstrado a seguir:

- Enem – Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica.

Estado - Domínio das normas e dos códigos que tornam as linguagens instrumentos eficientes de registro e expressão que podem ser compartilhados;

- Enem - Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas.

Estado - Modo de compreender, isto é, assimilar experiências ou conteúdos disciplinares (e modos de sua produção);

- Enem - Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema.

Estado - Além de empregar o raciocínio hipotético-dedutivo que possibilita a compreensão de fenômenos – antecipar, de forma comprometida, a ação para intervir no fenômeno e resolver os problemas decorrentes dele;

- Enem - Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas para construir argumentação consistente.

Estado - A leitura, nesse caso, sintetiza a capacidade de escutar, supor, informar-se, relacionar, comparar, etc. A escrita permite dominar os códigos que expressam a defesa ou a reconstrução de argumentos – com liberdade, mas observando regras e assumindo responsabilidade;

- Enem - Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaborar propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural.

Estado - Ler, nesse caso, além de implicar o descrever e o compreender, bem como o argumentar a respeito de um fenômeno, requer a antecipação de uma intervenção sobre ele, com a tomada de decisões a partir de uma escala de valores”. (CURRÍCULO DO ESTADO DE SÃO PAULO: CIÊNCIAS HUMANAS E SUAS TECNOLOGIAS; 2010 p. 18)

A elaboração técnica do Currículo, com esta articulação entre as competências, foi realizada pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini, contratada sem licitação pela então Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da SEE no

valor de R\$ 31,4 milhões⁹⁷, tendo como equipe de estudos acadêmicos, os professores Ruy Berger⁹⁸, Lino de Macedo⁹⁹, Guiomar Namó de Mello¹⁰⁰ e Luís Carlos de Menezes¹⁰¹, além da professora Maria Inês Fini¹⁰² responsável pela articulação do grupo e coordenação geral da proposta na Rede.

Este grupo de intelectuais deu legitimidade à ideia central do currículo por competências, conferindo à questão, o que Apple (2006, p.44), baseando-se nos estudos de Gramsci (2000), chama de relação hegemônica cultural e ideológica exercida pela escola.

O Currículo passou então a ser visto, pelos profissionais da área educacional do Estado de São Paulo como uma proposta fruto de estudos acadêmicos, de um conceituado grupo de pesquisadores, sem ter tempo e espaço reflexivo para uma “apreciação mais concreta das conexões entre poder econômico e político e o conhecimento que é disponibilizado (e o que não é disponibilizado) aos alunos”. (APPLE, 2006, p. 40)

No PPA 2008 – 2011, o então Governo do Estado de São Paulo (José Serra - PSDB), tendo como secretária de educação a Sra. Maria Helena Guimarães de Castro¹⁰³, após ressaltar um cenário de recuperação econômica paulista em relação ao Brasil, prioriza como ações básicas educacionais para a continuidade deste crescimento, diretrizes identificadas por seis eixos:

Melhoria do Ensino Fundamental; Melhoria do Ensino Médio; Formação Continuada de Gestores e Professores; Avaliação do Sistema Educacional, como processo indutor da melhoria da aprendizagem; Tecnologia (fortalecimento de ações para inclusão digital da comunidade escolar); Melhoria da Rede Física. (PPA, 2008-2011, p. 47)

⁹⁷ Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo; 15/11/2008, p. 21.

⁹⁸ Secretário de Educação Média e Tecnológica do MEC na gestão do Ministro de Educação Paulo Renato Souza.

⁹⁹ É especialista na teoria de Piaget aplicada à Psicologia e Educação.

¹⁰⁰ Uma das fundadoras do PSDB, ex-secretária municipal da Educação de São Paulo – Prefeito Mario Covas, 1985.

¹⁰¹ É membro do Conselho Técnico Científico da CAPES para Educação Básica e membro da equipe da Unesco do Projeto de Currículos Integrados para o Ensino Médio.

¹⁰² Coordenadora - Geral do Enem/INEP-MEC no Governo Fernando Henrique Cardoso.

¹⁰³ Especialista em Educação, Maria Helena foi secretária-executiva do MEC (Ministério da Educação) em 2002 e presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do MEC entre 1995 e 2002, ambos os cargos durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso – PSDB (1995-2002).

Entre os eixos, a avaliação do sistema educacional tem destaque, por, segundo o texto, representar uma maneira de induzir à aprendizagem proposta. Foi implantada oficialmente no ano de 2008 em toda a Rede Pública Estadual de Educação Básica paulista com o compromisso de dar qualidade educacional.

A Proposta Curricular, como foi chamada na época, foi desenhada tendo como pano de fundo não somente as competências salientadas no Enem, como afirma oficialmente o Governo, mas estudos e publicações de órgãos internacionais, como os publicados pela OCDE.

A relação entre o Currículo Oficial do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual e as indicações da OCDE fica evidente, quando comparamos as competências-chave na Educação e formação destacadas pela OCDE e as competências necessárias para uma educação de qualidade destacadas na Proposta Curricular do Estado de São Paulo.

Competências de acordo com a Proposta Curricular do Estado de São Paulo:

- Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica;
- Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas;
- Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema;
- Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas para construir argumentação consistente;
- Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaborar propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural. (PROPOSTA CURRICULAR DO ESTADO DE SÃO PAULO; 2008, p. 14)

Competências-chave na educação e formação destacadas pela OCDE:

1. Categoria 1 - Usar ferramentas interativamente
 - a) usar a linguagem, os símbolos e os textos de modo interativo;
 - b) usar o conhecimento e a informação de maneira interativa;
 - c) utilizar as tecnologias de modo interativo
2. Categoria 2 - Interagir com grupos heterogêneos
 - a) relacionar-se bem com os outros;
 - b) cooperar e saber trabalhar em equipe;

c) saber gerir e resolver conflitos.

3. Categoria 3 – Agir de modo autônomo

a) saber compreender, agir e decidir em um contexto social amplo;

b) ser capaz de organizar e realizar seus projetos de vida e metas pessoais;

c) defender e assegurar seus direitos, interesses e limites e suas necessidades. (CHIZZOTTI, 2012, p. 443)

Atentos à comparação, algumas questões demonstram a proximidade das determinações da OCDE com os três grupos de competências presentes no Currículo Oficial do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual, denominadas competências para observar, competências para realizar e competências para compreender.

As competências, que mais se assemelham, são as relacionadas ao uso das diversas linguagens como forma de comunicação e interação com o meio, o enfrentamento de situações-problema com o objetivo de resolver conflitos e o saber reunir conhecimento para argumentar em um contexto social amplo.

A definição dessas competências enfocando a questão do desenvolvimento econômico, dentro de um cenário onde a globalização toma conta dos discursos governamentais, deixa evidente a idealização do Currículo Oficial do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública.

Essas competências destacadas sofrem influência daquelas encontradas na avaliação do Enem, apoiando-se em determinações da OCDE e são sustentadas enquanto ideia central curricular para São Paulo pela Secretária de Educação da gestão estadual de 2008 (Governador José Serra - PSDB) que veio da Secretaria Executiva do MEC e da presidência do Inep (gestão Fernando Henrique Cardoso - PSDB), direto para a secretaria paulista.

Vale ressaltar ainda, que antes de assumir a Secretaria da Educação paulista, Maria Helena Guimarães de Castro foi coordenadora nacional do Programa Educação para Todos da Unesco e representante da América Latina e do Caribe no Conselho de Administração do Instituto de Estatísticas da Unesco.

Na ocasião da posse como secretária executiva do MEC, a empresa Brasil de Comunicação (EBC) publicou o seguinte texto:

Como presidente do Inep, ela coordenou a reformulação do sistema de avaliação e informação educacional no Brasil e a estruturação do

Inep, além de consolidar diversos projetos de estatísticas e avaliação educacional, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), os Censos da Educação Superior e o Escolar, e a implementação dos exames Nacionais do Ensino Médio (Enem) e Nacional de Cursos, o Provão. Maria Helena também estabeleceu uma extensa agenda de cooperação internacional, possibilitando a participação brasileira em projetos como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos e o Mundial de Indicadores Educacionais da Unesco. (AGÊNCIA BRASIL – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO¹⁰⁴)

No texto da EBC, fica evidente sua importância na política educacional de governo da época e a cooperação em projeto internacional, com foco na gestão de resultados, através da estruturação e implantação de avaliações externas pontuais, inserindo o Brasil no Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) e no Mundial de Indicadores Educacionais da Unesco. Política esta, que teve continuidade em São Paulo com a implantação de um currículo por competências, avaliado anualmente por um sistema de avaliação externo oficial, intitulado Saesp.

Em sua nomeação como Secretária de Educação, Maria Helena Guimarães de Castro destacou em discurso oficial:

O governador José Serra (PSDB) pediu a continuidade do esforço para melhorar a alfabetização, ênfase no uso das avaliações para melhorar a qualidade da aprendizagem, aperfeiçoamentos na gestão do sistema e atenção especial na formação e valorização dos professores, disse Maria Helena por meio da assessoria. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO – 24/07/2007)

Ao citar “ênfase no uso das avaliações para melhorar a qualidade da aprendizagem”, a Secretária deixa evidente a preocupação com a gestão por resultados, estratégia já consolidada na gestão federal pelo Governo da época (PSDB) e uma das prioridades educacionais no PPA 2012 – 2015 do Estado de São Paulo.

Torna-se relevante, neste momento do texto, ressaltar a diferença entre Estado enquanto instituição política representativa do povo, e Governo. Segundo

¹⁰⁴ Disponível em www.agenciabrasil.ebc.com.br/node/622855 - Acesso em 25/11/2012

Fernandes (2004), há uma diferença entre política pública de Estado e política pública de Governo. Enquanto a primeira “reflete os interesses mais permanentes e consolidados do Estado brasileiro”, a segunda “reflete as prioridades, o estilo, a ênfase e o tom definidos por forças responsáveis pela direção do poder executivo nacional durante diferentes períodos”. (FERNANDES, 2004, p. 88)

Dessa forma, a implantação do Currículo Oficial do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual, considerando o contexto político em que ocorreu, trata-se de uma política de Governo e não de Estado, pois reflete as prioridades econômicas de um governo refém do capital estrangeiro e seguidor dos órgãos internacionais de financiamento.

Esta política de Governo está centrada em uma perspectiva capitalista que transita entre o modelo republicano e liberal, pois ao mesmo tempo em que coloca a Educação como direito de todos e tenta unificá-la através de um currículo único, compara-a a um serviço com fins econômicos. Este projeto de Educação se apresenta para a sociedade como um discurso governamental generoso, que atende às ambições econômicas e financeiras das elites dominantes e promete legalmente qualidade educacional para todos os seus alunos, regularmente matriculados em escolas públicas de educação básica estaduais. Convivendo com uma parcela dessa mesma educação privatizada, por vezes, em parceria com o mesmo Estado.

Ao analisar esta questão, Carnoy (2013, p. 262) afirma que “o Estado não está somente envolvido na distribuição e produção de bens, mas, como um Estado dependente, deve interagir com burguesias estrangeiras poderosas e com os Estados metropolitanos que as sustentam”.

Na área educacional, este discurso generoso com tendência liberal, entendido como uma “educação que deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar a sua semelhança” (MARRACH, 2000, p. 45), coloca os indivíduos que estão sob a ação dessa generosidade, como responsáveis pelo sucesso da qualidade anunciada e determinada legalmente, colocando a responsabilidade do fracasso no outro, naquele que não foi competente suficiente para compreender a tarefa proposta.

Logo, este Estado, com esta política de Governo e ideologia curricular de órgãos internacionais como a OCDE, reconhece a importância e poder do currículo escolar e enxerga nele a possibilidade de garantir o controle social e crescimento

econômico para se tornar um Estado competitivo, não só nacionalmente, como também, internacionalmente, através da adoção de um currículo por competências.

O tom eminentemente econômico dos projetos da OCDE tem ampla aceitação nos setores que toma a educação e a formação como bem e serviço mercantis, sujeitos às leis de mercado, ou eufemisticamente, quase mercado. (CHIZZOTTI, 2012, p. 447)

Ao apontar a proposta curricular de órgãos internacionais como a OCDE como uma ideologia dominante, entende-se como “forma de falsa consciência que distorce o quadro que temos da realidade social e serve aos interesses da classe dominante de uma sociedade”. (APPLE, 2006, p. 53)

Essa escolha governamental, que impõe um currículo único para toda a Rede de Ensino Estadual Pública, pode ser entendida como uma escolha pública das quais as “decisões coletivas sobre bens públicos são resultado de decisões individuais”. (BORSANI, 2004, p. 103)

No caso do Estado de São Paulo, no período pesquisado, as decisões parecem emergir de um ideário político dominante, que enxerga sua força eleitoral nos resultados econômicos do Estado.

No ano de 2009, a secretária de educação Sra. Maria Helena Guimarães de Castro é substituída pelo Sr. Paulo Renato de Souza (PSDB)¹⁰⁵, que em 2010 passa o cargo para o então reitor da Unesp, Sr. Herman Voorwald, na gestão do atual governador Geraldo Alckmin (PSDB), dando continuidade à adoção do currículo por competências.

Durante a transição governamental, o discurso sobre a relação entre as indicações econômica/educacionais da OCDE e o Currículo do Estado de São Paulo ficou mais explícito. No PPA 2012-2015, baseado em uma estimativa de crescimento econômico paulista e melhoria considerável do PIB da região, o Governo afirma:

3.2.2 As Oportunidades Educacionais

A população paulista aproxima-se da condição de sociedade educada, cada vez mais apta em atender às exigências e oportunidades abertas pela economia fundada nas novas tecnologias

¹⁰⁵ Entre 1986 e 1990 Paulo Renato de Souza foi Gerente de Operações do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), ocupando a terceira posição da hierarquia do Banco em Washington.

de informação e comunicação. Mas nossos indicadores ainda se distanciam dos níveis almejados, por exemplo, aqueles já alcançados por países da OCDE, da Índia ou da Coréia do Sul. (PPA, 2012-2015, p. 42)

Mais a frente, quando o documento cita a dimensão estratégica do PPA, a questão da economia relacionada à competitividade é salientada:

5.1 DIRETRIZES E OBJETIVOS

Na elaboração do PPA 2012-2015 foi realizada detida reflexão sobre as questões chave do desenvolvimento do Estado, considerada a inserção de São Paulo no contexto socioeconômico que o circunda – brasileiro e internacional – ora em rápida transformação, marcada pela ascensão das economias emergentes. Abrem-se ao país oportunidades de geração de bem estar que, entretanto, só serão usufruídas se forem resolvidos os desafios de competitividade que elas suscitam. (PPA, 2012-2015, p. 75)

Ao destacar a resolução dos desafios de competitividade como condição para a geração de bem estar, o Governo sinaliza ser esta sua diretriz e enxerga na Educação Pública Básica estadual, especificamente no currículo escolar, um dos setores que podem auxiliá-lo nesta direção.

Para garantia de que toda a Rede Pública de Educação adotasse como sua as diretrizes educacionais sinalizadas no PPA, o Governo lançou um dispositivo de mensuração de qualidade, o Idesp, somado aos resultados alcançados pela escola no Saresp e seu fluxo escolar, visando metas que aproximasse os alunos do padrão de qualidade educacional estabelecido, com o objetivo de “atingir índices comparáveis aos dos países da OCDE, que são os mais bem colocados do mundo em termos de qualidade da educação”.(PROGRAMA DE QUALIDADE NA ESCOLA – NOTA TÉCNICA, 2011, p. 5)

Com a implantação do Idesp, que disponibiliza dados anuais das metas atingidas por cada escola e verificado o sucesso obtido, além da autoestima coletiva elevada, toda a equipe escolar passou a receber uma quantia financeira intitulada “bônus por desempenho”, em folha de pagamento extra, geralmente ao final do mês de março de cada ano, após a divulgação dos resultados do Idesp.

Segundo a SEE, em documento intitulado PQE (Programa de Qualidade na Escola – Nota Técnica), várias expressões matemáticas são lançadas para explicar o cálculo do Idesp, a lógica para a bonificação é a seguinte:

Adicional por qualidade (antigo IQ)

Parcela cumprida da meta (antigo IC)

A parcela cumprida da meta é limitada ao intervalo de 0% a 120%, ou seja, se a parcela cumprida da meta for negativa, considera-se que a escola cumpriu 0% da meta estabelecida. Isso ocorre quando a escola piora ou mantém o valor do IDESP de um ano para outro. Por outro lado, se a parcela cumprida da meta for maior do que 120% considera-se que a escola cumpriu 120% da meta. Os valores intermediários são válidos: se a escola cumpre 50% do que estava previsto pela meta, possui IC igual a 50% e se a escola atinge exatamente a meta, o IC é 100%, e assim sucessivamente. Ou seja, qualquer avanço no IDESP de um ano para outro é bonificado, mas o quanto se bonifica depende do quanto a escola cumpre da meta estipulada. (PROGRAMA DE QUALIDADE NA ESCOLA – NOTA TÉCNICA, 2011 p. 7)

O Idesp e a política de bonificação foram formas de coerção e incentivos individuais adotados pelo Estado para que toda a Rede de Educação Básica estadual aderisse e implantasse o Currículo Oficial.

Borsani (2004) explica quais são as “duas formas de se obter a participação dos integrantes de um grupo grande”:

Por coerção ou através de incentivos individuais. Devido ao caráter público da maioria dos serviços básicos oferecidos pelo Estado, como defesa nacional ou ordem pública, é impossível contar com a colaboração voluntária de todos os cidadãos. (BORSANI, 2004, p. 115)

Enquanto forma de incentivo individual e considerando o incômodo que a bonificação provoca entre os educadores, em que apenas alguns selecionados pelo Estado são merecedores de premiação financeira; o Governo provoca o surgimento de um sistema de competição entre as escolas, professores e alunos, em que somente *o melhor* conseguirá alcançar satisfação econômica e qualidade educacional.

Essa corrida ao sucesso instiga os envolvidos na premiação a tomarem atitudes nada convencionais à ética; subestimam alguns alunos que acabam não realizando as provas, privilegiando outros que lhes possam garantir esse sucesso

financeiro. “O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para reduzir a efetividade dos investimentos públicos e privados”. (PEREIRA, 2012, p. 92)

Pedagogicamente, para perseguir estes níveis desejáveis determinados nas metas oficiais, a escola não tem outra forma a não ser trabalhar o Currículo por competências e habilidades proposto e para isso, conta com o seguinte material didático: Caderno do Aluno, Caderno do Professor, Caderno do Gestor, Caderno explicativo do Currículo por áreas de conhecimento, Relatórios dos Estudos do Saesp e as Matrizes de Referência para a Avaliação – Saesp.

Estes materiais são utilizados durante todo o ano com os seguintes perfis:

- Caderno do aluno: Distribuído por bimestre para todos os alunos da Rede Estadual de Educação. Os cadernos têm em média 50 (cinquenta) páginas e apresentam um roteiro de estudos a ser seguido pelo professor e aluno, divididos ordenadamente em “situações de aprendizagem¹⁰⁶”, com textos sobre o conteúdo a ser trabalhado pelo professor naquela situação, seguidos de exercícios de interpretação do texto, roteiros para atividades complementares em grupo, produção escrita/oral e exercícios para serem feitos em casa. Ao final, há uma página para que o aluno escreva um texto sobre o que aprendeu naquele caderno e em algumas situações de aprendizagem, dicas para o aluno de como *aprender a aprender*¹⁰⁷.
- Caderno do professor: Distribuído em quatro volumes no início da implantação da Proposta Curricular para todos os docentes da Rede Pública Estadual por bimestre, em todas as disciplinas e agora disponível online, também por bimestre. É apresentado como um roteiro didático que acompanha a sequência bimestral do caderno do aluno. Foi elaborado, segundo explicação oficial “com sequências didáticas e sugestões de trabalho, nas quais o professor pode se basear para que desenvolva o

¹⁰⁶ Semelhante a unidades a serem trabalhadas dentro de um conteúdo educacional ou livro didático, a diferença está no fato de ter como base o pilar educacional *aprendendo a aprender*.

¹⁰⁷ Um dos quatro pilares da educação segundo o *Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI – Jacques Delors* e também uma das competências relacionadas pela OCDE para um currículo por competências.

conteúdo previsto”. (SÃO PAULO FAZ ESCOLA, 2008¹⁰⁸)

- Caderno do gestor: Tendo como subtítulo “Gestão do Currículo na Escola”, é distribuído para todas as escolas uma vez por ano e tem como objetivo auxiliar a equipe gestora, mais especificamente o professor coordenador pedagógico da Unidade Escolar, na gestão do currículo por competências. Segundo texto oficial, “apresenta situações que versam sobre currículo, planejamento e avaliação. O objetivo é subsidiar o Coordenador em suas práticas, para implementar o currículo estadual, organizar sua crítica e construir a Proposta Pedagógica que representa a identidade da sua escola em particular”. (SÃO PAULO FAZ ESCOLA, 2008)
- Currículo por área de conhecimento: Distribuído para toda a Rede Estadual de Educação, este caderno foi desenvolvido no início da implantação da proposta e utilizado até o momento com o objetivo de apresentar o currículo por competências, a concepção de ensino envolvida e os fundamentos e conteúdos de cada disciplina por área de conhecimento.
- Sumário executivo – Saresp: Apresenta dados estatísticos e informações sobre abrangência, organização e instrumentos utilizados na edição mais recente da avaliação, além de fazer uma síntese comparativa dos resultados de proficiência e nível de desempenho dos alunos avaliados.
- Relatórios dos estudos do Saresp: Apresenta a análise das informações contidas nos questionários aplicados em toda a Rede Estadual de Ensino, uma vez por ano na época em que antecede a aplicação do Saresp. Eles objetivam pesquisar o perfil dos alunos, pais, professores e equipe gestora da escola. Esses dados são tabulados e apresentados todos os anos em um Relatório, que é distribuído em toda a Rede para estudo e conhecimento das equipes escolares.

¹⁰⁸ Disponível em - www.rededosaber.sp.gov.br – Acesso em 28/11/2012

- Relatório pedagógico – Saresp: Este documento é distribuído em toda a Rede Estadual de Educação uma vez por ano e reúne um recorte comentado de modelos de questões do Saresp com o objetivo de análise dos resultados de desempenho dos alunos por níveis de proficiência: abaixo do básico, básico, adequado e avançado.

Para a elucidação desses níveis é considerada a seguinte classificação:

Quadro 04 – Classificação por nível de proficiência

CLASSIFICAÇÃO	NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA E INTERVALO DE NOTAS	DESCRIÇÃO
Insuficiente	Abaixo do básico (<50)	Os alunos, neste nível, demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram.
Suficiente	Básico (50 a 65)	Os alunos, neste nível, demonstram domínio mínimo dos conteúdos, competências e habilidades, mas possuem as estruturas necessárias para interagir com a proposta curricular no ano/série subsequente.
	Adequado (65 a 90)	Os alunos, neste nível, demonstram domínio pleno dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram.

Avançado	Avançado (90 a 100)	Os alunos, neste nível, demonstram conhecimentos e domínio dos conteúdos, competências e habilidades acima do requerido no ano/série escolar em que se encontram.
----------	------------------------	---

Fonte: Sumário Executivo 2011 Saresp, p. 7

- Matrizes de Referência para a Avaliação – Saresp: Com a intenção segundo Fini (2009, p. 5) de “tornar mais clara a vinculação do Saresp ao currículo”, o documento, que é distribuído para toda a Rede Estadual de Educação uma vez por ano, apresenta recortes das habilidades e competências previstas no currículo e serve de base para a elaboração do Saresp. As competências e habilidades são agrupadas por números e disciplinas, servindo também de roteiro para a elaboração das provas internas das escolas que antecedem o Saresp.

O desenho a seguir, retirado do conteúdo oficial indicado para os encontros presenciais (2011/2012) de formação dos professores ingressantes da Rede Pública do Estado de São Paulo, exemplifica a inter-relação direta entre o Currículo e o Saresp:



O material distribuído anualmente em toda a Rede e mais as orientações técnicas centralizadas e descentralizadas desenvolvidas tanto na própria SEE como nas Diretorias de Ensino para uma formação continuada, preveem o cumprimento do currículo prescrito. O Governo do Estado de São Paulo espera implantar um padrão de qualidade educacional que tenha seu alicerce em um currículo por competências e habilidades, controlado pelas avaliações externas nacionais e internacionais, que permitirá, segundo discurso oficial, “uma oportunidade real de aprendizado para inserção no mundo de modo produtivo e solidário”. (PROPOSTA CURRICULAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2008 p. 5)

O Currículo aliado às questões de inserção num mundo de modo produtivo e solidário tem sido tema de pesquisa para alguns autores como Sanfelice, Minto e Lombardi:

Em primeiro lugar, a pedagogia foi tomada em uma única das suas manifestações: a pedagogia para o desenvolvimento de habilidades e competências. Uma pedagogia pobre, vazia de conhecimentos significativos e que vem sendo estimulada pelas Agências Financiadoras e organismos multilaterais para “resolver” os problemas de escolaridade no Terceiro Mundo. A mão de obra barata que os países do Terceiro Mundo têm em abundância, precisa ser preparada, segundo a lógica de mercado, com habilidades e competências para se constituir em classe trabalhadora flexível e disponível à exploração do capital. (SANFELICE, MINTO e LOMBARDI, 2009, p. 55)

A simpatia do Governo do Estado de São Paulo, com as determinações educacionais internacionais como as da OCDE, certifica o grau de importância que as questões financeiras e econômicas ocupam no governo paulista voltadas para a política pública educacional.

Freitas (2011) em sua dissertação de mestrado – PUC/SP ao escrever sobre as influências de órgãos internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), na política educacional brasileira, afirma que “o desencadeamento destas diretrizes políticas educacionais, são percebidas no Brasil e promovidas por agentes pertencentes ao mesmo partido – PSDB”. (FREITAS, 2011, p. 84)

Este partido se manteve no governo do Estado de São Paulo durante todo o

recorte temporal proposto nesta tese, podendo ser comparado ao modelo de ciclos partidários presente na “Teoria da Escolha Pública” apresentada nos estudos de Borsani (2004):

Segundo este modelo, a motivação dos partidos e de seus membros não se baseia exclusivamente em alcançar o poder, mas está orientada para a obtenção do governo com o objetivo principal de implementar as políticas partidárias sustentadas por suas principais bases de apoio eleitoral. Ou seja, não são somente as eleições e a lógica de maximização dos votos que motivam os partidos; a ideologia do partido também importa. (BORSANI, 2004, p. 122)

O grau de importância ocupado por essas determinações internacionais torna-se algo fundamental para que um retorno qualitativo/econômico ocorra. Talvez essa relação de importância seja uma hipótese para explicar os altos valores financeiros destinados à Educação Básica pública estadual, especificamente, nas ações financeiras relacionadas ao Currículo Oficial no período estudado.

Resta saber, se essas quantias foram suficientes e gastas adequadamente com adoção de expedientes orçamentários transparentes e livres de oneração financeira.

Uma leitura atenta para as questões políticas e econômicas que envolvem o Currículo do Estado de São Paulo para a Educação Básica estadual provoca, no mínimo, uma reflexão a respeito dos reais significados de um currículo baseado em competências e habilidades. Considerando o problema central desta tese, torna-se importante refletir como os expedientes financeiros se moldaram dentro dessa lógica curricular implantada, que comportamentos despertaram nos sujeitos envolvidos e como influenciou o financiamento público educacional e a qualidade anunciada.

3.1 Educação Compromisso de São Paulo

Com este título, a SEE lança no ano de 2011, um programa de governo que prevê, até o ano de 2030, posicionar a Educação Básica pública estadual de São Paulo entre os vinte e cinco melhores sistemas de educação do mundo, voltando a salientar as influências de organizações internacionais como a OCDE.

Apresentação oficial do Programa Educação Compromisso de São Paulo

Visão da Rede Estadual de São Paulo para 2030



Fonte: Educação Compromisso de São Paulo¹⁰⁹

O Programa é estruturado em cinco pilares:

- 1- Valorizar e investir no desenvolvimento do capital humano;
- 2- Aprimorar as ações e a gestão pedagógica com foco nos resultados dos alunos;
- 3- Lançar as bases de um novo modelo de escola e um regime de carreira para deixar o magistério mais atrativo;
- 4- Viabilizar mecanismos organizacionais e financeiros para operacionalizar o Programa;
- 5- Mobilizar, engajar e responsabilizar a Rede, os alunos e a sociedade.

Considerando estes pilares e desejando cumpri-los, a SEE no início do ano de 2011 implanta um dos principais projetos pertencentes ao programa *Educação Compromisso de São Paulo*, intitulado *Escolas Prioritárias*. Um grupo de 1.206¹¹⁰ escolas diagnosticadas como de maior vulnerabilidade, por não terem atingido suas metas oficiais no Saresp, são agrupadas e consideradas prioridades em toda a Rede

¹⁰⁹ Disponível em - <http://pt.slideshare.net/cogepcepam/educacao-compromisso-de-sao-paulo>

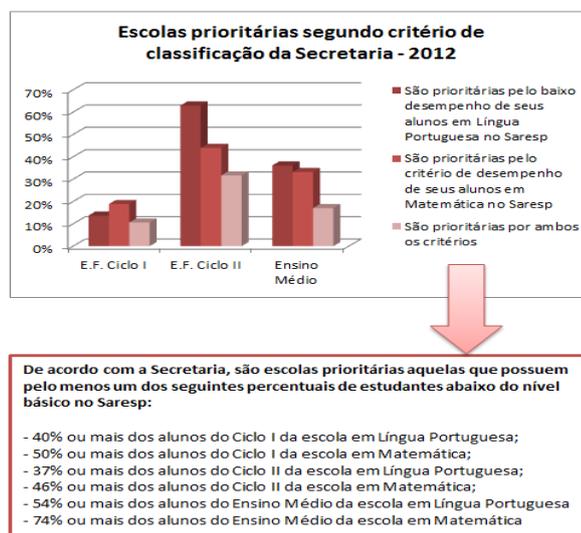
¹¹⁰ Há um desencontro entre a informação oficial do número de escolas prioritárias deste período pela própria SEE. Em alguns documentos aparecem 1.203 escolas, já em outros, 1.209. O número 1.206 é citado no PPA 2012-2015.

estadual de Educação Básica, sendo otimizados todos os recursos já disponíveis a elas.

Em 2011, essas escolas somavam, segundo dados oficiais, um total de 1206 (um mil duzentas e seis) unidades e em 2012 já alcançava a quantia de 1600 (um mil e seiscentas) escolas, apesar de o Governo continuar trabalhando oficialmente com o número de escolas anunciado em 2011¹¹¹.

Os critérios utilizados para classificação¹¹² foram os seguintes:

Quadro 05 - Critérios adotados para classificação de uma escola prioritária



Fonte: Observatório da Educação¹¹³

Com o compromisso assumido em dezembro de 2011, ocasião do lançamento do programa *Educação Compromisso de São Paulo*, o Governo do Estado enfatiza o trabalho com as escolas prioritárias e promete fazer a Rede estadual de ensino alcançar níveis de excelência e valorizar a carreira de professor.

No PPA 2012 –2015, já em resposta ao quinto pilar, uma das ações de

¹¹¹Em reuniões com a equipe da SEE sobre as escolas prioritárias, o número trabalhado durante o ano de 2012 foi de 1.600 escolas, mas os documentos oficiais continuaram com um discurso de 1.206 unidades.

¹¹²Disponível em http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=1184%3Aquase-f-das-escolas-da-rede-sao-consideradas-prioritarias-por-criterios-de-desempenho-no-saresp&option=com_content&Itemid=98 - Acesso em 10/12/2012.

¹¹³Disponível em - www.observatoriodaeducacao.gov.br -Acesso em 10/12/2012

melhoria da qualidade de ensino é justamente o projeto *Escolas Prioritárias*, que tem como meta “alcançar em quatro anos uma melhoria significativa nos índices de aproveitamento escolar”. (PPA, 2012-2015, p. 85). Mas na LOA e Balanço Financeiro de 2012, não há nenhuma ação orçamentária específica direcionada às escolas prioritárias.

Para acompanhá-las, além dos recursos já disponíveis para todas as escolas da Rede, foi implantado um sistema, a princípio, apenas de registro escrito e posteriormente online, de monitoramento das ações desse grupo de escolas. Seu objetivo é melhorar os índices no Saesp e tem como título PAP (Plano de Ação Participativo).

O PAP prevê uma série de ações de governabilidade escolar divididas por dimensões que, discutidas com a comunidade local, passam a ser realizadas pela escola e monitoradas pela equipe da Diretoria de Ensino onde a escola está inserida, que por sua vez, é monitorada pela SEE.

Além da implantação do PAP, o Governo também promete, através de comunicado oficial publicado no site da Educação¹¹⁴, investir R\$ 178 milhões em obras para reformas e melhoria em 400 das escolas prioritárias em todo o Estado de São Paulo, com intervenções nas demais até 2013 e implantar mais um programa intitulado *Residência Educacional*.

Outra ação específica para as escolas prioritárias é a implantação, a partir de 2012, da Residência Educacional, nova modalidade de estágio para universitários que tem como objetivo fortalecer os cursos de licenciatura e colaborar no enfrentamento das vulnerabilidades de aprendizagem das escolas estaduais. Inicialmente, serão atendidas 254 escolas das 20 diretorias de ensino que têm em seu quadro 30% ou mais de escolas prioritárias. O estudante universitário participante da residência terá bolsa (o valor previsto é de cerca de R\$ 500) e auxílio-transporte. (PORTAL DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 10/12/2012)

As bolsas de estudo são pagas diretamente para os bolsistas que repassam para as instituições de ensino superior onde estudam. Novamente, mesmo que indiretamente, o Governo do Estado de São Paulo acaba financiando o Ensino Superior privado através da Educação Básica pública estadual.

¹¹⁴<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp/escolas-prioritarias> - Acesso em 10/12/2012

As quantias iniciais envolvidas na ação foram divulgadas pelo Governo do Estado em 14/06/2013:

Investimento

O programa conta com o investimento de R\$ 81,6 milhões, sendo R\$ 34 milhões somente no próximo semestre. Os residentes atuarão em sala de aula junto com o professor para conhecer a rotina de tarefas pedagógicas. A jornada de trabalho será de até 15 horas semanais, obedecendo limite de 6 horas por dia. (PORTAL DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO¹¹⁵, 14/06/2014)

O programa *Educação Compromisso de São Paulo* prevê ainda, para atender o primeiro e o terceiro pilares, a implantação gradativa na Rede de Educação Pública Estadual, o Ensino Médio de tempo integral, com incentivos financeiros aos professores que nela atuarem, além de convidar em discurso público, a população paulista para assumir compromisso com a Educação pública estadual¹¹⁶.

O segundo pilar do Programa enfatiza *aprimorar as ações e a gestão pedagógica com foco nos resultados dos alunos*, salientando mais uma vez a preocupação do governo com o resultado nas avaliações externas, visto que o objetivo maior do Programa é melhorar os índices oficiais das escolas consideradas prioritárias no Saesp.

Entende-se ao ler os documentos orçamentários, que esta avaliação externa está contida em um investimento amplo intitulado na LOA e Balanço Financeiro de *avaliação do sistema educacional*, não havendo uma especificação exclusiva para o Saesp, o que dificulta mais uma vez a pesquisa e fere novamente o princípio legal de transparência dos gastos públicos

Uma vez por ano, alunos de determinadas séries do Ensino Fundamental e do último ano do Ensino Médio são avaliados pelo Estado com aplicação de provas escritas, preparadas por uma instituição contratada pelo Governo do Estado de São Paulo, para elaboração das provas e aplicação em todo o Estado em dias pré-determinados oficialmente.

¹¹⁵ <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/representantes-de-universidades-participam-de-reuniao-do-programa-residencia-educacional> - Acesso em 14/06/2014.

¹¹⁶ *Governador anuncia programa de ações e convida a sociedade para compromisso pela Educação*, 15/10/2011 – www.educacao.sp.gov.br – Acesso em 10/12/2012.

A tabela a seguir demonstra um histórico das instituições responsáveis e das quantias financeiras envolvidas na preparação e realização do Saesp no período estudado, de acordo com publicações em Diário Oficial:

Tabela 14 - Verba pública destinada à elaboração de avaliação externa- Saesp e empresas contratadas pelo Governo do Estado de São Paulo, 2008 – 2012

Valores em R\$ Milhões

ANO	VALOR	DIÁRIO OFICIAL	EMPRESA	
			CONTRATADA	DISPENSA DE LICITAÇÃO
2008	37.949	20/11/2008 - Executivo I, p.177	FUNDAÇÃO CESGRANRIO	SIM
2009	27.418	30/09/2009 - Executivo I, p. 33	CAED ¹¹⁷	NÃO CONSTA EM D.O.
2010	33.487	23/03/2011 - Executivo I, p. 29	VUNESP ¹¹⁸	SIM
2011	42.303	12/10/2012 - Executivo I, p.65	VUNESP	SIM
2012	37.800	07/11/2012 - Executivo I, p. 46	VUNESP	SIM

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo

A avaliação externa é elaborada tendo como base o Currículo Oficial do Estado, portanto a exigência de seu cumprimento. O que se ensinou, como se ensinou e o que se aprendeu são os expoentes que dirão se as metas quantitativas foram alcançadas pela escola, dados a serem divulgados no ano seguinte.

Novamente Campos (2010), escrevendo ainda sobre o currículo, coloca-o dentro de uma lógica imposta pelas avaliações externas que acaba influenciando o como e o que se ensina:

Ao lado da formação de professores e da implantação dos sistemas centralizados de avaliação de resultados, o currículo compõe uma nova lógica de regulação da educação que procura combinar um certo grau de flexibilidade e autonomia local com o controle central de variáveis estratégicas, com o objetivo de intervir no âmago do processo educacional, ou seja, no que se ensina e como de ensina, no que se aprende e como se aprende. (CAMPOS, 2010, p. 04)

¹¹⁷ Instituição ligada à Universidade Federal de Juiz de Fora.

¹¹⁸ Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista *Julio de Mesquita Filho*.

Essa intenção de intervenção curricular, aliada ao compromisso oficial de financiar a qualidade educacional pública estadual, está presente com maior clareza no PPA 2012 – 2015, quando o Governo do Estado prioriza a introdução da gestão por resultados, com foco no desempenho do aluno:

Reestruturação Administrativa, O Decreto nº 57.141, de 18/07/2011, que reorganiza a Secretaria da Educação, visa modernizar, racionalizar, criar uma estrutura administrativa estável, com foco na estratégia e na demanda, com o objetivo de fortalecer as estruturas regionais, desonerar as escolas sobrecarregadas pela burocracia e introduzir a gestão por resultado, com foco no desempenho do aluno. (PPA 2012 – 2015, p. 85)

Com a implantação em toda e Rede Estadual de Educação Básica pública do *Currículo Oficial* e do programa *Educação Compromisso de São Paulo*, o Governo do Estado de São Paulo espera alcançar níveis elevados de qualidade educacional, representados por aumento nos índices do Saesp.

3.2 Os expedientes financeiros

Para iniciar a análise dos expedientes financeiros envolvidos na implantação e sustentação do *Currículo Oficial do Estado de São Paulo* e do programa *Educação Compromisso de São Paulo* é preciso contextualizar a política econômica/educacional do Estado no ano de 2008, ocasião em que foi implantado o currículo.

Essa contextualização se faz necessária pela relação econômica e educacional estabelecida entre o Governo do Estado de São Paulo na época de implantação do Currículo Oficial e os órgãos internacionais como FMI (Fundo Monetário Internacional).

Assim, o primeiro expediente orçamentário a ser discutido é sem dúvida as dívidas externa e interna brasileira e estadual, com ênfase no superávit primário. Conceituando este último como:

O superávit primário é a forma, ou melhor dizendo, é o mecanismo contábil prioritário na política econômica brasileira que retira parcela importante do orçamento público federal e que envolve orçamento

dos outros níveis de governo para o pagamento apenas dos juros da dívida pública. (EDNIR e BASSI, 2009, p. 133)

Instala-se, aqui, o primeiro expediente onerador do financiamento público, não só para a área educacional, mas para todas as outras áreas de um governo. Esse expediente está expresso no Balanço Financeiro dos anos pesquisados dentro do programa de maior gasto do Governo do Estado de São Paulo, intitulado “Encargos Especiais”, em que as dívidas internas e externas, juntamente com o superávit primário, estão presentes.

Em termos nacionais, desde que o Brasil passou a existir enquanto nação, convive com o fantasma da dívida externa, mas a partir do ano de 1990¹¹⁹ ele ficou mais em evidência, tornando-se objeto de discussões políticas, estudos econômicos e acadêmicos.

Tomando como base a dívida pública nacional¹²⁰, segundo Madza e Bassi (2009), a dívida externa brasileira em dezembro do ano de 2007 era de R\$ 1.150 trilhões. Segundo o “ABC da dívida – sabe quanto você está pagando?”¹²¹ - em dezembro de 2011 este número chegou a R\$ 2.536 trilhões. Com esta dívida, o Brasil precisava e ainda precisa convencer o FMI de que mesmo devendo, é um bom pagador e sabe “economizar” para pagar a dívida externa.

O Estado de São Paulo, a exemplo do Governo Federal, também realizou empréstimos internacionais com o FMI. Em agosto de 2008, o então Governador de São Paulo Sr. José Serra (PSDB) realizou, com autorização do Ministério da Fazenda, um empréstimo junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Bird (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) no valor de 3,5 bilhões de reais¹²².

Esse empréstimo só foi possível porque os técnicos do Ministério da Fazenda constataram que o Estado de São Paulo registrava sucessivos superávits primários, ou seja, estava fazendo muito bem sua lição de casa. Logo, uma parcela que

¹¹⁹ Período de aumento de financiamento das importações brasileiras para manter a inflação baixa durante o Plano Real.

¹²⁰ Soma de tudo aquilo que todos os órgãos do Estado brasileiro devem, incluindo o governo federal, estados, municípios e empresas estatais.

¹²¹ - Movimento pela auditoria cidadã - www.divida-auditoriacidada.org.br – Acesso em 02/12/2012.

¹²² Fonte: Portal do Governo do Estado de São Paulo 30/08/2008 www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=9823&c=6 - Acesso em 01/12/2012.

poderia ser direcionada para investimentos em várias áreas, inclusive a educacional, estava sendo poupada para pagamento de juros da dívida interna e externa.

No Portal de Transparência do Governo do Estado de São Paulo, há especificação da dívida interna e externa do Estado que, em agosto de 2012, alcançou as seguintes quantias:

Tabela 15 - Dívida interna e externa do Estado de São Paulo, agosto/ 2012

Valores em R\$ Bilhões

	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHADO	LIQUIDADO
Consolidado	12.569.282.307	12.509.367.582	8.208.654.465	8.208.654.465
Dívida interna	12.182.940.354	12.055.403.211	7.949.565.042	7.949.565.042
Dívida externa	386.341.953	453.964.371	259.089.423	259.089.423

Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo¹²³

Para chegar aos valores especificados nas colunas empenhado e liquidado, o Estado de São Paulo soube demonstrar confiança ao capital estrangeiro. Em setembro de 2010 recebeu o *rating BBB da agência internacional Standart&Poor's*¹²⁴ e em julho de 2011, recebeu o mesmo rating da agência *Fitch Ratings*, ambos por capacidade de honrar compromissos financeiros.

Na avaliação da agência São Paulo possui papel relevante na economia brasileira, concentrando 22% da população brasileira e 33% do Produto Interno Bruto (PIB). O Estado depende principalmente de sua arrecadação, que corresponde a 74% das receitas operacionais em 2010, o que indica baixa dependência do governo federal. (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO¹²⁵, 29/07/2011)

Em fevereiro de 2011, a diretora-gerente do FMI, Sra. Christine Lagarte, veio pessoalmente a São Paulo para conferir os investimentos de pretensão do governo

¹²³ Disponível em www.transparencia.sp.gov.br - Acesso em 08/12/2012

¹²⁴ Standart&Poor's e Fitch Ratings são consultorias independentes e especializadas em ratings e avaliação de risco. Fonte: Portal do Governo do Estado de São Paulo 27/09/2010 www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=9823&c=6 - Acesso em 01/12/2012.

¹²⁵ Disponível em www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=9823&c=6 - Acesso em 01/12/2012

para até 2014 no Estado, garantindo com isso, um bom relacionamento entre as duas esferas.

Surgem, então, várias ações governamentais para, além de garantir o superávit primário, impulsionar o crescimento econômico paulista.

Com o intuito de auxiliar o crescimento econômico e elevar o nível de qualidade da Educação Básica pública estadual, a implantação do Currículo Oficial em toda a Rede de Educação Básica pública foi uma medida que visava ter na Educação uma das armas favoráveis ao crescimento urgente e necessário que o momento econômico solicitava e responder positivamente à dependência do capital estrangeiro.

Para garantir o retorno econômico/educacional esperado, o Governo do Estado de São Paulo investiu milhões de reais de todo o seu orçamento destinado à Educação na implantação, sustentação e manutenção do Currículo Oficial, em toda a Rede pública estadual de Educação Básica.

Segundo dados oficiais disponibilizados pela FDE, em seu Relatório Bienal¹²⁶, apenas no item Caderno do Aluno, foi gasto no ano de 2011 R\$ 65,2 milhões e no ano de 2012, R\$ 55,4 milhões.

A FDE justifica a diminuição de gastos com o material de um ano para o outro por terem sido reaproveitados cadernos impressos e não utilizados de anos anteriores¹²⁷.

A forma como esse investimento chegou até a escola, especialmente até o aluno, com a promessa oficial de qualidade educacional, levando em consideração o grande volume de material rapidamente disponibilizado, recursos tecnológicos, grandes repasses de verbas e instituição de bonificação por mérito, seguido de uma reorganização da própria SEE, ocasionou um grande impacto na Rede Pública Estadual de Educação que, em alguns momentos, contribuiu para a oneração financeira e prejuízo qualitativo da educação.

Logo de início, para distribuir todo o material referente ao currículo, a FDE

¹²⁶Fonte: Relatório Bienal FDE 2011-2012, p. 23.

¹²⁷Os gastos com este material em anos anteriores, após longa pesquisa, não foi possível encontrar, visto que o Relatório Bienal utilizado neste estudo foi entregue pela primeira vez na forma impressa nas escolas estaduais de São Paulo no mês de maio de 2013.

organizou e ainda organiza uma logística que envolve a contratação de empresas para a impressão do material em gráficas diferentes e com distribuição pelos correios. Cada gráfica fica responsável pela impressão de determinado material.

Segundo D.O. de 28/11/2012, as gráficas responsáveis pela impressão de *Cadernos dos Alunos* por disciplina são as representadas abaixo, com os valores respectivos a *Serviços de impressão, embalagem e expedição do Livro de Atividades do Aluno 2012, destinados às Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino* referentes apenas a alguns volumes, pois tanto a entrega como a contratação, pagamento e a impressão, ocorrem por etapas em períodos do ano letivo.

Tabela 16 – Gráficas responsáveis pela impressão de cadernos dos alunos do Currículo Oficial do Estado de São Paulo

Valores em R\$ Milhões

GRAFICA	VOLUME	LOTE	DISCIPLINA	VALOR
LOG PRINT ¹²⁸	3	1	X	1.958.796
LOG & PRINT	4	1	Artes e Ciências	1.774.482
LOG & PRINT	1	X	Artes e Ciências	1.882.394
LOG & PRINT	1	1	Artes e Ciências	1.855.836
POSIGRAF ¹²⁹	3	5	Matemática e sociologia	2.155.752
POSIGRAF	3	6	Inglês e química	1.914.551
POSIGRAF	4	6	Inglês e química	1.798.758
POSIGRAF	4	5	Matemática e sociologia	1.973.849
POSIGRAF	1	X	Inglês e química	2.109.106
POSIGRAF	1	X	Matemática e sociologia	2.275.009
POSIGRAF	1	5	Matemática e sociologia	2.343.855
POSIGRAF	1	6	Inglês e química	1.921.919
ESDEVA ¹³⁰	4	2	Geografia e Filosofia	2.220.927
ESDEVA	3	2	Geografia e Filosofia	2.354.937

¹²⁸ Instalada em Vinhedo, interior do Estado de São Paulo, <http://www.logprint.com.br> - Acesso em 14/06/2014.

¹²⁹ Gráfica mantida pelo grupo Positivo, com instalações em Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba <http://www.positivo.com.br/pt/grafica> - Acesso em 14/06/2014.

¹³⁰ Localizada em Juiz de Fora (MG) pertence ao grupo Solar, fundador do jornal "Tribuna de Minas" e mantenedor das rádios "Solar AM e FM" <http://www.youtube.com/watch?v=EOir9blfZGk> - Acesso em 14/06/2014.

ESDEVA	1	X	Geografia e Filosofia	2.694.709
ESDEVA	1	2	Geografia e Filosofia	2.437.294
PLURAL ¹³¹	3	3	Física e História	2.089.517
PLURAL	4	3	Física e História	2.019.935
PLURAL	1	X	Física e História	2.363.880
PLURAL	1	3	Física e História	2.103.365
ARAGUAIA ¹³²	3	4	Língua Portuguesa e Biologia	2.920.091
ARAGUAIA	4	4	Língua Portuguesa e Biologia	2.567.371
ARAGUAIA	1	X	Língua Portuguesa e Biologia	3.191.262
ARAGUAIA	1	4	Língua Portuguesa e Biologia	2.765.608
ARAGUAIA	1	4	Língua Portuguesa e Biologia	2.589.965

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo de 28/11/2012, Executivo I, p. 43 e 44¹³³

Na tabela 16, a letra X preenche a lacuna em substituição ao número de lote não informado em D.O. para o preenchimento adequado da coluna. Esta ausência de informação, além de comprometer a pesquisa e prejudicar o princípio de transparência dos gastos públicos, indica uma confusão de registro comprometedora do financiamento público.

Em alguns dos casos, como é o caso da gráfica LOG & PRINT, houve o registro de pagamento por cadernos, mas não se sabe de qual disciplina do currículo. Em todas as contratações, há alguma falha nas informações, às vezes o número do *Lote*; em outros, o *Volume*. Isso dificulta entender se o pagamento foi realizado pela aquisição de material diferente do já registrado.

A SEE se baseia no número de alunos matriculados e cadastrados na Prodesp (CIA de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), em ano anterior, para a encomenda dos cadernos.

Ao entregar o material nas escolas, também é entregue uma reserva técnica, que em média representa 10 (dez) volumes a mais do total, além de uma reserva de 40 (quarenta) volumes entregues nas Diretorias de Ensino. Caso estas reservas não

¹³¹ Gráfica mantida pelo grupo Folha de São Paulo - http://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca_o_grupo.shtml - Acesso em 14/06/2014.

¹³² Localizada em Brasília (DF) <http://www.graficaraguaia.com.br/> - Acesso em 14/06/2014

¹³³ - www.imprensaoficial.sp.gov.br - Acesso em 03/12/2012.

sejam suficientes, a SEE orienta que seja realizado um remanejamento entre as escolas.

Considerando o número de alunos, classes, escolas e Diretorias de Ensino da Rede Estadual de Educação e o curto período em que a entrega deve ser feita, respeitando o início do ano letivo, fica complicado cumprir um prazo que respeite o início das aulas, pois os atrasos na entrega, dificultam o início dos trabalhos dos professores no primeiro período letivo.

Tentando precaver-se desses danos, a SEE distribuiu uma reserva técnica maior para as Diretorias de Ensino e escolas públicas da Rede a partir de 2010, que resultou em acúmulos nos armários das escolas. Para acabar com o problema, algumas escolas davam os cadernos para os alunos levarem para suas casas, ou então, no esquecimento do material, o aluno ganhava outro. Mas mesmo assim, o problema continuou.

A SEE orienta que este material excedente seja retirado pelas Diretorias de Ensino e orienta o remanejamento, mas na prática, quando o material já se tornou acúmulo inconveniente, porque já se chegou ao término do bimestre e já se providenciou e/ou improvisou o material; esses cadernos para remanejamento se tornaram obsoletos para o bimestre seguinte.

Com o problema logístico e de acúmulo dos cadernos nas dependências das escolas ocupando espaço necessário para outros fins, algumas equipes gestoras se livram irregularmente do material, jogando-os em locais distantes da escola, ou doando-os para organizações que trabalham com papel reciclável.

Em junho de 2008, uma Diretora de escola pública do Estado de São Paulo foi afastada por denúncia de envolvimento em descarte irregular de Cadernos de Alunos do Currículo Oficial:

Cadernos para escolas públicas achados em caçamba de entulho.
SÃO PAULO - Um total de 8 toneladas de cadernos com emblemas da Prefeitura de São Paulo e do governo estadual foi encontrado, após uma denúncia anônima, dentro de uma caçamba de um caminhão no interior da Aparas Felipe Comercio Papéis para Reciclagem Ltda., localizada na Estrada Municipal, no Jardim Silveira, em Barueri, na Grande São Paulo. Após receberem a denúncia, na tarde de quinta-feira, 19, investigadores do 1º Distrito Policial de Osasco foram até o endereço e entraram na empresa, localizando os cadernos, novos e em branco, escondidos no fundo

da caçamba sob as aparas e cobertos por uma lona. (JORNAL DE DOMINGO¹³⁴, 21/06/2008)

Em outubro de 2009, outra Diretora de escola pública do Estado de São Paulo foi afastada pelo mesmo motivo:

Livros escolares são achados no lixo em Ribeirão Preto (SP). Pelo menos 1.500 cadernos de exercício do aluno distribuídos pela rede estadual neste ano foram encontrados em uma caçamba de lixo ao lado da escola Eugênia Vilhena de Moraes, na Vila Virgínia, em Ribeirão Preto (313 km de São Paulo).

Diretora é afastada após livros serem encontrados em lixo

A maior parte do material estava solta, mas havia exemplares em embalagens fechadas. Na etiqueta, constavam o nome e o endereço da escola. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO¹³⁵, 27/10/2009)

E em agosto de 2012, mais uma vez o descarte irregular do mesmo material foi notícia:

Livros didáticos são jogados em rodovia de Guapiara, SP Material com a marca do governo de SP estava em embalagens lacradas. Polícia Civil da cidade abriu inquérito para averiguar o caso. A Polícia Civil de Guapiara (SP) está investigando o descarte de material didático na cidade. Aproximadamente 800 exemplares de 'Caderno do Aluno' foram encontrados às margens da Rodovia Sebastião Ferraz Camargo Penteado (SP-250). As embalagens ainda lacradas continham títulos selecionados para este ano letivo, 2012. Os livros estavam em uma área onde funcionava um antigo lixão da cidade e que fica às margens da SP-250. "Um morador que passava pelo local viu o material e chamou a polícia. (PORTAL G1 ITAPETININGA E REGIÃO¹³⁶ - 16/08/2012)

Segundo texto publicado nos referidos jornais, pacotes de *Cadernos de Alunos* lacrados, com informações em etiquetas do ano e o elevado número de material descartado permitem graves suspeitas, não só pelo fato de a SEE enviar quantias a mais de reserva técnica, mas dúvidas em relação ao número de alunos

¹³⁴ Disponível em -- <http://jornaldedomingo.blogspot.com.br/2008/06/cadernos-para-escolas-pblicas-achados.html> - Acesso em 02/12/2012.

¹³⁵ Disponível em - <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u643759.shtml> - Acesso em 02/12/2012.

¹³⁶ Disponível em - <http://g1.globo.com/sao-paulo/Itapetininga-regiao/noticia/2012/08/cadernos-didaticos-sao-jogados-em-rodovia-de-guapiara-sp.html> - Acesso em 02/12/2012.

frequentes nas escolas públicas do Estado, informado pelas escolas para a Diretoria de Ensino e posteriormente a SEE.

Durante o ano letivo, cada escola da Rede Pública do Estado de São Paulo cadastra seus alunos no sistema Prodesp. Alunos transferidos ou que abandonaram os estudos por qualquer motivo que registre sua ausência prolongada, não devem constar em registro como aluno frequente. Infelizmente, as escolas não informam em tempo hábil, ou por excesso de trabalho na secretaria da escola, ou por não saber o paradeiro do aluno ou ainda, por descuido mesmo. Caso essa baixa não ocorra no sistema, o aluno fica como pertencente àquela escola, sendo contabilizado para efeito de repasse de verbas e material didático.

Outro fator que contribui para que alguns alunos *fantasma* continuem constando na lista de matriculados registrada na Prodesp, é a alta taxa de evasão dos alunos do período noturno das escolas. Por motivos diversos, os alunos acabam abandonando os estudos e quando essa contagem de estudantes é informada; classes, com número reduzido de matrículas, são fechadas e os alunos são remanejados para outra sala da mesma série dentro da mesma escola ou não.

A consequência é ter professores com jornada reduzida e salário também. Na tentativa de manter a situação funcional dos professores da escola e o repasse de verbas, algumas equipes gestoras encontram brechas no sistema de cadastro de alunos e mantêm os alunos no sistema, irregularmente. Quando investigadas, alegam que seus alunos apenas se ausentaram naquele dia ou ainda que irão saber a causa da ausência.

Mecanismos mais eficientes para saber o real número de alunos frequentes nas escolas precisam ser urgentemente implantados pelo Estado, talvez registros eletrônicos dos alunos¹³⁷, dentro de um sistema integrado que permita uma consulta pública em que tanto os órgãos oficiais possam ser informados como a própria família dos alunos, pois, tecnologicamente, há instrumentos precisos para esse fim, tão diferentes do controle manual frágil com que é feito. O controle é baseado apenas em diários de classe que nem sempre são preenchidos adequadamente pelos professores.

¹³⁷ No ano de 2014, a SEE do Estado de São Paulo dá início a implantação deste sistema integrado online, com as primeiras orientações técnicas para alimentação e manutenção do sistema – “Secretaria Escolar Digital” – disponível em <https://sed.educacao.sp.gov.br> – Acesso em 17/06/2014.

Quanto ao uso do *Caderno do Aluno*, no início foi visto como novidade, despertou curiosidade e certa dificuldade por o Currículo trabalhar com competências e habilidades, mas esse novo jeito de aprender, no decorrer dos anos, como não ocorreram grandes mudanças no material¹³⁸, passou a ser apenas uma lição de casa a mais para o aluno, visto que facilmente se encontram na internet, através de qualquer site de busca, as respostas certas dos Cadernos de acordo com as disciplinas.

Dessa forma, acabou neutralizando o objetivo desse material, que deveria ser inovador e atrativo ao aluno e como se é de esperar, novamente um rombo no financiamento público. Por não apresentar revisão a contento, tornou-se um material inexpressivo, de pouca contribuição para a qualidade educacional como previsto no início de sua implantação.

Em março de 2009, a Fundação Vanzolini, responsável pela elaboração do material pedagógico da então Proposta Curricular do Estado de São Paulo, enviou para a gráfica uma impressão incorreta no Caderno do Aluno e no de Professor de 6ª série de geografia - 500 mil cadernos. Situava o Paraguai duas vezes na América do Sul e excluía o Equador. Na ocasião, a SEE, após distribuição e constatação do erro, determinou a troca do material, com nova impressão, mas com custos para a Fundação Vanzolini.

No portal eletrônico da Adusp¹³⁹ (Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo) de 11/05/2009, em comentário sobre o ocorrido, a Prof^a. Dra. Maria Otília Bochini, do Departamento de Jornalismo e Editoração da ECA, afirma que “o problema não é o erro é a falta de revisão. A falta de revisão antes de mandar imprimir revela despreparo e desconhecimento da Fundação Vanzolini”. (INFORMATIVO ADUSP nº 281, 2009, p. 3)

Outro fator relacionado ao material intitulado “Caderno do Aluno” foi a resistência dos professores em utilizá-lo. Em 2007 quando os estudos para a implantação da Proposta Curricular do Estado foram divulgados, houve movimentação na SEE por ter que ouvir professores representados na então

¹³⁸A própria FDE se orgulha em afirmar que reaproveita o material *caderno do aluno*. Em 2011 foram reutilizados 13,5 milhões de cadernos de anos anteriores e em 2012 este número subiu para 27,5 milhões de cadernos reutilizados (Relatório Bienal FDE 2011-2012, p. 24).

¹³⁹<http://www.adusp.org.br/index.php/197-defesa-da-universidade/privatizacao/fundacoes/786-fundacao-vanzolini-recebe-do-governo-serra-r-46-milhoes-em-dois-contratos-sem-licitacao> – Acesso em 30/11/2012

Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (órgão central da SEE), aliada aos estudos de acadêmicos da área, que já haviam trabalhado na própria SEE.

Como não houve um amplo debate entre os professores, eles foram pegos de surpresa com o material e começaram a participar de uma série de orientações técnicas (formação em serviço), que ocorrem até hoje, com o objetivo de dar clareza ao material e explicar sua proposta de trabalho. Há no site da SEE um espaço para que o professor dê sugestões sobre o material, aponte falhas ou ainda registre boas práticas, mas não visa a mudanças da proposta curricular.

Essa resistência, pela dificuldade de trabalhar o material didático, foi pela traumática mudança de material, visto que sua estruturação acabou comprometendo a Educação, pois um currículo prescrito, só alcança seu objetivo qualitativo oficial se seguido em suas etapas.

Mesmo que o professor queira ir além dos Cadernos, na maioria das vezes, não tem como fugir do currículo que prioriza trabalhos que se voltam a competências e habilidades, pois o objetivo é alcançar a pontuação visada no Saesp ao final do ano e não prejudicar a equipe, pois o prêmio por escola é uma bonificação que equivale, às vezes, mais que o dobro do salário.

Quanto aos outros Cadernos, são objetos de estudo de toda equipe escolar. Documentos extensos e de linguagem técnica como os Relatórios do Saesp, Sumário Executivo e a própria Matriz de Referência, exigem estudos não só em algumas reuniões para esse fim, mas durante todo o ano letivo, fato que não ocorre.

Durante o ano, os professores se reúnem no mínimo duas vezes por semana para discutirem questões relacionadas ao currículo e trabalharem os documentos oficiais necessários ao seu entendimento e aplicabilidade, mas na prática, dão conta apenas do primeiro item, não conseguindo estudar a fundo os documentos oficiais do currículo e do Saesp.

Esses documentos impressos por gráficas contratadas pela FDE, em papel tipo fotográfico¹⁴⁰ brilhante, que deveriam ser manuseados por toda a equipe escolar durante o ano letivo, ficam mais engavetados do que em uso.

¹⁴⁰ Esse papel possui características que permitem a impressão de fotografias com boa qualidade. Ele é um papel couché com um revestimento de polietileno. É um papel resistente que pode ser encontrado na forma brilhante ou fosca.

No D.O. de 03/07/2009 p. 25, há registros das várias publicações de contratação de gráfica para impressão de documentos que envolvem o Saesp. Na publicação, não é especificado o tipo de trabalho que motivou a contratação, fato que mais uma vez prejudica o princípio de transparência nos gastos.

Comparando o nome da gráfica registrado em D.O. com o registrado no documento oficial da Matriz de Referência para a Avaliação Saesp/2009, trata-se da mesma gráfica, a Esdeva S/A:

Extrato de Ordem de Serviço

Ordem de Serviço: 36/1987/08/05-01 - Item: 014 - Empresa: Esdeva Industria Gráfica S/A - Objeto: Serviços gráficos SARESP - Prazo: 15 dias - Valor: R\$ 1.416.000,00 - Data de Assinatura: 23/06/2009.(DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO DE 03/07/2009, EXECUTIVO I¹⁴¹, p. 25)

É relevante saber que o Currículo Oficial do Estado de São Paulo não é o único vilão da oneração financeira inserida na Gestão Pedagógica da Educação Básica, há outras ações que não ficam claras.

Por ocasião do início das aulas, o Governo do Estado de São Paulo entrega para cada aluno regularmente matriculado no Ensino Fundamental e Médio, um KIT escolar, contendo materiais de uso diário como: lápis colorido e preto, canetas, réguas, cadernos, apontador, borracha, giz de cera, guache e até o ano de 2012¹⁴², uma mochila com o timbre oficial do governo do Estado.

Esse material é *redistribuído como reserva* no caso de sobra. Seu uso não dá conta do ano todo e a mochila é pouco usada por ter estampado o timbre do Estado. Os alunos não apreciam e acabam doando, comprando uma mochila de gosto pessoal. Esse item pouco usado se mostrou no ano de 2011 um grande fator de oneração financeira da ação.

Em 26/09/2012 o Ministério Público Estadual requereu à Justiça afastamento cautelar do Presidente da FDE, Sr. José Bernardo Ortiz, com bloqueio de seus bens sob a acusação de improbidade administrativa, favorecimento a cartel e superfaturamento na compra de 3,5 milhões de mochilas escolares ao preço

¹⁴¹ Disponível em - www.imprensaoficial.sp.gov.br – Acesso em 03/12/2012

¹⁴² Neste ano, segundo dados oficiais da FDE, a ação de distribuição de Kits escolares e mochilas foi concluída no valor de R\$ 151.484.705,80 (cento e cinquenta e um milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, setecentos e cinco reais e oitenta centavos) - Fonte: Relatório Bienal FDE 2011-2012, p. 20.

global de R\$ 34,9 milhões, para financiar a campanha eleitoral de seu filho, Sr. José Bernardo Ortiz Monteiro Júnior, à prefeitura da cidade de Taubaté/SP.

Segundo notícia publicada no jornal O Estado de São Paulo de 26/09/2012:

A licitação, realizada no ano passado, foi dividida em três lotes. O sobrepreço, segundo cálculos da promotoria, alcançou um terço do que foi pago, ou cerca de R\$ 11,5 milhões. O valor da comissão paga a Ortiz Junior, acusa a promotoria, foi de, pelo menos, R\$ 1,74 milhão, correspondente a 5% sobre o desembolso total. O Ministério Público afirma que "as provas sobre superfaturamento são robustas". A FDE informou que adquiriu da Capricórnio mochilas relativas ao lote 1 (ensino médio) e ao lote 2 (ensino fundamental 2) por R\$ 9,50 a unidade. Mas as mochilas do lote 3, adquiridas da Brink Mobil, "que não participou do esquema", custaram R\$ 6,50 a unidade. A fundação pagou à Capricórnio R\$ 16,77 milhões pelo lote 1 e R\$ 18,14 milhões pelo lote 2. (JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO¹⁴³, 26/09/2012)

Embora as investigações legais estejam acontecendo e o Presidente da FDE tenha sido afastado pelo mesmo governador que o designou no início de 2011, a ação não contribuiu para a melhoria da qualidade educacional. Desde sua implantação, no ano de 2009, no Governo de José Serra – PSDB a ação de distribuição de mochilas entre os alunos da Escola Pública Estadual acabou se tornando uma propaganda do Governo do Estado.

Uma simples pesquisa oficial entre os alunos durante esse período demonstraria que, em sua maioria, os alunos não estavam satisfeitos com o material e que gostariam de obter outro tipo de mochila. Mais uma vez a ausência de uma discussão ampla sobre um determinado tema acaba prejudicando uma ação da SEE e onerando o financiamento público educacional.

O Estado determina o que é *melhor* para a população, achando que não há necessidade de consultá-la previamente, caracterizando o que Gramsci (2000, p. 331) chama de “complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe

¹⁴³ Disponível em - <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,promotoria-pede-bloqueio-de-bens-do-presidente-da-fundacao-para-a-educacao-de-sp,936326,0.htm> – Acesso em 08/12/2012.

dirigente não só justifica e mantém não só seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados”.

Foi nesse cenário político/orçamentário aqui apresentado que o *Currículo Oficial do Estado de São Paulo* foi implantado e tem se mantido até o momento, tendo na Educação, um projeto de compromisso com São Paulo. Resta saber, se apesar da oneração financeira e de prejuízos qualitativos pontuais, a qualidade de Educação foi alcançada.

3.3 Indicadores de qualidade: Saesp e Idesp

O Estado de São Paulo considera o Idesp um dos principais termômetros para saber se houve evolução nos resultados dos trabalhos aplicados com o Currículo Oficial e tem como um dos principais indicadores de qualidade, os resultados dos alunos no Saesp.

Tabela 17 – Idesp, período 2008 – 2012

SEGMENTO	2008	2009	2010	2011	2012
Ensino Fundamental anos iniciais	3,25	3,84	3,96	4,24	4,28
Ensino Fundamental anos finais	2,60	2,84	2,52	2,57	2,50
Ensino Médio	1,95	1,98	1,80	1,78	1,91

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

A tabela 17 é um medidor do Idesp. Vejamos: só houve progressão de 2008 a 2012, nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Nos anos finais deste mesmo seguimento de ensino, os índices oscilaram com progressão entre 2008 e 2009;

abaixou em 2010, voltando a crescer em 2011 e em 2012, registrou o menor rendimento do período. No Ensino Médio, os índices também oscilaram apresentando uma elevação em 2008 e 2009, caindo sucessivamente em 2010 e 2011 e elevando em 2012, mas com rendimento inferior se comparado a 2008.

Tabela 18 – Resultado do Saesp do período 2008 – 2012, em Língua Portuguesa – percentual de alunos por nível de proficiência - 5º ano/4ª série – Rede estadual

Níveis de proficiência	2008	2009	2010	2011	2012
Abaixo do básico	26,7	20,9	19,8	17,4	18,1
Básico	41,0	37,2	39,3	37,5	33,6
Adequado	25,8	31,6	31,1	32,9	33,5
Avançado	6,5	10,3	9,8	12,3	14,8

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

Confirmando os resultados do Idesp dos anos iniciais do Ensino Fundamental, apesar das variantes ocorridas nesse período, o Saesp, na disciplina Língua Portuguesa, apresentou regressão percentual de alunos em nível abaixo do básico e básico, registrando evolução otimista de percentual de alunos nos níveis adequado e avançado.

Tabela 19 - Resultado do Saesp do período 2008 -2012, Língua Portuguesa – Percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - 9º ano/8ª série

Níveis de proficiência	2008	2009	2010	2011	2012
Abaixo do básico	26,1	22,5	28,4	28,0	28,5
Básico	56,4	57,0	54,9	55,0	55,9
Adequado	15,6	18,1	14,9	15,2	14,0

Avançado	1,9	2,3	1,7	1,8	1,6
----------	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

A tabela 19 reforça outra vez os resultados do Idesp apresentado no período e aponta, em Língua Portuguesa, nos anos finais do Ensino Fundamental, aumento percentual de alunos com baixo rendimento no nível abaixo do básico; uma pequena diminuição percentual de alunos no nível básico; em adequado e avançado, um fracasso nos resultados. A esperança era que superariam o ano de 2011.

Tabela 20 – Resultado do Saesp do período 2008 -2012, em Língua Portuguesa – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - Ensino Médio

Níveis de proficiência	2008	2009	2010	2011	2012
Abaixo do básico	32,9	29,5	37,9	37,5	34,4
Básico	37,7	40,6	38,3	38,4	38,8
Adequado	28,6	29,2	23,3	23,4	26,3
Avançado	0,9	0,7	0,6	0,7	0,5

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

Na tabela 20, os resultados do Saesp em Língua Portuguesa desapontam. Apesar da diminuição percentual de alunos abaixo do básico em 2012, situação que só sofreu evolução de 2009 a 2011 em relação aos anos que antecedem; os níveis: básico e adequado passam por alterações positivas em 2012; mas o nível avançado, neste ano de 2012, um fracasso, o menor registrado do período.

Tabela 21 – Resultado do Saesp do período 2008 – 2012 em Matemática – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - 5º ano/4ª série

Níveis de proficiência	2008	2009	2010	2011	2012
Abaixo do básico	39,1	30,3	29,0	26,0	27,9
Básico	37,3	39,3	37,0	36,2	35,4
Adequado	19,4	24,0	25,7	28,1	27,1
Avançado	4,2	6,3	8,2	9,6	9,7

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

Em matemática o cenário se repete, conforme índice apontado pelo Idesp. Na tabela 21, nas séries iniciais do Ensino Fundamental, entre 2008 e 2012, os registros nos níveis adequado e avançado são promissores, ainda que em 2012 tenha havido uma queda pequena em percentual no nível adequado, se considerado o ano de 2011, no entanto, se considerar o todo do período foi bom. No nível abaixo do básico, também se considera positivo o período, apesar da pequena queda em 2012 e no nível básico pequenas oscilações de ano a ano.

Tabela 22 – Resultado do Saesp do período 2008 -2012 em Matemática – percentual de alunos por nível de proficiência - Rede estadual - 9º ano/8ª série

Níveis de proficiência	2008	2009	2010	2011	2012
Abaixo do básico	34,5	27,6	34,9	33,8	36,6
Básico	53,9	59,5	56,6	55,9	53,2
Adequado	10,2	11,7	7,7	9,2	9,1
Avançado	1,3	1,2	0,8	1,0	1,0

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

A tabela 22 demonstra que, considerando o todo do período, o saldo é negativo, apesar de pequenas variações ocorridas entre os anos. O ano mais crítico

nos níveis adequado e avançado esteve em 2010. Houve superação em 2011 nos dois níveis e ainda que em 2012 esse percentual tenha praticamente se mantido; ele está inferior ao ano de 2008.

Tabela 23 – Resultado do Saesp do período 2008 – 2012 em Matemática – percentual de alunos por nível de proficiência – Rede estadual - Ensino Médio

Níveis de proficiência	2008	2009	2010	2011	2012
Abaixo do básico	54,3	58,3	57,7	58,4	55,8
Básico	40,5	36,8	38,4	37,1	39,4
Adequado	4,8	4,4	3,6	4,2	4,5
Avançado	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 16/03/2013

No Ensino Médio, em Matemática, o nível abaixo do básico é alarmante. A variação em porcentagem é mínima e apesar da queda de 2011 para 2012, esse percentual ainda é maior que em 2008. No nível básico sua oscilação varia de ano a ano, subindo e descendo com percentual em 2012 menor que em 2008. Em adequado, a tendência foi abaixar de 2008 a 2011 e em 2012, apesar da evolução percentual, mantém-se abaixo do ano de 2008 e em avançado, depois de uma evolução pífia de 0,1 de 2008 para 2009, manteve-se de 2010 a 2012 em 0,3.

Os resultados do Idesp e do Saesp por área avaliada, no período pesquisado, indicam que não houve progressão na qualidade de ensino nos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Uma ação por parte de alguns gestores tomada como apelação por contrariar orientação superior e burlando a fiscalização oficial que ocorre em dia de avaliação do Saesp, têm convidado alguns alunos de menor rendimento a se ausentarem da escola em dias de avaliação, como já foi dito anteriormente, querendo mascarar resultados.

Essa prática irregular e ilegal é uma forma encontrada para garantir lugar na competitividade capitalista incentivada pela premiação por mérito, instituída pelo Estado. Ao invés de incentivar uma avaliação diagnóstica que complete a caminhada educacional, reavaliando as ações de aprendizagem, ela estimula uma competição negativa entre as escolas e profissionais da área, nessa corrida ao sucesso, tendo como consequência, a oneração financeira e prejuízo qualitativo de aprendizagem.

Uma outra leitura para esse fracasso apontado pelo Idesp é a de alunos boicotarem o exame para que os educadores não alcancem tal premiação. Assim se perde o objetivo sonhado com o Saresp, em consequência do estabelecimento de uma relação econômica/educacional.

Outro fato relevante para a análise dos resultados qualitativos apresentados pelo Ensino Médio, instala-se no período de 2010 e 2011. Com publicação em D.O., a Resolução SE nº 73 de 18/11/2011¹⁴⁴, prevê uma premiação para os melhores colocados em Língua Portuguesa e Matemática do 3º ano do Ensino Médio, com um notebook.

Essa premiação estaria para um aluno por turno escolar da referida série e que concluísse com êxito o ano escolar. O notebook não foi entregue no período prometido como havia sido anunciado e sua possível compra não foi divulgada oficialmente.

Coincidência ou não, nos anos de 2010 e 2011, os índices do Saresp, no Ensino Médio, apresentaram progressão em Língua Portuguesa nos níveis básico, adequado e avançado e em Matemática, essa progressão foi registrada apenas nos níveis abaixo do básico e adequado, igualando-se numericamente ao nível avançado.

Uma nova regulamentação de premiação por mérito no Saresp de 2013 foi enviada para a Assembléia Legislativa em 31/10/2012, um projeto de Lei para autorização de distribuição novamente de um notebook, mas agora para o primeiro colocado da sala no Saresp, incentivando ainda mais a competição entre esses alunos em detrimento de uma avaliação voltada para o diagnóstico de possíveis dificuldades educacionais.

¹⁴⁴Diário Oficial de 19/11/2011 - Executivo I - p. 22 - Dispõe sobre a premiação de alunos concluintes do Ensino Médio das escolas estaduais que obtiverem os melhores resultados na prova do Saresp/2011.

Em 29 de dezembro de 2012, o projeto de Lei foi publicado em D.O. (EXECUTIVO I, p.122) em forma de Lei nº 14.923, que instituiu enfim o “Programa de Premiação a Alunos, Professores e Profissionais da Educação da Rede Estadual de Ensino de São Paulo”, aliando mais uma vez a Educação à premiação financeira. Em 19 de dezembro de 2013¹⁴⁵, o Governo finalmente publica instrução oficial determinando a entrega dos notebooks citados em 2011 para os alunos contemplados por turno e por escola, que pela demora no processo, já não mais se encontravam dentro da escola pública. Houve determinação oficial para que as escolas e a própria Diretoria de Ensino localizassem esses alunos que tiveram, enfim, sua premiação cumprida ao se dirigirem à Diretoria de Ensino à qual pertencia sua escola.

Os índices representados pelo Idesp e Saresp do período pesquisado, levando em consideração o financiamento público destinado à Educação Básica estadual e todos os esforços oficiais em direção ao seu sucesso, são desoladores e estão aquém da qualidade educacional anunciada pelo Estado e longe de atingir índices comparáveis ao de organizações internacionais como o OCDE, como sinaliza a intenção governamental.

Todos esses resultados numéricos são publicados oficialmente ano a ano e distribuídos para toda a Rede em forma de relatórios para estudo. Uma tabela referente ao Idesp e Saresp de 2012 foi publicada em um texto oficial intitulado “Melhora no Ensino Médio: Saresp e Idesp 2012 apontam avanços na Rede estadual¹⁴⁶”, com fins de ressaltar os pequenos avanços alcançados no ano anterior, colocando-os em evidência e mascarando a real realidade educacional.

Mais uma vez o Estado se coloca em um discurso de provedor generoso, capaz de garantir legalmente a qualidade oficial anunciada, salientando os pequenos avanços e indicando estar caminhando para a direção correta, transferindo para os indivíduos que trabalham diretamente nas escolas públicas a responsabilidade por um possível insucesso.

¹⁴⁵ Instrução Conjunta CGEB/CIMA, de 19-12-2013.

¹⁴⁶ Texto publicado em 08/03/2013 no portal oficial da educação do Estado de São Paulo - <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/melhora-no-ensino-medio-saresp-e-idesp-2012-apontam-avancos-na-rede-estadual> - Acesso em 17/03/2013.

Considerações

Uma análise dos índices de qualidade aqui apresentada vincula-se à grande quantia monetária direcionada para a implantação e manutenção do *Currículo Oficial do Estado*, que reverte em projeto de Governo com o tema *Compromisso de São Paulo*. Esse projeto sinaliza fragilidade para a ação, pois não bastam quantias financeiras, se quem trabalha com esses valores não são pessoas envolvidas e comprometidas com a área em que atuam.

Essa ausência de especialistas se dá pelo fato de o Estado enxergar a Educação pela lente econômica. Os projetos implantados ao invés de auxiliarem a elevação dos índices de qualidade de ensino, derruba-os, instituindo o que Lima (2012, p.46) chama de “programas mais ou menos restritos de treinamento dos recursos humanos e de qualificação da força de trabalho”.

São para programas de treinamento de natureza competitiva que as verbas públicas são direcionadas. Durante o período estudado, essas verbas foram volumosas, ampliaram sua abrangência, ampliando também *a cultura do abafa*, com gastos mal planejados, descaso com o patrimônio público e principalmente com projetos que não valorizaram o plano de aprendizagem do aluno.

As verbas voltadas à Educação estão primeiramente para a manutenção do poder de todas as esferas de gestão: gestores, professores, fornecedores entre outros, para só depois pensar em projetos para o aluno, dando-lhe a responsabilidade de seu próprio sucesso.

Uma Educação voltada à competitividade é consequência de um Estado capitalista com tendência liberal na qual as desigualdades econômicas e sociais são vistas como necessárias ao crescimento econômico. Hayek (1985) ao explicar, dentro do princípio neoliberal, a liberdade econômica e social em decorrência de uma concorrência natural entre os mercados, afirma ser importante, como condição de eficiência deste Estado, que “os indivíduos acreditem que seu bem-estar depende, em essência, de seus próprios esforços e decisões e não do esforço do Estado.” (HAYEK, 1985, v2, p. 93)

A Educação, então, é vista como mais um investimento econômico, em que o aluno passa a ser o *capital humano*, precisando por sua condição, proporcionar ao

Estado retorno financeiro. Fatores como igualdade de oportunidades educacionais, sociais ou simplesmente de inclusão não são previstos, nesse contexto, cujo lema seria quase este *salve-se quem puder*.

Dentro dessa lógica, a questão curricular passa a representar o lado do poder econômico, um poder ideológico, em que determinados saberes são trabalhados a serviço do Estado, para influenciar comportamentos e direcionar ações, caracterizando o que Bobbio (1987) ao escrever sobre as formas de poder, define como poder ideológico:

O poder ideológico é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informação, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação. (BOBBIO, 1987, p. 82)

Neste contexto, um currículo baseado em competências e habilidades sugerido pela OCDE e legitimado por um grupo de intelectuais da área educacional brasileira, implantado no Estado de São Paulo, deixa claro que a Educação Básica Pública do Estado não está caminhando para o alcance de qualidade com a qual se compromete. O Estado retrocede em seus índices apontados pelo Idesp, se comparados a anos anteriores e se distancia muito da meta oficial determinada.

Cabe-nos saber: Quem cobrar? Como cobrar? Como se chegar ao cerne do problema e elevar a autoestima da *Educação* com o projeto *Compromisso de São Paulo*? Realmente, é a Educação ausente em todos os setores públicos da sociedade.

SEÇÃO 4

A METODOLOGIA DA PESQUISA EM CONFRONTO COM A VOZ DOS SUJEITOS

As estruturas organizacionais escolares, em sua maioria, fundadas na perspectiva burocrática, levam os educadores nelas atuantes a não se perceberem como sujeitos responsáveis pelo que ocorre, mas meros executores de papéis determinados pelo “poder”. (SILVA, 2003, p. 50)

Nesta seção é realizado um relato do caminhar metodológico da pesquisa trazendo não só as situações de sucesso da pesquisadora, mas também as dificuldades encontradas que, muito além de simples obstáculos, contribuíram para o esclarecimento do problema de pesquisa.

O método utilizado para abordagem do estudo proposto é o qualitativo, centrado em uma perspectiva crítica. Valeu-se de uma pesquisa avaliativa e adotou como procedimento técnico para coleta de dados, o estudo documental e o uso do grupo focal.

A opção pela abordagem qualitativa baseou-se do fato de apesar de estudar a princípio dados quantitativos financeiros, presentes em documentos oficiais referentes ao financiamento público da Educação do Estado de São Paulo, estes são vistos numa semelhança estreita entre os sujeitos pesquisados e sujeito pesquisador, em relação ao objeto estudado, “numa interdependência viva entre sujeito e objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”. (CHIZZOTTI, 2000, p. 79)

Há uma preocupação com os critérios de validação dos dados qualitativos apresentados durante a pesquisa, que obedecem quatro critérios apontados por Chizzotti (2000):

Fiabilidade (independência das análises meramente ideológicas do autor), credibilidade (garantia de qualidade relacionada à exatidão e quantidade das observações efetuadas), constância interna (independência dos dados em relação a acidentalidade, ocasionalidade, etc.) e transferibilidade (possibilidade de estender as conclusões a outros contextos). (CHIZZOTTI, 2000, p. 90)

Quanto à perspectiva crítica adotada pela pesquisadora, justifica-se por perceber, logo de início, a necessidade de contestar a hegemonia ideológica existente na Educação. Sozinha; uma contestação inócua, mas se unida a outros, que importância não teria uma escola que refletisse sobre o discurso dominante do Estado e a aplicação da verba destinada à Educação Pública.

Seu perfil será de uma pesquisa avaliativa, por preocupar-se em descrever os problemas de oneração, tentando seguir esses rastros para tentar justificar a falta de transparência nas movimentações financeiras que justifica os gastos com a Educação Básica pública do Estado de São Paulo, que tanto vem prejudicando a sua qualidade e tentar trabalhar alguns encaminhamentos necessários à solução desses problemas.

Esse estudo vai ser amparado em Chizzotti (2000) ao que se afirma:

Algumas pesquisas *descritivas* se limitam a revelar os problemas, as *avaliativas* descrevem os problemas e trabalham os encaminhamentos necessários e as *interventivas* objetivam organizar uma mudança deliberada nas situações indesejadas. (CHIZZOTTI, 2000, p. 105)

O fato de utilizar a técnica de grupo focal, baseado nos estudos de Powell e Single (1996) que entendem significar “um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal” (POWELL e SINGLE, 1996, p. 449), vai muito além de uma simples escolha, tornou-se uma necessidade para o esclarecimento do problema que envolve a pesquisa, cujos resultados devem consolidar em virtude de um trabalho acadêmico, que é a condição básica para a sua credibilidade.

Percebe-se logo nas primeiras leituras, que essa técnica de pesquisa conduz os pesquisados a identificar, no seu grupo, uma identidade coletiva que os fortalece diante do pesquisador, não se deixando intimidar por posturas tidas como de poder.

A respeito desse fortalecimento grupal e sua relação com as diferenças de poder, Gatti (2012) afirma:

Os grupos focais são particularmente úteis nos estudos em que há diferenças de poder entre os participantes e decisores ou especialistas, em que há interesse pelo uso cotidiano da linguagem e

da cultura de um grupo particular, e quando se quer explorar o grau de consenso sobre um certo tópico. (GATTI, 2012, p. 10)

A decisão por esse procedimento técnico que deve conduzir a investigação de campo do estudo, teve início com a formação do grupo focal, um dos principais momentos para o sucesso da pesquisa.

Os sujeitos a serem pesquisados foram escolhidos considerando o campo de pesquisa limitado, inicialmente pela pesquisadora. Três escolas públicas estaduais de Educação Básica, jurisdicionadas a uma determinada Diretoria de Ensino do Estado de São Paulo, denominadas nesta pesquisa de escolas *retângulo*, *triângulo* e *círculo* foram eleitas por compatilizarem com os critérios dessa seleção. O trabalho desenvolvido por essas eleitas tem uma relação muito direta com as questões financeiras educacionais e a exigência de responsabilidade no processo de prestação de contas.

Segundo estudos de Gatti (2012), outras características importantes para o sucesso do trabalho que o qualificam para a discussão do problema proposto é o grau de vivência com o tema e a possibilidade de ter no grupo opiniões diferentes em relação ao assunto abordado.

Assim se consideram esses Diretores e também os Vice-Diretores dessas escolas, por serem estes os encarregados tradicionalmente da prestação de conta da merenda escolar e da realização de compras para manutenção dessas Unidades.

Ao fazer o convite, o primeiro obstáculo a ser enfrentado foi o receio de se exporem. Considerando que a adesão dos participantes deve ser voluntária e atraente, expliquei-lhes o significado de um grupo focal e sua importância para uma pesquisa acadêmica, deixando claro que ouvir os sujeitos envolvidos na pesquisa seria fundamental para o esclarecimento e credibilidade do resultado do estudo e que a identidade dos participantes seria mantida em sigilo, juntamente com o nome de suas escolas e Diretoria de Ensino.

No entanto, ao declarar o tema da pesquisa, uns arregalaram os olhos e diziam não poder tomar parte do trabalho. Outros se emocionaram e deixaram transparecer orgulho por participar do estudo. Houve uma Vice-Diretora que ao ouvir o tema, além de arregalar os olhos, balançou várias vezes as mãos dando uma negativa e dizendo insistentemente, *não... não... não... não*, sem justificar o motivo.

Dos sete convidados entre Diretores e Vice-Diretores das três escolas pesquisadas, todos os três Diretores aceitaram e apenas um Vice-Diretor. Formou-se um grupo de quatro pessoas que precisava ser aumentado, pois segundo estudos que abordam a técnica de grupo focal, para que o resultado seja satisfatório é preciso ter de seis a doze participantes.

Iniciou-se uma sondagem nas escolas, quais outros sujeitos poderiam ser incluídos na pesquisa. Os primeiros nomes de potenciais participantes deveriam ter envolvimento com a questão financeira da Educação, ficou claro que não podiam ser incluídos apenas os gestores escolares, era necessário abrir um pouco mais esse universo de sujeitos pesquisados.

Na escola *triângulo*, havia uma professora readaptada¹⁴⁷ que fazia todas as compras de manutenção escolar, prestações de contas por período, pesquisa de preços e busca por fornecedores. Mesmo não fazendo parte, oficialmente, da equipe gestora da unidade escolar, estava intimamente envolvida com as questões financeiras educacionais e precisava ser incluída no grupo de pesquisa. Fiz o convite e ela aceitou imediatamente.

Na escola *retângulo*, havia um professor da área de Geografia que já tinha sido Diretor de escola pública no Estado de São Paulo em substituição por um ano e havia desistido da função. Voltou para a sala de aula por entender que em contato com os alunos *era mais feliz e conseguia trabalhar livremente*. Convidei-o e ele aceitou, era a possibilidade de ouvir tanto a opinião do gestor como do professor.

Na escola *círculo*, uma professora de Matemática, afastada, para a função de Coordenadora Pedagógica do Ensino Médio, extremamente envolvida em alcançar os índices de qualidade estipulados para a escola, traçadora de estratégias e questionadora sobre a validade do Currículo Oficial adotado pelo Estado, os atrasos constantes dos Cadernos dos Alunos e a dificuldade em fazer com que os professores trabalhassem com os Cadernos de acordo com as orientações recebidas. Era a possibilidade de trabalhar a questão do

¹⁴⁷ Trata-se de uma servidora pública afastada de suas funções por motivos médicos específicos que a impedem de exercer as funções pelas quais foi legalmente empossada, sendo direcionada à outras funções dentro da unidade escolar de acordo com seu rol de atividades, expedido oficialmente pelo Departamento de Perícias Médicas do Estado de São Paulo.

financiamento público presente no Currículo Oficial. Fiz a solicitação e ela prontamente aceitou.

Após esse período de convites, um grupo de sete pessoas foi formado, composto por três Diretores de escola, um Vice-Diretor, uma professora readaptada, um professor de Geografia que já havia sido Diretor de escola pública e uma professora de Matemática afastada, na função de Coordenadora Pedagógica. Todos com vivência profissional na área pesquisada e familiaridade com o problema da pesquisa em foco. A chance era de opiniões variadas se considerada a reunião de diferentes pontos de vista pelas diferentes funções que cada um ocupa.

Para registro das discussões realizadas no grupo focal, optou-se pela gravação em áudio, excluindo o registro em vídeo por entender que este representaria uma exposição dos membros e a falta de espontaneidade nas discussões, devido a delicadeza do tema em pauta e o comprometimento dos sujeitos envolvidos na discussão.

Quanto à condução dos trabalhos, a própria pesquisadora assumiu a função de mediadora do grupo, atenta em não transformar a discussão em uma entrevista, mas sim, permitir que a conversa ocorresse entre os participantes naturalmente após a introdução de um assunto, com a preocupação em ouvir todas as partes de modo que não se afastassem muito do tema central e pudessem se expressar sem medo, assumindo uma identidade grupal que sobrepujasse à presença da mediadora.

Baseado nos estudos de Gatti (2012), o grupo deve se reunir uma única vez e por no máximo duas horas. O local pensado está distante do trabalho de cada um dos participantes; o período, no final das férias escolares do mês de julho, o que provavelmente garantirá a livre discussão dos envolvidos por não estarem sob nenhuma pressão, pois, do contrário, acabará tornando a discussão tendenciosa e prejudicial à pesquisa.

O local escolhido, em nada lembra ambientes escolares, por ser espaçoso, confortável, silencioso e de fácil acesso, estando distante tanto simbólica como geograficamente das escolas pesquisadas.

Depois dessas providências, para garantia do registro adequado das discussões, teve início a escrita de um plano de trabalho, com o objetivo de organizar as etapas da pesquisa de campo. Foram definidos os seguintes itens.

- Objetivo da pesquisa - Detalhar as ações financeiras educacionais direcionadas à Escola Pública nos anos de 2010, 2011 e 2012, executadas com recursos centralizados e descentralizados e identificar possíveis expedientes que comprometeram a qualidade de aprendizagem da escola pública do Estado de São Paulo.

- Constituição do grupo – Total de oito pessoas - Três Diretores de escola, um Vice-Diretor, uma professora readaptada, um ex-Diretor de escola pública e hoje professor de Geografia em sala de aula e uma professora de Matemática, afastada, na função de Coordenadora Pedagógica.
Pesquisadora – mediadora.

- Cronograma para as etapas
Planejamento: quatro semanas
Encontro: duração de duas horas
Análise dos resultados: oito semanas

- Conteúdo – Roteiro do grupo focal ratificado pelo professor orientador do doutorado -Prof. Dr. Antonio Chizzotti.

- Coleta de dados – Gravação das falas com equipamentos eletrônicos localizados nas extremidades da mesa.

- Análise dos dados – Transcrições realizadas pela pesquisadora seguida de análise de conteúdo em relação ao objetivo da pesquisa.

- Roteiro do grupo focal- providências:
1- Preparação da sala – Antes da chegada dos participantes serão fixados nas paredes onze cartazes pequenos com frases interrogativas sobre financiamento público educacional. Em seguida, serão checados os equipamentos: computador para o registro das discussões, microfones e gravadores. As cadeiras serão posicionadas em volta de uma mesa retangular e o café posicionado em local acessível a todos;

- 2- Recepção – Todos serão recepcionados com café e, em seguida, convidados a integrar o grupo, para uma posterior apresentação da mediadora e dos membros participantes;
- 3- Apresentação do trabalho – O objetivo do encontro será esclarecido pela mediadora bem como o porquê da escolha dos participantes. A forma de como se dará o registro será explicada e solicitada a anuência dos presentes, certificando o compromisso de sigilo dos nomes. Esclarecerá que todas as opiniões serão importantes, não existindo certo ou errado e nem preocupação com um consenso, o importante é que todos participem sem receio;
- 4- Identidade – O grupo escolherá uma categoria para nomear os participantes, ganharão um crachá e anotarão seus novos nomes para sua identificação durante o encontro;
- 5- Aquecimento – Cada participante será convidado a fazer um comentário geral sobre o tema central proposto (tempo 5 minutos);
- 6- Primeiro momento – Uma pessoa do grupo será convidada a se levantar e escolher um dos cartazes da parede trazendo-o para o centro do grupo e em seguida justificará o porquê da escolha daquele tema (5 minutos);
- 7- Segundo momento – Ouvido a razão da escolha do cartaz, os membros do grupo discutirão a questão entre eles, expondo os diferentes pontos de vista sobre o assunto em questão (5 minutos para cada participante);
- 8- Momentos seguintes – Na sequência, cada participante na sua vez, escolherá seu cartaz e iniciará uma exposição e posteriormente uma discussão sobre o assunto escolhido;
- 9- Terceiro momento – Depois de os oito cartazes terem sido escolhidos e discutidos entre o grupo, a mediadora questionará o grupo sobre os motivos dos três últimos cartazes não terem sido selecionados, com o objetivo de investigar se são assuntos considerados de menos relevância pelo grupo, se muito delicados ou simplesmente se foi sobra numérica;
- 10- Quarto momento – A mediadora solicitará que cada participante se coloque oralmente sobre cada tema discutido e sobre a experiência vivida enquanto grupo focal;
- 11- Finalização – Os participantes serão convidados a responder por escrito dois questionários: o primeiro sobre as instalações físicas de suas escolas e o

grau de importância desses ambientes para a qualidade educacional e o segundo sobre a situação funcional de cada participante. Após a entrega dos questionários, serão feitos os agradecimentos e a despedida.

As onze frases interrogativas elaboradas para serem coladas na parede foram pensadas, tendo como critério os possíveis expedientes financeiros de oneração orçamentária apontados durante o estudo e a relação entre o financiamento público educacional do Estado de São Paulo e a qualidade da Educação Básica.

Questões utilizadas:

- 1- Há relação entre o financiamento público educacional do Estado de São Paulo e a qualidade de Educação Básica?
- 2- O valor gasto pelo Governo do Estado de São Paulo com o material do Currículo Oficial foi uma ação financeira adequada?
- 3- Qual a medida entre o quanto se gasta em reformas e construções escolares e como se gasta essa verba recebida?
- 4- No dia a dia da escola, como se faz a escolha de um fornecedor da merenda escolar e qual a sua influência na prestação de contas?
- 5- Como ocorre a relação entre os gastos com o transporte escolar e a demanda/matricula anual de alunos? Esta relação é adequada?
- 6- O Programa Escola da Família traz benefícios para a escola?
- 7- Há corrupção na Educação?
- 8- Compras escolares, obrigações bancárias, compromissos financeiros e ainda tem a escola... Como administrar tudo isso?
- 9- Como ocorre a formação dos Conselhos de Escola e Associação de Pais e Mestres e qual a importância desses órgãos para o acompanhamento das questões referentes ao financiamento educacional?
- 10- Uma política de financiamento público totalmente descentralizada é receita de sucesso educacional?
- 11- Mais dinheiro para a Educação Pública do Estado de São Paulo melhoraria a qualidade educacional?

Questionário 01 – A ser respondido pelos participantes do Grupo Focal ao final do encontro:

Nome adotado no Grupo Focal: _____

Metas de infraestrutura presentes no Plano Nacional de Educação (PNE)	Coloque "S" se houver em sua escola e "N" se não houver.	Classifique o grau de importância deste item para a qualidade educacional em sua escola.			
		Baixo	Médio	Alto	Fundamental
Rede elétrica					
Água potável					
Esgotamento sanitário					
Instalações para higiene					
Instalações para preparo/serviço de alimentação					
Espaço para esporte					
Espaço para recreação					
Mobiliário, equipamento e materiais pedagógicos					
Adequação para crianças com deficiência					
Biblioteca com acervo atualizado					
Laboratório de informática					
Laboratório de ciências					
Equipamentos multimídia para o ensino					
Telefone					
Serviço de reprodução de textos					
Universalização progressiva do acesso à internet.					

Fonte: (PINTO, 2006, p. 81)

Questionário 02 – A ser respondido pelos participantes do Grupo Focal ao final do encontro:

Nome escolhido	Cargo	Função	Tempo de magistério	Tempo no Cargo/Função

4.1 Preparativos para o grande dia

Para garantir que todos os participantes realmente estivessem presentes no dia determinado para o grupo focal, tiveram início algumas ações pontuais executadas pela pesquisadora. A primeira delas foi entrar em contato com todos os participantes e consultar a disponibilidade de cada um para combinar o dia do encontro. Foram necessários três ou quatro contatos para se chegar a um consenso e então decidir pelo dia em que todos pudessem estar presentes. Após a definição coletiva do dia da pesquisa, foi entregue pessoalmente pela pesquisadora, de forma bastante calorosa, um comunicado, em duas vias, com coleta de assinatura para ambas as partes, sobre a data, horário e local do encontro para cada participante, com o objetivo de lembrá-los do evento:

INFORMAÇÃO: LOCAL E DATA DO GRUPO FOCAL
ESTUDO DE PESQUISA - DOUTORADO PUC/SP

TÍTULO: O financiamento público do Estado de São Paulo para a Educação Básica pública estadual: os desafios das controvérsias.

O ENCONTRO SERÁ REALIZADO SOB A COORDENAÇÃO DE ROBERTA MARIA BUENO BOCCHI, RG 18.282.038-5, DOUTORANDA REGULARMENTE MATRICULADA NO PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO: CURRÍCULO DA PONTIFÍCA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, NO DIA DEZ DE AGOSTO, (10/08/2013), SÁBADO, NA CIDADE DE XXXXXXXXX – RUA XXXXXXXXX, 182- BAIRRO XXXXXXXXX ÀS 15:00 HORAS.

DECLARAÇÃO DO MEMBRO PARTICIPANTE

TENHO CIÊNCIA DE QUE MINHA PARTICIPAÇÃO É LIVRE E ESPONTÂNEA, PODENDO INTERROMPÊ-LA A QUALQUER MOMENTO QUE DESEJAR E QUE AS INFORMAÇÕES OBTIDAS NÃO SERÃO IDENTIFICADAS NOMINALMENTE, DESTINANDO-SE, EXCLUSIVAMENTE, À REALIZAÇÃO DESTE ESTUDO.

Não haverá despesas pessoais para mim, participante, em qualquer fase do estudo.

DATA ____/____/____

ASSINATURA DO ENTREVISTADO

ASSINATURA DA PESQUISADORA

Contato com a pesquisadora: ROBERTA MARIA BUENO BOCCHI
Rua: XXXXXXXX, 182 – XXXXXXXX - SP
Tel: 11- 4656-XXXXX/ 11- 99973-XXXXX"

No momento de entrega deste comunicado, eram também esclarecidas dúvidas de como chegar ao local, pontos de referência entre outros itens práticos da questão.

À véspera do encontro, a pesquisadora fez ligações telefônicas para cada participante, com o objetivo de confirmar a data e lembrá-los do local e horário. Nesse dia, a professora coordenadora da escola *círculo* anunciou que não poderia estar presente por motivo de saúde, mesmo assim, o dia foi mantido, devido a dificuldade em agendar outra data em que todos estivessem disponíveis, o que poderia provocar um desgaste ao grupo e possível dispersão. O grupo então foi mantido com seis participantes.

No dia do encontro, o ambiente foi organizado pela pesquisadora no período da manhã. Como o local já foi construído para fins como esse, os membros do grupo focal seriam recebidos confortavelmente. O espaço oferece vários ambientes, em um deles, mesa para oito cadeiras; em outros, sofás, mesa de snooker, som ambiente e grandes janelas voltadas para uma área verde. Sua localização fica distante do centro, o que favoreceu a fluidez e espontaneidade do trabalho desenvolvido.

Dois gravadores de bom alcance foram posicionados nas extremidades da mesa, e sobre ela uma caixa de bolas de bilhar sem numeração posicionada ao centro, para a identificação por cores de cada participante. Os cartazes que inicialmente seriam posicionados na parede do local foram postos sobre a mesa de snooker, tendo ao lado de cada um deles uma bola de bilhar com a mesma numeração da questão, que em nenhum momento influenciou em uma possível ordem de escolha, apenas representavam aleatoriamente *bolas da vez*.

Sobre um balcão atrás da mesa principal, de fácil acesso a todos, foi posto café, suco, água, salgados e bolos.

4.2 A voz dos sujeitos

As 14h45min os participantes começaram a chegar. Teve início a uma apresentação informal do espaço físico, com um passeio pelo local, seguida da acolhida com o café e apresentação dos membros do grupo. Após este momento,

todos foram convidados a comporem a mesa livremente, só então foi questionado se a pesquisadora poderia gravar o encontro e todos concordaram.

O grupo focal teve início com o cuidado constante de acolher os participantes de uma forma simples, segura e amiga, garantindo a credibilidade, lealdade e compromisso com a verdade, sem medo de possíveis censuras ou punições.

Cada participante escolheu uma bolinha de snooker não numerada, mas atentando à cor que o identificaria perante os demais membros da equipe.

O quadro a seguir caracteriza as escolas envolvidas na pesquisa de campo e identifica os participantes de acordo com sua função, escola e bolinha selecionada:

Quadro 06 – Caracterização das escolas e identificação dos participantes

ESCOLA	CARACTERIZAÇÃO	PARTICIPANTES	TEMPO NO MAGISTÉRIO	TEMPO NA FUNÇÃO	NOME ADOTADO
<i>Círculo</i>	* Não pertence ao grupo das escolas prioritárias;	Vice- Diretor	18 anos	01 ano	Bolinha Preta
		Diretora	24 anos	13 anos	Bolinha Verde
	* Construção - Padrão Nakamura;				
	* Número de alunos- 500 Nível - Ensino Médio e Fundamental;				
	* Localização - zona rural.				
<i>Triângulo</i>	* Pertence ao grupo das escolas prioritárias;	Professora Readaptada	12 anos	08 anos	Bolinha azul
		Diretora	33 anos	20 anos	Bolinha Branca
	* Número de alunos - 700 Nível -Ensino Médio e Fundamental				
	* Localização – zona urbana				
<i>Retângulo</i>	* Não Pertence ao grupo das escolas prioritárias;	Diretora	28 nos	10 anos	Bolinha Amarela
		Professor de Geografia	28 anos	28 anos	Bolinha Vermelha
	* Número de alunos - 400 Nível - Ensino Médio e Fundamental				
	* Localização – zona urbana;				
	*OBS: Atende alunos da Fundação Casa.				

A situação de aprendizagem dessas escolas, classificadas em nível de proficiência ideal se deve a seus resultados no Saesp, por atingir as metas de qualidade estipuladas pela SEE, no ano 2012. As tabelas 24 e 25 apresentadas a seguir, caracterizam a Diretoria de Ensino onde estas escolas estão inseridas e o nível de aprendizagem alcançado.

Tabela 24 - Porcentagem de alunos com desempenho abaixo do básico da Diretoria de Ensino da Região de xxxxxx, ano base 2012

NÍVEL DE PROFICIENCIA	4ª série/5º ano		8ª série/9º ano		3ª série EM	
	LP	MAT	LP	MAT	LP	MAT
Abaixo do básico	20,5	31,4	29,7	37,8	38,1	58,4
Básico	35,3	37,5	53,5	51,8	36,2	37,0

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 20/09/2013

Tabela 25 - Índice de qualidade de Educação Básica Pública do Estado de São Paulo - ano base 2012

META OFICIAL DE QUALIDADE	CICLO I - LP (40%)	CICLO II - LP (37%)	CICLO II - MAT (46%)	E.M. - LP (54%)	E.M. - MAT (74%)
Escola <i>retângulo</i>		26,67%	45,33%	45,95%	64,86%
Escola <i>círculo</i>		19,51%	19,51%	47,37%	65,79%
Escola <i>triângulo</i>		50,00%	48,68%	44,13%	60,73%

Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 20/09/2013

Na tabela 24, observa-se que a Diretoria de Ensino não apresenta um nível de evolução de aprendizagem satisfatório. Apesar de apresentar porcentagem maior

no nível Básico, nas séries 4^a e 8^a, 5^o e 9^o anos respectivamente; é no Ensino Médio que a situação se torna mais alarmante, pois a diferença percentual do nível Básico para Abaixo do Básico é de 35% aproximadamente em matemática. Esses índices de qualidade levaram esta Diretoria de Ensino a ser incluída pela SEE entre as 38 (trinta e oito) Diretorias Prioritárias do Estado de São Paulo¹⁴⁸.

Na tabela 25, evidenciam-se os índices de qualidade das três escolas, objeto desta pesquisa, demonstrando que apesar de as escolas *retângulo* e *círculo* não constarem como *prioritárias* no ano de 2012, elas não apresentam índices animadores de proficiência, visto que se compararmos a porcentagem indicativa do nível de qualidade aceito pelo Estado, com o número de alunos Abaixo do Básico tolerado pela SEE, apontados, por escola neste quadro, é preocupante pensar que exista satisfação por parte do Governo nos índices de qualidade alcançados; não priorizando essas escolas para aplicação de recursos pertinentes para evolução positiva desses índices.

Tomando como exemplo apenas o Ensino Médio em Matemática, amarga-se a porcentagem *aceita* de 74% de alunos no nível Abaixo do Básico. Esses índices indicam o número de corte que determina qual escola é ou não prioritária naquele período.

Para chegar a essa porcentagem de corte, a SEE realiza uma média de desempenho entre todas as escolas públicas estaduais que participaram do último Saesp, disponibilizando uma tabela com o número de escolas prioritárias, índices de desempenho e a Diretoria de Ensino a que pertence. Essa informação disponibilizada, porém, só ocorre através de documento impresso, não sendo encontrada no site oficial da SEE.

Cientes da situação de suas escolas, as transcrições das falas apresentadas a seguir representam momentos, considerados pela pesquisadora, de maior relevância para esta pesquisa, por representarem indícios de fracasso no Idesp e a presença de expedientes financeiros onerosos.

¹⁴⁸Segundo dados oficiais do ano de 2012 da SEE, das noventa e uma Diretorias de Ensino do Estado de São Paulo, trinta e oito são consideradas prioritárias por não conseguirem atingir o nível de qualidade de suas escolas. Relatório disponível em vídeo conferência exibida em 28/03/2013 por ocasião do pagamento do Bônus e resultado geral do Idesp Disponível-
<http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Not%C3%ADciasConte%C3%BAdo/tabid/369/language/pt-BR/IDNoticia/1419/Default.aspx>– Acesso em 19/08/2013.

É preciso esclarecer que a transcrição integral dos diálogos desenvolvidos no grupo focal foi cuidadosamente digitada pela pesquisadora e transformada em uma encadernação própria disponível para a banca examinadora desta tese, juntamente com cópia da gravação em áudio original. A transcrição integral, embora demorada e trabalhosa, proporcionou um estudo pleno e reflexivo de todas as falas, permitindo a escolha consciente e segura dos momentos apresentados a seguir.

Um segundo fator que contribuiu para a reflexão desenvolvida neste estudo, foi o afastamento da pesquisadora dos trabalhos diários desenvolvidos enquanto Supervisora de Ensino do Estado de São Paulo, autorizado pela Dirigente da Diretoria de Ensino a que está vinculada, para gozo de *Licença Prêmio*¹⁴⁹. Esse distanciamento dos sujeitos pesquisados, durante o período de estudo do material coletado propiciou uma análise mais crítica e compromissada, pois a visão de mundo aqui colhida do que ocorre nas escolas é merecedor de outros estudos que estão ocultos em Balanços Orçamentários do Estado.

Para estudo e apresentação dos resultados, serão consideradas como categorias de análise as mesmas questões utilizadas no momento da reunião com o grupo focal, por representarem eixos norteadores desta pesquisa e terem constituído pontos de reflexão crítica sobre a investigação desta tese.

Primeira questão (escolhida pela Bolinha Amarela) - *Compras escolares, obrigações bancárias, compromissos financeiros e ainda tem a escola... Como administrar tudo isso?*

Apesar de o foco da questão não estar voltado à importância da participação popular, a ausência da comunidade escolar dentro da escola está presente na fala da Bolinha Amarela, demonstrando uma gestão financeira solitária, sobrecarregada e difícil de ser conduzida:

É muita coisa para fazer sozinha, porque os Conselhos, pelo menos na minha escola, é difícil de conseguir, você convoca, todo mundo esquiva, é muito difícil de ter todo mundo ali para ajudar você... Obrigações bancárias, é difícil convencer uma mãe pra entrar nessa APM.... Se o Diretor não for lá, não pegar o orçamento ninguém faz nada, se não correr atrás não sai mesmo. (BOLINHA AMARELA)

¹⁴⁹ Lei Complementar Nº 857/1999 e Lei Complementar Nº 1.048/2008 – Licença de três meses de direito do servidor público que no período de cinco anos cumpriu com suas presenças diárias ao trabalho na forma da Lei.

Fica evidente nesta fala, que o Diretor acaba gerindo sozinho as compras escolares e obrigações financeiras, embora legalmente, sem a assinatura dos membros da APM isso não possa ocorrer. Esta afirmação demonstra a fragilidade desses Conselhos e Associações Escolares com o financiamento educacional. Eles são chamados apenas para assinar cheques de compras já decididas pela Direção da escola, ou até, de serviços já executados.

Essa função, chamada por Ednir e Bassi (2009) apenas de “formalidade legal dos Conselhos Escolares”, acaba afastando a comunidade da escola por não se sentirem de fato participantes do processo educacional ou não desejarem isso. De certa forma, sentem-se usados pela Direção da escola, que ao mesmo tempo em que os afasta com essa formalidade, reclama sua ausência.

Mais a frente, ainda sobre a mesma questão:

Eu penso que sozinha não dá para ser feito mesmo, se não tiver alguém responsável para olhar esta verba, o Diretor faz besteira, faz besteira não por falta de conhecimento, mas por poder olhar com carinho aquela situação. (BOLINHA BRANCA)

A fragilidade financeira aqui fica ainda mais evidente, quando há o reconhecimento do mau uso da verba pública por um Diretor que trabalhe sozinho.

Ainda sobre a mesma questão, o parecer da Bolinha Verde:

Você tem um tempo muito rápido para gastar, para prestar contas, a pressa é de gastar, a minha vontade, às vezes, é de devolver o dinheiro, só não devolvo porque eu acho uma sacanagem.... Quem cuidou do dinheiro da escola, durante o tempo que eu estava lá foi a minha Vice, ela saiu e não me preparou, então é assim, estou totalmente perdida nessa coisa de dinheiro. (BOLINHA VERDE)

A Diretora reconhece pouco entender sobre a questão financeira e mesmo assim ter que dar conta em curto tempo da verba pública disponibilizada oficialmente para a sua escola.

Há ainda a questão de usar essa verba, apenas por não concordar em devolvê-la, visto que não há um planejamento para ela, indicando aqui indícios de desperdício financeiro e oneração orçamentária.

Segunda questão (escolhida pela Bolinha Vermelha)– *Uma política de financiamento público totalmente descentralizada é receita de sucesso educacional?*

Ao discutir a questão da descentralização financeira educacional, novamente é apontada a dificuldade em se ter a presença da comunidade dentro da escola, agora pela Bolinha Vermelha:

É assim: uma coisa é discutir na prática, outra coisa é discutir na teoria. Teoricamente, eu penso que sim. Uma gestão descentralizada é um orçamento descentralizado, é a participação da comunidade; mas e aí, como é que a gente consegue esta participação? Nós iremos gastar no quê? Para quê? Trazer mesmo essa turma para estar participando! Agora, por que a Educação é algo tão distante? Não consegue montar um Conselho. (BOLINHA VERMELHA)

Percebe-se que a presença da comunidade dentro da escola é entendida pelo grupo como um dos fatores que auxiliariam, significativamente, a gestão dos recursos públicos, porém, demonstram não saber como fazer essa aproximação.

Há ainda indícios de falta de clareza sobre a questão financeira, enquanto política pública educacional. Segundo estudos de Azanha (2004), o estabelecimento de ações governamentais direcionadas aos reais problemas da escola, deveriam partir de uma percepção coletiva escolar.

Essa falta de clareza sobre questão financeira é exemplificada nesta fala:

Esta parte financeira eu vejo como um bicho de sete cabeças dentro da escola, que eu acredito que ele atrapalha. O Diretor poderia fazer muito mais, estar próximo da comunidade, do colegiado em si, dentro da escola. (BOLINHA PRETA)

A Bolinha Preta deixa claro em sua fala que estaria disposta a abrir mão do financiamento educacional descentralizado por entender que a burocracia que o envolve é muito difícil e inconveniente de ser trabalhada.

A questão financeira educacional passa a ser um problema quando precisa ser resolvida com a comunidade para tomada de decisões, por ser uma ação governamental descentralizadora, pois os gestores, já acostumados a resolver tudo sozinhos, acabam enxergando a presença da comunidade como algo apenas técnico, não dando importância à presença desses sujeitos no processo. Como fica evidente na fala da Bolinha Verde:

E se você não fala é porque você está desviando verba, não é transparente, se você fala é... Como diz ele, você tem que ficar catando a laço para participar da APM. Falou então que tem que ir no banco abrir conta. (BOLINHA VERDE)

Contudo, a Bolinha Preta reconhece a importância de formar essa comunidade, para que no futuro ela venha a participar de fato das questões financeiras educacionais:

Uma coisa que eu ainda não pus em prática, mas que eu vejo por reflexo de fazer hoje pra colher daqui a anos, é um professor trabalhar no Ensino Médio essa questão: a questão financeira da escola, como funciona e porque funciona... Então se você trabalhasse com eles, talvez essa comunidade no futuro, no futuro, talvez terá uma visão diferente. Você vai trabalhar, é trabalho de formiguinha. Se você tiver um professor que trabalhe uma questão política mostrando, explicando de uma maneira correta, mostrando como funciona, esta questão de quando fala da compra das coisas, a participação da escola, a importância disso. Deveria ter um professor para mostrar isso. (BOLINHA PRETA)

Ao apontar esse caminho de formação financeira, a Bolinha Preta abre caminho para a fala da Bolinha Azul que reforça quanto é importante, na prática escolar, a presença da comunidade dentro da escola gerindo os recursos financeiros:

É diferente quando a comunidade é presente. Teve um ano que a gente conseguiu trazer os pais para ver o que gastar com a PDDE, foi tão legal que eles tiveram uma visão que a gente não tem, porque a gente não tem o costume de andar pela escola. (BOLINHA AZUL)

Esta fala relata a única experiência de sucesso da comunidade dentro da escola, gerindo, em conjunto, a verba pública e demonstrando quanto o olhar dessa comunidade é mais focado nas reais necessidades da escola, se comparado ao olhar do gestor. Mas a Bolinha Branca deixa claro a falta de tempo para esta abertura:

Lidar com as obrigações financeiras dentro da escola é muito difícil, porque exige da gente um compromisso sério, e pra fazer você tem que ter tranquilidade e conhecimento, porque as prestações de contas, elas são muito minuciosas. Tem a lei que fecha quantidade, como você pode gastar, mas nós não temos tempo, como vamos falar isso para as famílias? (BOLINHA BRANCA)

Essas falas conflitantes do grupo, ora concluem que a presença da comunidade dentro da escola é importante, ora afirmam ser muito difícil essa conquista e por fim alegam que, na verdade, não há tempo para essa aproximação. A Bolinha Vermelha percebe que há um despreparo escolar para trabalhar com a questão financeira educacional e impulsiona o diálogo a seguir:

Essa parte administrativa é muito amadorismo por parte do Estado. Então... Geografia, História, Matemática e tudo, agora. (BOLINHA VERMELHA)

Exige um conhecimento de contabilidade que a gente não tem. (BOLINHA VERDE)

Tem nada, contrata um contador. (BOLINHA VERMELHA)

Não tem verba, não tem verba pra contratar um contador. (BOLINHA VERDE)

O Estado teria que contratar. (BOLINHA BRANCA)

O Estado, O Estado contrata. Concurso para contador. (BOLINHA VERDE)

Cada escola deveria ter um Diretor financeiro, formado em contabilidade. (BOLINHA AZUL)

É, é, é...(BOLINHA VERDE)

Em cada escola um contador, em cada escola um psicólogo, em cada escola um bibliotecário. Isso é educação, isso é educação. (BOLINHA VERMELHA)

Nesse momento o grupo reconhece seu despreparo para tratar as questões financeiras educacionais e a necessidade de ajuda especializada. O Estado delega a seus profissionais graduados, em qualquer área do magistério, a função técnica de gestor financeiro.

Essa função técnica é adquirida, imediatamente, ao assumir o cargo de Diretor de Escola, mesmo que sem nenhum preparo prévio em questões que envolvam finanças públicas. Ele atribui a este funcionário público o que Silva (2003) chama de “meros executores de papéis determinados pelo poder”, resultando na “ocultação e esquecimento do sujeito condutor do processo educacional escolar.” (SILVA, 2003, p. 51)

Ao esquecer o sujeito, entendido como ser histórico, crítico e reflexivo, corre-se o risco de contribuir para a manutenção da hegemonia ideológica imposta pelo Estado, em que a reflexão coletiva sobre as questões financeiras torna-se algo desnecessário e impossível de ser realizado no curto tempo imposto pelo poder dominante.

Essa condição imposta pelo Estado acaba criando uma situação propícia à oneração financeira e a possíveis atos de corrupção, pois contribui para o que Apple (2006) chama de “consciência saturada”, onde o mundo vivido torna-se o único mundo reconhecido e possível.

Terceira questão (escolhida pela Bolinha Verde) - *Como ocorre a formação dos Conselhos de Escola e Associação de Pais e Mestres e qual a importância destes órgãos para o acompanhamento das questões referentes ao financiamento educacional?*

Ao discutir esta questão, o grupo novamente levanta as dificuldades em conseguir a participação de pais, professores e membros da comunidade nos Conselhos e Associações Escolares.

Na fala da Bolinha Verde, a função apenas de formalidade legal dos Conselhos Escolares fica clara, quando ela afirma:

Coloquei o edital, marquei o dia da Assembleia geral, fiz tudo bonitinho, apareceram duas mães. Eu falei:

_ Preciso de duas mães pra assinar o cheque da APM.

Eu já ficava reconduzindo, uma para a Diretoria Executiva, outra para a Diretoria Financeira, uma para a Diretoria Financeira outra para a Diretoria Executiva. Cada hora eu passava uma mãe para cima outra para baixo. (BOLINHA VERDE)

Certamente, quando a Diretora fala em *mães para assinar o cheque da APM*, não está pensando e uma participação efetiva dos *Conselhos* e Associações Escolares numa perspectiva crítica e reflexiva. Está sendo considerado aqui apenas o aspecto formal, técnico e burocrático da questão, pois não refaz a convocação.

Mais a frente, a Bolinha Verde completa:

Eu peguei a merendeira que graças a Deus o filho estava lá, catei a merendeira e coloquei como Diretora Executiva, catei um professor

que resolveu levar o filho este ano pra lá, catei o professor e coloquei como deliberativo. Estava tranquila. (BOLINHA VERDE)

Fica evidente que não houve uma escolha democrática por parte da Direção da escola e nem mesmo um número grande de voluntários se candidatando aos cargos. Essa formação inadequada contribui para gastos financeiros indevidos, pois não existe um Conselho que fiscalize os gastos públicos da escola, centralizando, na mão do Diretor, a decisão de como, onde e quando gastar a verba pública.

Essa afirmação torna-se mais grave por se tratar da Diretora da escola *círculo*, onde a precariedade do prédio público é evidente, deixando claro o comprometimento com a qualidade de Educação oferecida a seus alunos, como descrito no diálogo abaixo:

A minha escola é linda! Eu fiz até um relatório, esse relatório aqui eu ia entregar na mão do Secretário ontem, o adjunto, mas eu saí de lá tão decepcionada com ele, tão triste, que eu falei assim, não vou entregar. Então a minha escola é essa daqui, minha escola é de Nakamura, ela é telha de alumínio, Madeirit e madeira. O andar superior é todo de madeira e alumínio, tudo que você fala em uma sala a outra escuta. (BOLINHA VERDE)

Nossa...(TODOS)
Eles falaram que ia acabar. (BOLINHA BRANCA)

Não tem ventilação, no calor é muito quente, no frio é congelante, congelante. E o que eles fizeram? Na primeira reforma eles arrancaram toda a parte da frente, de Madeirit e fizeram alvenaria. Se você passar aqui na frente você fala que ela é de latinha? (BOLINHA VERDE)

Pela foto, parece bonita. (BOLINHA VERMELHA)

A frente é de alvenaria e a parte interna é madeira. Então, o barulho... (BOLINHA VERDE)

O que os olhos não vêem o coração não sente. (BOLINHA AZUL)

É, e o barulho é difícil para professor trabalhar. (BOLINHA VERDE)

Esta realidade estrutural apontada pela Bolinha Verde, Diretora da escola *círculo*, demonstra o mau uso da verba pública e o descaso com os reclamantes, pondo em prejuízo imediato a qualidade educacional dessas vítimas que, por Lei, têm esse direito, mas oferecida de forma precária, provisória e em condição de abandono pelo Estado.

Ironicamente, a mesma Diretora, que faz este relato, afirmou anteriormente ter vontade de devolver algumas verbas públicas. Uma leitura rápida do problema sugere que o problema pode não ser a falta de financiamento público, mas o mau uso desse recurso aliado à ausência de planejamento voltado para os reais problemas da escola.

A próxima questão escolhida pela Bolinha Preta aborda essa problemática com mais detalhes.

Quarta questão (escolhida pela Bolinha Preta) *Mais dinheiro para a Educação Pública do Estado de São Paulo melhoraria a qualidade educacional?*

Imediatamente, a própria Bolinha Preta responde:

Eu acho que não, não melhoraria, porque, na verdade, na verdade, entrando na primeira conversa que é aquilo que a Bolinha Vermelha falou, que é como é direcionado, pra que é direcionado, de que forma é direcionado. (BOLINHA PRETA)

Esta fala dá início a alguns desapontamentos com o desperdício de dinheiro voltados ao Currículo Oficial do Estado:

Eu não sei na escola de vocês, mas chegam tantos livros que a gente não tem onde guardar. (BOLINHA VERDE)

A gente não sabe onde enfia. (BOLINHA AZUL)

Apostilas. (BOLINHA AMARELA)

O que é gasto com tanto livro e agora você... Agora a gente faz uma banca, coloca lá pilhas e pilhas e pede por favor pros alunos levarem os livros pra casa, PNL, PNL e caderno do aluno também. Sobra muitos cadernos, aí você tem que... (BOLINHA VERDE)

Quando você vai limpar a escola em volta você acha um monte também. (BOLINHA AZUL)

Bolinha Verde: É, você não tem onde guardar, porque você não tem espaço físico pra guardar. (BOLINHA VERDE)

Sobra muito. (BOLINHA AZUL)

Sobra muito mesmo. (BOLINHA BRANCA)
Falta de uma série e sobra pra outra. (BOLINHA AZUL)

No ano passado, no final do ano, tinha lá um colégio, uma escola lá em XXXX que era para levar os cadernos, foi uma caminhonete da minha escola. (BOLINHA AMARELA)

E pra onde voltou os que saíram da sua escola você sabe? (BOLINHA BRANCA)

Não. (BOLINHA AMARELA)

Querida, pra escola que tem EJA. (BOLINHA BRANCA)

Nossa escola recebeu um monte, muito, muito. (BOLINHA AZUL)

Então, agora nós recebemos a sobra das outras escolas. (BOLINHA BRANCA)

Você usou? (MEDIADORA)

Não, não usei, porque primeiro a quantidade acima do que seria, veio assim mesmo, veio dessa forma mesmo, veio os pacotes. (BOLINHA BRANCA)

Foi tudo assim, sem...(BOLINHA AMARELA)

Tudo que é sobra foi pra lá. (BOLINHA AZUL)

E os alunos do EJA:

_Que que é isso aqui professor?

_É o caderno...

Até você explicar que é o caderno que vocês estão recebendo.

Sabe, chega e joga. Pega e joga. (BOLINHA VERMELHA)

O mau uso do dinheiro público fica evidente, não se considera o prejuízo educacional. O Caderno do Aluno, instrumento fundamental na política curricular adotada pelo Estado, passa a ser visto pelos gestores educacionais e alunos, como uma sobra numérica indesejada, sem função e sentido, objeto de descarte que visa na sobra os alunos do Ensino de Jovens e Adultos.

Vale lembrar, que tomando como base os dados oficiais disponibilizados pela FDE em seu Relatório Bial¹⁵⁰, apenas no item Caderno do Aluno, no ano de 2011, o gasto foi de R\$ 65,2 milhões e no ano de 2012, a quantia de R\$ 55,4 milhões.

O desperdício financeiro continua aparecendo nas falas dos participantes do grupo, agora se referindo a construções e reformas escolares que são realizadas nas escolas sem uma investigação prévia:

¹⁵⁰Fonte: Relatório Bial FDE 2011-2012, p. 23.

O Diretor de escola tem a visão daquilo que a escola dele necessita, não adianta vir uma verba para caixa-d'água na minha escola se a minha escola não precisa de caixa-d'água, de repente minha escola precisa de uma sala de leitura, de repente minha escola precisa que a quadra seja coberta e não da caixa-d'água e muitas vezes vem o dinheiro pra aquilo. (BOLINHA PRETA)

O mau uso da verba pública aqui é representado pela falta de comunicação direta e planejamento do Estado, seguido de desrespeito à autonomia da escola. Não se põem a ouvir a comunidade escolar.

A próxima questão escolhida denuncia com mais detalhes esse tipo de oneração financeira presente nas reformas e construções escolares.

Quinta questão (escolhida pela Bolinha Azul) - *Qual a relação entre o quanto se gasta em reformas e construções escolares e como se gasta essa verba recebida?*

Esta questão desencadeou um diálogo revelador de como esses fatores oneradores do financiamento público, presentes no dia a dia da escola, deixam-nos de mãos atadas e fá-los seguir, às vezes, por vias obscuras para se conseguir uma melhoria:

Quando você precisa de uma reforma de valor muito alto, você faz o projeto, manda. Você faz e manda, manda, volta, você não sabe mais o que fazer, então é assim, é a liberdade que a escola necessita mesmo, de fazer e vir uma quantia, porque nunca vai vir o suficiente pra você construir, nunca vai vir e quando você faz o projeto e manda e é aceito, a empresa que ganha faz uma "beleza" o serviço, você acha "maravilhoso" o serviço que eles fazem. Péssimo, péssimo, produtos de pouca qualidade. (BOLINHA AZUL)

Até visualmente fica muito mal feito. (BOLINHA VERDE)

Eles viram as costas e você vai em um banheiro que eles reformaram já está com entupimento, eles deixaram no meio da construção. (BOLINHA AZUL)

É um descaso. (BOLINHA AMARELA)

Então, você não tem a liberdade de escolher a empresa, porque se você tivesse a liberdade, você ia escolher uma empresa boa, claro que você ia ter que optar pelo valor, mas você ia pegar empresas boas e dentro delas aquela que te oferecesse o maior valor, mas você não tem essa liberdade. (BOLINHA AZUL)

Nem vocês ficando em cima deles? (MEDIADORA)

Não, eles falam que é padrão FDE, eles colocaram um piso horrroso no banheiro, o piso não limpa nem a paulada, é um antiderrapante cinza, horrível, e aí eu falei:

_Não quero esse piso, vai devolver esse piso.

_ Não, só tem esse e esse, é padrão FDE.

_Eu não quero essa pia, não quero essa pia. (BOLINHA VERDE)

Se ainda fosse padrão Fifa. (BOLINHA PRETA)

Colocaram aquelas torneiras antifurto, não passou nem um mês e as torneiras já não estavam funcionando. É padrão FDE, tudo é padrão FDE, tudo que você quer fazer é padrão FDE, aí sabe o que que ele falou pra mim?

_Depois se a senhora quiser a senhora manda o pedreiro picotar e escolhe o piso que a senhora quiser e manda colocar. (BOLINHA VERDE)

E com que dinheiro você vai fazer? (BOLINHA AZUL)

É, a gente tem que dar um jeitinho, pegar o dinheiro da manutenção e...(BOLINHA VERDE)

Mas daí você...(BOLINHA PRETA)

Mas aí é um desvio de verba. (MEDIADORA)

É, é...(BOLINHA VERDE)

Percebe-se que quando o gestor constata o descaso das empresas contratadas pelo Estado para executar as reformas escolares combinado à frustração por não ter autonomia em contratar uma empresa de sua escolha, acaba sendo *levado* a burlar o sistema de repasse de verba pública para um determinado fim, desviando-o para outra ação considerada mais importante pelo Diretor da escola.

Esse desvio de verba corre o risco de se tornar uma prática comum dentro da escola, quando realizado por um gestor solitário, que não tem quem o fiscalize como os Conselhos ou Associações Escolares e ainda sem experiência para trabalhar com a questão financeira. A consequência é o descontrole orçamentário que abre caminho para desvios de verbas que em alguns momentos podem não estar pautados apenas no ‘amadorismo’ da ação, mas em intenções corruptas e prejudiciais à qualidade educacional.

Essa questão das reformas e construções escolares se revela como um ralo do dinheiro público no diálogo a seguir:

Uma vez eu vi os rapazes pintando e tive a curiosidade de perguntar o quanto custava cada lata de tinta daquela. A lata tinha um valor de três, quatro vezes mais que uma lata. (BOLINHA PRETA)

É, vocês já tiveram a curiosidade de ver, é um absurdo, é o triplo do preço. (BOLINHA VERDE)

O metro. Nossa, nesse quadrado aqui eu pintaria a minha casa inteira, nesse espaço do Acesso eu pintaria a minha casa inteira, pelo valor das latas de tinta.

Bolinha Amarela: É um alto valor e a qualidade péssima. Aí é quando o Diretor é... (BOLINHA PRETA)

Essa situação de oneração financeira e corrupção constatada pelos gestores escolares acabam atribuindo à Educação Pública do Estado de São Paulo descrédito institucional, prejudicial para as ações financeiras de responsabilidade desses gestores, pois um sentimento de *tudo pode*, toma conta dessas ações voltadas a esta Educação Pública.

Cabe destacar, que segundo Balanço Financeiro oficial do Estado de São Paulo, foram gastos no ano de 2008, início do período dessa pesquisa, R\$ 894 milhões com “Expansão, Melhoria e Reforma da Rede Física Escolar”. No ano de 2012, sob o título de “Expansão, Melhoria e Reforma da Rede Física Escolar e Administrativa” foram gastos R\$ 946 milhões.

A seguir os participantes do grupo começam a falar das dificuldades encontradas nas compras de materiais diversos feitos no site da Inforshop¹⁵¹:

É que você sabe quanto custa na Inforshop e quanto custa fora. Fala pra mim quanto paga em uma bola e quando você vai atrás e compra e quanto é na Inforshop. (BOLINHA BRANCA)

Na Inforshop é as vezes duas vezes mais o valor da que eu compro de qualidade. (BOLINHA AZUL)

Os professores de Matemática pediram, viram que nós estávamos sem compasso, esquadro, tudo bonitinho e comprou, e quando veio... (BOLINHA PRETA)

Comprou onde, na Inforshop? (BOLINHA BRANCA)

É, veio! (BOLINHA PRETA)

¹⁵¹No caso da Diretoria de Ensino onde as escolas pesquisadas se encontram, a compra de suprimentos, materiais esportivos e pedagógicos é realizada através do site www.cyberoffice.inforshop.com.br/fde, que desde de 01/12/2011, de acordo com publicação em Diário Oficial – Executivo I, p. 157 de 11/11/2011, permite que a escola, de acordo com seu crédito disponível, faça suas compras diretamente no site.

Só que é de péssima qualidade. (BOLINHA AZUL)

Então veio e a Diretora falou pra mim assim:

_XXXXXX, qual de nós dois vai mostrar a qualidade desse produto lá, vão nos matar?

Porque é assim, foi um pedido por escrito para os professores e foi comprado, quando chegou que eu fui conferir, que eu olhei, eu nem sendo professor de Matemática eu falei, o que é isso? E aí eu deixei para a Diretora e ela disse que eles “vão matar. Porque a Diretora também é professora de Matemática e viu o material. Mas foi o que chegou e quando nós repassamos pra eles, eles não falaram nada, mas você percebe que aquele material, aquele esquadro, aquele compasso que é para o professor usar... (BOLINHA PRETA)

A professora de Física pediu pra mim uma bússola, daí eu disse, nossa, não tem da onde eu tirar, daí eu fui na Inforshop, se não me engano foi quase trezentos. Chegou, eu disse: _XXXXX, olha só onde tem, é uma caixinha desse tamanho. Eu entreguei na mão da professora e falei:

_Você usa e traz pra gente guardar na Direção porque foi quase trezentos.

Ela disse:

_Nossa eu achei por dez e achei caro. (BOLINHA AZUL)

Nossa Senhora! (BOLINHA AMARELA)

Daria pra comprar pra sala inteira, escola toda. (BOLINHA AZUL)

Quando você está entregando este material para o professor de Matemática, que é prioridade, o professor fala:

_Mas eu pedi um material bom...

Ele leva aquilo para sala e ele fala para o aluno:

_Olha o compasso que ele me deu.

É não é a escola, não somos nós. Óbvio que se você vai comprar para o professor, você vai comprar uma coisa de qualidade, você não vai comprar aquilo que chegou. É realmente uma péssima qualidade, uma péssima qualidade, mas o professor pediu e foi comprado. É um material que ele vai utilizar dentro da sala de aula para o aprendizado do aluno. (BOLINHA PRETA)

Ficou claro nessas falas o prejuízo qualitativo ao se saber que o material comprado é de péssima qualidade para trabalhar com os alunos. A ação corrupta presente no superfaturamento dos produtos é levada à ciência do aluno, que se sente desrespeitado.

Mas não é só no material comprado pela escola na Inforshop em que a má qualidade está presente; em alguns materiais disponibilizados pelo próprio Estado esta condição também é encontrada:

Tem uma coisinha que eu lembrei agora, que eu achei bacana no aluno, ele recebeu aquele KIT Escolar no começo do ano, eu entrei numa sala e o aluno estava reclamando do material, eu fiz um comentário, que pelo menos vocês estão ganhando alguma coisa. Olha que lindo, o aluno, ele mesmo questionou:

_ mas não era pra vim ruim.

Eu falei:

_ olha que bacana, é mesmo, porque não é pra dar coisa boa?

Então o próprio aluno já está questionando isso. (BOLINHA AMARELA)

O valor gasto não é de acordo com a qualidade, por isso que dá pra questionar se é necessário mais verba pra Educação. Às vezes, a verba é suficiente, mas ela tem que ser melhor gasta. (BOLINHA PRETA)

Só no ano de 2011, segundo relato do Ministério Público Estadual, foram compradas 3,5 milhões de mochilas escolares ao preço global de R\$ 34,9 milhões para compor este KIT escolar, ocasião em que a Justiça determinou o afastamento cautelar do Presidente da FDE Sr. José Bernardo Ortiz.

O grupo concorda que o problema não está em aplicar mais dinheiro na Educação Pública, mas, saber, investigar como ele é gasto. Nesse consenso, a oneração financeira é reconhecida por todos e vinculada ao descrédito institucional, como demonstrado no diálogo a seguir:

É muito caro. É roubo, roubo, roubo mesmo. (BOLINHA VERDE)

Você sabia disso? Está surpreso? (BOLINHA AMARELA)

Não, não, isso só reforça tudo aquilo que a gente já sabe, já conhece, isso aí só reforça. É Educação, política de governo, aqui não é política de Estado e é coisa muito amadora. E amadora por quê? Por ingenuidade? Não, a coisa é deliberada mesmo, um ganha aqui, outro ganha ali, é dez por cento pra um, vinte por cento pra outro, quinze pro outro. (BOLINHA VERMELHA)

E quando chega lá no final... (BOLINHA ZUL)

Isso está escancarado. Não tem uma política de valorização do professor e por isso ele não veste a camisa e nós encontramos todos esses problemas e essas barreiras. O que que eu vou ganhar com isso? É só dor de cabeça e desgaste, quem vai me valorizar? Muda de governo, muuuda de novo, não é política de Estado é de governo. A minha questão aqui fala na descentralização como sucesso. Primeiro tem que ser uma política de Estado e descentralizar, você tem que ter as Comissões na escola, o Conselho Municipal, o Conselho Estadual funcionando, gerindo junto. Tem como? Tem, pode ser que não seja da noite para o dia que a gente vá conseguir

esta participação maciça. Se bem que hoje o pessoal está se mobilizando rapidinho. Quem sabe é um despertar para a coisa pública. Educação é importante? Claro que é, e cobrar de quem é de fato, de direito e mudar essa situação. (BOLINHA VERMELHA)

A situação financeira educacional parece, na fala dos participantes do grupo, só ter bons resultados se realmente contar com a participação da comunidade na fiscalização dos gastos públicos, com uma política de Estado descentralizada, entendida aqui, segundo Fernandes (2004) como reflexo dos interesses permanentes e consolidados do Estado. Contrária a atual, centralizada em uma política de Governo onde o que conta são as prioridades deste Governo.

O descrédito nesta política de Governo juntamente com a oneração financeira educacional continuam a aparecer nas falas do grupo:

Agora vem de cima pra baixo, você tem que comprar lá, o dinheiro é esse, entendeu? É aquela coisa, quinhentos mil reais de reforma. (BOLINHA VERMELHA)

Eles falam meio milhão. (BOLINHA BRANCA)

E eles pensam que isso vem na nossa mão. (BOLINHA AZUL)

Então, o aluno pergunta:

_Onde foi meio milhão aqui?

Eu falei:

_Tem meio milhão aí, nesse piso aí, nesse piso aí e as lousas continuaram as mesmas, agora que nós conseguimos. Meio milhão nesse piso aí, os caras dão risada. (BOLINHA VERMELHA)

Nossa, é assim mesmo. (BOLINHA VERDE)

Você vê como ele tem consciência, ele tem consciência. (BOLINHA PRETA)

O professor não acredita, o aluno não acredita, quem sabe essa retomada aí. Turma, nós precisamos fazer alguma coisa. (BOLINHA VERMELHA)

Novamente o aluno questiona o gasto público educacional e tem a confirmação de suas suspeitas sobre a existência de ações corruptas de superfaturamento de obras e desvio de verba pública, em que é ele, o aluno, a maior vítima, sofrendo diretamente com as ações financeiras oneradoras governamentais, que além de não contribuir para uma aprendizagem de qualidade, reforçam o descrédito na Educação Pública. Um exemplo está no Saesp de 2011, quando o

Governo do Estado de São Paulo publicou a Resolução SE nº73 de 18/11/2011¹⁵² que previa a premiação dos melhores alunos do 3º ano do Ensino Médio com um notebook, só efetuando esta entrega no primeiro semestre do ano de 2013.

Sobre este fato, os participantes do grupo comentam:

Naquele Saesp não deram notebook até hoje pra quem foi sorteado e eles lembram viu! (BOLINHA AMARELA)

Os meninos cobram. (BOLINHA VERMELHA)

Prometeu tem que cumprir. (BOLINHA AZUL)

Eu acho, até acredito que lá no XXXXX, baixou o nível por conta disso, foi uma desilusão. (BOLINHA VERMELHA)

Nós falamos, nós falamos, estava escrito, a gente mostrou, pega mal pra gente. (BOLINHA AMARELA)

A falta de cumprimento com a Resolução SE nº73 do Governo do Estado e o desrespeito ao aluno estão presentes nas falas. Não foi possível os alunos saberem se os computadores foram ou não comprados, pois não foi encontrado durante os anos de 2011 e 2012 nenhum registro oficial sobre o fato, o que torna esta ação financeira nebulosa se considerado o princípio de Transparência¹⁵³ dos gastos públicos.

A falta de planejamento da Secretaria Estadual de Educação é denunciada pelo próprio Secretário de Educação do Estado de São Paulo, que ao escrever sobre a situação em que encontrou o órgão público no início de sua gestão afirma:

Desde o início de nossa gestão penávamos com números e informações totalmente desencontradas, sem atualização, criando uma situação de insegurança total, inibindo a construção de qualquer iniciativa de ordem administrativa ou orçamentária e financeira. (VOORWALD, 2013, p. 45)

Em seguida, em meio a comentários de indignação, a Bolinha Branca introduz na discussão sua questão, a última escolhida pelo grupo:

¹⁵²Diário Oficial de 19/11/2011 - Executivo I - p. 22 - Dispõe sobre a premiação de alunos concluintes do Ensino Médio das escolas estaduais que obtiverem os melhores resultados na prova do Saesp/2011.

¹⁵³Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal nº 101.

Deixa eu falar se *há corrupção na educação*? Ahahaha...depois de tudo isso? (BOLINHA BRANCA)

Repete a questão. (MEDIADORA)

Há corrupção na educação? (BOLINHA BRANCA)

Rsrrsrsrsr... (BOLINHA AZUL)

A palavra corrupção aqui é usada como uma verdade posta, de forma a confirmar, dentro de uma intenção oculta do grupo.

Após essa questão ser levantada, o grupo comentou alguns expedientes oneradores do financiamento público educacional:

O que eu entendo da Educação, aqui comigo, é trabalhando com o aluno no pedagógico e no pedagógico eu não percebo isso, ou então a gente tenta não deixar acontecer, mas no financiamento da Educação tem. Tem pelo preço que a gente paga no Inforshop, tem pelo meio milhão de reais na reforma, pela qualidade dos produtos. (BOLINHA BRANCA)

Por exemplo, tinha uma escada lá enferrujando, não tinha mais condições dos alunos subirem e descerem por ali e eles vieram com outra escada de ferro, eu falei que não quero escada de ferro, eu quero escada de alvenaria. Ai o engenheiro falou assim pra mim:

_Então, nós vamos fazer escada de alvenaria, só que nós vamos colocar por escrito que nós deixamos de fazer esse, esse, e esse serviço porque a senhora pediu a escada de alvenaria.

Eu falei:

_Então eu vou fazer por escrito.

Tanto que quando começou a dar problema na rede elétrica, eles jogaram nas minhas costas, porque eles não refizeram os quadros, do jeito que deveria ser feito porque eu quis, eu quis, a escada e eu quis o assoalho. Eles queriam fazer o borrachão e ele vai soltando as placas, eles só estavam repondo, daí eu falei que não ia deixar repor o borrachão, precisa pôr assoalho, as crianças estão ficando doentes com esse borrachão. Eles colocaram o assoalho e a escada de alvenaria, só que com o assoalho e a escada de alvenaria não deu pra refazer os quadros de energia e aí começou a dar pau na energia. Agora nem sei como vai ficar, vai ter um processo aí. (BOLINHA VERDE)

Tem risco de incêndio? (MEDIADORA)

Tem, tem sim, o prédio é super, como disse o bombeiro, super inflamável e agora com o assoalho ele falou que piorou, ele falou assim que antes você tivesse deixado o borrachão, porque agora com o assoalho o prédio fica mais vulnerável a incêndio. (BOLINHA VERDE)

Neste diálogo fica evidente a presença de acordos caseiros entre a Direção da escola e a empresa responsável pela reforma, com mudança de itens pré-determinados pela FDE, que no caso desta escola, pareciam aos olhos da Direção escolar, serem mais adequados.

A prática de *acordos* firmados entre a Direção da escola e empresas de construção dá brechas a ações possíveis de corrupção e oneração financeira, dada pela ausência de fiscalização da comunidade escolar e da própria FDE, órgão oficial do Governo do Estado responsável por essas obras, que deveria estar cumprindo um de seus papéis legais que é o de acompanhar as obras, por ela, autorizadas inicialmente.

No caso da escola da Bolinha Verde, o prejuízo é ainda maior, visto que ao mudar o projeto de reforma inicial substituindo o piso de borracha por um de madeira, tornou o ambiente altamente inflamável, pois sua escola não é de alvenaria. Como não houve reforma da rede elétrica devido ao alto custo financeiro, o acordo de troca realizado entre a Direção da escola e a empresa responsável pela reforma só trouxe mais prejuízo. E a pergunta fica: Quem melhor sabe sobre as reformas prioritárias do prédio escolar? O alto custo da obra a ser feita vai tornar o gestor ou o Estado vítima dessa situação? Se o Diretor trabalha para o Estado por que ele não é ouvido se foi classificado para responder pelo Estado?.

Nesse caso, o Estado expõe os alunos desta escola a riscos de saúde e prejuízos qualitativos educacionais. Com o piso de borracha, segundo relato da Direção da escola, os alunos estavam ficando doentes e com o piso de madeira há risco de incêndio. Com a escada de ferro os alunos podiam se ferir com os pontos de ferrugem e com a escada de alvenaria não pôde ser refeito o quadro de energia. E mais uma vez fica a pergunta: Essa Diretora deve sofrer penalidade pelo Estado?

A situação piora quando a Diretora relata a construção de uma escada externa:

Olha essa foto, a gente usa muito este espaço pra tirar foto, pra onde vai esta escada? Linda, pra onde que vai? (BOLINHA VERDE)

Essa escada, eu acho que sai de lugar algum pra lugar nenhum. (BOLINHA VERMELHA)

Pro estacionamento? (BOLINHA AZUL)

Então, mas eu precisava dessa escada linda? Eu posso ter estacionamento dentro da escola? Eles começaram a fazer esta escada e colocando a escada de ferro do outro lado, então eu falei:

_Mas se tem verba pra fazer esta escada, então eu quero a outra escada, deixa esta escada pra lá e deixa a outra.

Terminaram essa, deixaram essa bem bonita e não queriam fazer a outra e começou a chegar os ferros pra fazer a outra. (BOLINHA VERDE)

Mas pra onde vai esta escada? (MEDIADORA)

Futuramente, um dia, quem sabe, lá vai ter um prédio novo. (BOLINHA VERDE)

Quantas vezes você pediu uma escola nova? (MEDIADORA)

Eu já fiz, dez anos que eu estou lá, eu já fiz dez abaixo- assinados com os pais. (BOLINHA VERDE)

Então a comunidade pediu dez vezes uma escola nova. (MEDIADORA)

Sim, sim, mas não sai. (BOLINHA VERDE)

Novamente, a falta de planejamento público que considere as prioridades. Situação que além de onerar o financiamento público, retira dos alunos o direito a um ambiente propício à aprendizagem. Foram dez abaixo- assinados não atendidos pelo Estado por dez anos.

Diante do relato da Bolinha Verde, a Bolinha Preta conclui:

Agora, você imagina o quanto não vem de energia numa escola dessa e quanto não se.... e aí vem a cobrança lá de cima, a Diretoria liga pra você..... Não tem que fazer um plano pra diminuir o gasto de energia? Mas como que ela vai fazer se a parte de fiação da escola dela é péssima. Vai dobrar, vai triplicar. E se você for perceber, eu percebi na minha escola já, de ano pra ano, essa parte de energia elétrica já começou a pipocar. Eu percebo pelas lâmpadas da minha casa, o tanto de tempo que leva pra se queimar. Tudo bem que a escola funciona nos três períodos, mas o tanto de tempo que queimam essas lâmpadas fluorescentes dentro da escola é muito rápido, e ao mesmo tempo a queda de energia. Então você vê assim, as escolas foram construídas, foram fazendo as pequenas ampliações.... (BOLINHA PRETA)

Ampliação não, só reforma. (BOLINHA VERDE)

Na verdade, não foi feito o primordial. Dentro de uma casa duas coisas são primordiais, a parte elétrica e a de encanamento, essas duas coisas são primordiais, então se você depois vai fazer um

puxadinho ou não, essas duas coisas são essenciais entendeu. Aí você pega o tipo de fiação que colocou lá e dezesseis computadores dentro do Acessa...(BOLINHA PRETA)

Sobrecarrega. (BOLINHA VERMELHA)

Motivado por esta afirmação clara de oneração financeira, a Bolinha Vermelha conta uma experiência clara de descaso com a Escola Pública:

A reforma, eu ando lá em XXXXX e a gente fica sabendo, tomo cerveja com os caras, é pedreiro, é eletricista e, às vezes, o papo é esse:

_Tá trabalhando, onde?

_Lá na escola, lá em XXXXX, estou lá fazendo a reforma lá, eletricista.

_Mas e aí, o que que é?

_Não, estou lá, trocando lá.

_E aí você recebe?

_Não, demora um pouco pra receber mas eu recebo, em compensação também, vai lá faz, faz... (BOLINHA VERMELHA)

De qualquer jeito. (BOLINHA AMARELA)

É, é, ele passou o seguinte:

_ Sem fiscalização, sem compromisso. Demora um pouco pra receber? Demora, mas vai receber.

Se ele usa dez rolos de fita isolante, ele vai colocar lá quinze, vinte.

_Mas como é que você consegue?

_É por que eu tenho CGC, eu só consigo porque eu tenho CGC.

Vive de reformas em escolas. Ele coloca lá um menino aprendiz e ele vai pro serviço dele, trabalha no condomínio. (BOLINHA VERMELHA)

E lá ele trabalha diferente? (MEDIADORA)

Sim, sim, ahahah... Agora, na escola, na escola pública, estadual, ele... (BOLINHA VERMELHA)

Isso que é triste, esse descaso. (BOLINHA AMARELA)

Mas aí eu perguntei:

_ Mas e aí, e a Diretora?

_Eu não vejo a Diretora lá, eu não vejo a Diretora.

_Mas e aí, e o engenheiro, depois não vai ver?

_Não, quem vai é o... e falou o nome do cara lá. (BOLINHA VERMELHA)

A corrupção, oneração financeira contra a Escola Pública torna o espaço uma “terra de ninguém”, local para se ganhar dinheiro fácil. Não há fiscalização por parte do Estado e da Comunidade Escolar. Para alguns gestores, professores devem

estar na sala de aula, por isso essa atitude passiva; são apenas receptores do que lhes é oferecido. A educação aqui é vista nitidamente como um serviço, entendido aqui, segundo Chizzotti (2012), como “bens e serviços mercantis”, muito distante da discussão de existência ou não de possíveis sujeitos envolvidos no processo.

Diante do sentimento de agonia e indignação que toma conta do grupo a Bolinha Branca desabafa:

É, eu penso assim, que a FDE, que é quem gerencia esse dinheiro, ela é um ralo, um ralo, um esgoto pra onde vai muito do dinheiro que deveria ser usado, jogado fora, deveria ser bem melhor administrado. Porque os valores que eles passam pra nós... A gente com ele na mão fazia de outra forma. (BOLINHA BRANCA)

No reconhecimento do mau uso do dinheiro público, a Diretora sinaliza que a descentralização financeira poderia melhorar esta situação. Porém, como já ficou claro em outros momentos do diálogo desenvolvido no grupo, sem uma fiscalização direta dos sujeitos presentes nos Conselhos e Associações Escolares esta verba descentralizada correria o risco de ser desviada ou usada amadoramente pela gestão escolar, o que acarretaria novamente em prejuízo a qualidade educacional.

A seguir, a presença de mais expedientes oneradores do financiamento público educacional é relatada pelos gestores:

Agora eu vou contar mais uma. Como a gente tem o seu Antonio que faz os serviços, quando ele está muito cheio de serviço, eu arranjo funcionário pra ele. (BOLINHA AMARELA)

A gente só tem o seu Antonio, nós não temos outro. (BOLINHA BRANCA)

Ele pega a obra e coloca os funcionários lá, ele empreita a obra e coloca os meninos. (BOLINHA VERDE)

“Eu peguei um electricista, ele passou três dias na minha escola, arrumando todos os fios, caixinha, sabe essas coisas feias? Trocando lâmpada, sabe quanto que ele cobrou? Cem reais. Então quem vai pagar? O seu Antonio que contratou ele, eu arranjei pro seu Antonio, porque o seu Antonio não tem tempo também. (BOLINHA AMARELA)

A escola contratou o seu Antonio? (MEDIADORA)

Não, a minha escola não, eu arrumei pro seu Antonio. (BOLINHA AMARELA)

É assim, a escola contrata uma empresa pra fazer, o seu Antonio é uma empresa. (BOLINHA BRANCA)

É, o seu Antonio é uma empresa. (BOLINHA AMARELA)

É, o seu Antonio é uma empresa. Por que que a escola tem que contratar o seu Antonio e não o seu “José”, o pedreiro o eletricitista que a gente conhece? CNPJ, nota fiscal eletrônica. (BOLINHA BRANCA)

Seu Antonio tem tudo isso? (MEDIADORA)

Tem e ele pega em todas. Eu falo, olha seu Antonio, tem um eletricitista bom e seu Antonio contrata o eletricitista. (BOLINHA AMARELA)

Tem ou não tem corrupção? (BOLINHA BRANCA)

E como que você descobriu o seu Antonio? (MEDIADORA)

Porque ele faz pras escolas estaduais, conversando com as outras escolas. (BOLINHA AMARELA)

Mas ele não vai te fazer por duzentos na nota fiscal? (BOLINHA VERDE)

Não, faz um pouquinho a mais, não vai ser tanto. (BOLINHA AMARELA)

Mas ai vai cair na legislação, todo trabalhador tem direito a INSS. (BOLINHA BRANCA)

Então, daí é ele que cuida. (BOLINHA AMARELA)

Exatamente, que é o que gasta mais. (BOLINHA BRANCA)

Mas se ele aumentar mais cem eu já levo, eu já estou no lucro. (BOLINHA AMARELA)

Você percebe que cada Diretor dá um jeito! (BOLINHA PRETA)

A gente tem que conseguir... (BOLINHA AMARELA)

A gente tem que dar um jeito. Isso é verdade. (BOLINHA VERDE)

Fatores já comentados pelo grupo como o curto tempo para gastar a verba pública, ausência de conhecimento técnico do gestor escolar sobre as questões relacionadas a manutenção/reforma escolar e a ausência de fiscalização da comunidade, dão brechas à contratação de profissionais que oferecem mais praticidade na rotina da escola, sem a preocupação com qualidade dos serviços, menor preço ou pesquisa de orçamentos diversos.

Quanto à pesquisa de orçamentos, ao contratar um profissional para realizar um serviço na escola, legalmente, a gestão escolar deve apresentar na prestação de contas três orçamentos, atividade que leva tempo, propiciando uma *prática* ilegal pelo próprio profissional que já está acostumado com a rotina administrativa escolar.

Ao contratar esse profissional, a escola contrata além do serviço destacado na prestação de contas, um serviço oculto, de arranjo orçamentário, pelo qual paga caro, superfaturando a obra em destaque e financiando uma prática corrupta e desrespeitosa ao aluno, maior prejudicado nesta ação.

Nessa troca de favores, a Direção da escola já está refém desse profissional, como relatado na fala a seguir:

A gente só tem duas pessoas que prestam serviço pras escolas em XXXXXX e XXXXXX, que é seu Dito e seu Antonio e eu ainda estou com o seu Dito e estou tentando mudar para o seu Antonio, mas ele é mais enrolado que seu Dito. Por exemplo, a minha escola tem cinco mil metros quadrados, eu preciso cortar o mato, cortar a grama da minha escola, a cada dois meses eu preciso cortar o mato, porque dá manifestação de cobra aranha e rato. São cinco mil metros, cada vez que ele vai cortar a grama da minha escola ele paga cinquenta reais por dia do hominho, são três dias e ele cobra oitocentos reais. Então eu vou fazendo fiado, vou fazendo fiado, oitocentos, oitocentos, oitocentos, oitocentos, quando cai os meus três mil e seiscentos de manutenção, pronto, e eu preciso comprar lâmpada, reator, mas eu acabo ficando refém do seu Dito, porque eu estou devendo a ele já, só que eu preciso cortar o mato, eu não posso deixar o mato crescer. (BOLINHA VERDE)

O superfaturamento do serviço realizado por esse profissional em destaque é de riscos, mas estando aliado à Diretora que reconhece o fato, mas não tem coragem para uma atitude corretiva, deixa-o livre para dar seu preço.

4.3 As questões ocultas

Na primeira fase do grupo focal, os participantes optaram pelas questões aqui comentadas, descartando por algum motivo as outras cinco questões da mesa.

Na segunda fase, foram convidados pela mediadora a olhar as questões que restaram e tecer breves comentários a respeito.

Nesse momento, outros fatores de oneração financeira educacional foram revelados, deixando nas entrelinhas opção de não quererem dar abertura a essas questões.

Primeira questão (escolhida pela Bolinha Verde)- *Como ocorre a relação entre os gastos com o transporte escolar e a demanda/matricula anual de alunos?Esta relação é adequada?*

Logo de início a própria Bolinha Verde esclarece:

Eu achei complicada essa daqui, porque na minha escola é uma briga por causa de transporte escolar que eu não entendi até hoje. Eu não entendo... eu acho que transporte escolar é um direito do aluno. Estudar onde ele quiser é um direito do aluno. Eu sei que há uma Lei Federal que fala que o aluno tem que ficar perto de casa, tudo isso, isso, isso, e eu sei. Aqui em XXXXX tem o ônibus vermelho e o ônibus branco, o ônibus branco é pra crianças menores de doze anos, o ônibus vermelho é pra crianças maiores de doze anos. No final do mês a gente tem que fazer uma declaração de que o transporte foi feito com sucesso. Só que este ônibus branco que chega na porta da escola é todo quebrado, os bancos são todos quebrados, o fundo do ônibus é furado, e eu sei que cada aluno tem um X destinado ao transporte escolar. Então, como esta questão do transporte escolar é tão complicada e eu não entendo, eu não quis pegar, porque até hoje eu não entendi. (BOLINHA VERDE)

Como é que é? É ônibus branco e ônibus vermelho. (BOLINHA VERMELHA)

É, o branco é caindo aos pedaços e o vermelho também. Mas é uma verba tão complicada, que eu não consigo fazer o cálculo. Quanto que o Município gasta, ou qual a porcentagem que o Município pode gastar com esse transporte escolar? Então eu fugi dela porque eu não entendo. (BOLINHA VERDE)

A fala da Diretora demonstra que por não entender, achar difícil, ela fugiu da questão e conseqüentemente dos comentários que ela traria ao grupo. Essa omissão é preocupante por ser a Diretora a responsável direta pelo cadastramento dos alunos no sistema online de concessão de passe escolar da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, além da obrigação legal de fiscalizar e denunciar possíveis irregularidades nos transportes.

Aliada à postura conflitante da Diretora em não denunciar a situação precária do transporte escolar de sua região, há ainda a ilegalidade da própria empresa contratada pela Prefeitura para a realização do serviço de transporte escolar, que o

faz com verba pública repassada pelo Estado de São Paulo. Essa irregularidade encontra parceria principalmente no silêncio da Diretora da escola.

Como um aluno, nas condições relatadas na fala da Diretora, pode chegar à escola em plenas condições para a aprendizagem? E a verba pública repassada, onde se perdeu?

Essa ação financeira movimentou só no ano de 2008, segundo Balanço Financeiro oficial do Estado de São Paulo, a quantia de R\$ 94 milhões. Já no ano de 2012 foram gastos R\$ 187 milhões.

Segunda questão (escolhida pela Bolinha Amarela)- *Há relação entre o financiamento público educacional do Estado de São Paulo e a qualidade da Educação Básica?*

Embora as discussões sobre o financiamento público educacional tenham ocorrido com fluidez entre os participantes do grupo, percebe-se na resposta a seguir que foram considerados com maior empenho os aspectos técnicos da problemática, estabelecendo relação menor com a qualidade educacional:

Há!, achei tão difícil essa pergunta, vou de novo tá? Se a qualidade tem há ver com o financiamento? Eu acho que tem, eu acho que tem relação. (BOLINHA AMARELA)

Mas vêm tanto dinheiro, por que que a qualidade ainda...(BOLINHA VERDE)

É tudo que nós discutimos aqui, você tem o dinheiro mas e daí? (BOLINHA VERMELHA)

Por que que você não escolheu essa pergunta? (BOLINHA VERDE)

Porque eu achei difícil, eu demorei pra entender, tive que ler duas vezes. (BOLINHA AMARELA)

Eu não escolhi nenhuma dessas porque eu achei que as outras a prioridade era maior, falava mais de financiamento. (BOLINHA BRANCA)

É, tá mais perto da gente né? (BOLINHA VERDE)

Isso aqui também tá perto da gente. (BOLINHA BRANCA)

E nós discutimos isso já. (BOLINHA AMARELA)

Discutimos sim, tudo que tem a ver com financiamento. (BOLINHA BRANCA)

Percebe-se que a Educação é vista pelos gestores como um serviço, reproduzindo a visão do Estado. No relato dos gestores, dá a entender que a qualidade educacional em pouco ou em nada se relaciona com questões de oneração financeira, corrupção e solidão administrativa, o que possivelmente deve ter conduzido os gestores a possíveis atos de corrupção, pois não há percepção direta do estrago educacional que uma ação financeira oneradora pode causar.

Terceira questão (escolhida pela Bolinha Preta): *O valor gasto pelo Governo do Estado de São Paulo com o material do Currículo Oficial foi uma ação financeira adequada?*

Novamente a relação entre a qualidade educacional e o financiamento público dessa Educação é pouco percebida pelo grupo:

Olha eu acho assim, o Currículo Oficial acho que foi bom, não acho que o gasto foi bem feito, acho que gastou mais que deveria. Eu acho que ter o Currículo Oficial, ter as apostilas eu acho legal. (BOLINHA PRETA)

Por que será que não foi escolhido? Por que vocês acham? (MEDIADORA)

Eu não li a pergunta ali, eu não li. (BOLINHA PRETA)

Pra ser sincero, eu também não li, eu achei que só... (BOLINHA VERMELHA)

Eu achei que esta não tinha tanta importância. Essas que ficaram, eu achei que não tinha tanta importância. (BOLINHA BRANCA)

A hora que eu bati o olho nesta questão, eu lembrei das pilhas e pilhas de caderninhos que estão lá encostados lá na minha escola e que eu vou ter que dar conta, aí eu não quis pegar, porque já veio na cabeça os caderninhos. É esta a questão. (BOLINHA VERDE)

Além de achar a questão de menor importância e não estabelecer relação com o financiamento educacional, há novamente a fuga do gestor quando percebe que a problemática levantada lembra uma situação constrangedora e de difícil solução presente na sua escola, pois não sabe o que fazer com os cadernos de alunos do Currículo Oficial que estão sobrando e empilhados na escola.

Quarta questão (escolhida pela Bolinha Vermelha) - *No dia a dia da escola como se faz a escolha de um fornecedor da merenda escolar e qual a sua influência na prestação de contas?*

Neste momento fica claro que os gestores fugiram das questões consideradas mais complexas, constrangedoras para eles:

Eu fugi da merenda. Quando eu vi merenda ali, eu não quis nem ler, porque aí, a merenda é um saco. (BOLINHA VERDE)

Então, tá vendo! (BOLINHA VERMELHA)

É, a gente procura o mais fácil. (BOLINHA VERDE)

Aquele que te dá três orçamentos prontos. (BOLINHA BRANCA)

Isso mesmo, é. (BOLINHA VERDE)

Eu estou querendo trocar por um mais em conta, aqui de XXXXX, só que fica difícil por conta de tudo que ela falou. (BOLINHA AMARELA)

A gente procura o que mais facilita, não é nem o preço que é importante. (BOLINHA VERDE)

Nem é por questão de preço, é uma questão de tempo de fazer. (BOLINHA BRANCA)

É, eles trazem pronto pra nós. (BOLINHA AMARELA)

É relatada aqui uma prática irregular presente nas Escolas Públicas do Estado de São Paulo, um fornecedor de merenda é escolhido não pela qualidade dos produtos e menor preço, mas sim pelas facilidades financeiras oferecidas ilegalmente. Essa prática priva o aluno de uma merenda de qualidade, onera o financiamento público e compromete a qualidade educacional quando passa a exigir e cobrar oficialmente, de um aluno mal alimentado, altos níveis de proficiência educacional.

Com alimentação escolar, o Estado de São Paulo registrou um gasto, segundo Balanço Financeiro do período, de R\$ 184,5 milhões no ano de 2008; e em 2012, o valor de R\$ 459 milhões.

Quinta questão (escolhida pela Bolinha Branca) : *O Programa Escola da Família traz benefícios para a escola?*

Nesta questão houve uma conclusão rápida e unânime:

Eu não peguei porque eu acho que não traz. A minha escola tem escola da família há dez anos. Eu passo lá domingo, à tarde, tá às moscas. Eu fico pensando nos universitários que estão ganhando a bolsa....(BOLINHA VERDE)

Uhuhuhuh... muito dinheiro da Educação... (BOLINHA BRANCA)

Esses universitários, depois que eles ganham a bolsa, eles acham uma injustiça eles estarem lá presos no sábado e no domingo. (BOLINHA VERDE)

Mas quando funciona é bom na escola, quando a escola tá cheia, eles praticam esportes, sei lá... (BOLINHA AMARELA)

Eu não acredito muito nesse programa não, achei que nem ia durar tanto. (BOLINHA VERDE)

É, na escola que funciona. Na sua funciona? (BOLINHA AMARELA)

Olha, não tenho mais, não funciona, não funciona. (BOLINHA BRANCA)

Aí, eu não consegui fechar.
Eu tentei fechar a escola da família duas vezes já e não me deixaram fechar. (BOLINHA VERDE)

O problema é que fica às moscas e daí fica só o gasto do dinheiro público e não tem nada. (BOLINHA AMARELA)

Fica claro na fala dos gestores que o Programa Escola da Família beneficia mais os universitários do que a própria comunidade escolar, com a aplicação de verba pública orçada para a Educação Básica, beneficiando o ensino superior.

O Programa movimentou, segundo registro no Balanço Financeiro do Estado de São Paulo, em 2008, a quantia de R\$ 111 milhões, e em 2012, a cifra de R\$ 103 milhões.

Ao final do trabalho desenvolvido no grupo focal, os participantes responderam sobre as condições físicas do prédio escolar e o grau de importância de alguns itens escolares.

A seguir, o quadro respondido pelos participantes salientando estes resultados é demonstrado:

Quadro 07 – Resultado da pesquisa sobre as condições físicas do prédio escolar e o grau de importância de alguns itens escolares

Metas de infraestrutura presentes no Plano Nacional de Educação (PNE)	Número de participantes que reconheceram a existência do item em suas escolas.	Número de participantes que <u>não</u> reconheceram a existência do item em suas escolas.	Número de pessoas por opção			
			Baixo	Médio	Alto	Fundamental
Rede elétrica	6					6
Água potável	6					6
Esgotamento sanitário	6					6
Instalações para higiene	6					6
Instalações para preparo/serviço de alimentação	4	2			3	3
Espaço para esporte	6			1		5
Espaço para recreação	4	2		1	4	1
Mobiliário, equipamento e materiais pedagógicos	6				5	1
Adequação para crianças com deficiência		6			3	3
Biblioteca com acervo atualizado	4	2				6
Laboratório de informática	6				1	5
Laboratório de ciências	3	3			1	5
Equipamentos multimídia para o ensino	6			1	1	4
Telefone	5	1 - às vezes		1	1	4
Serviço de reprodução de textos	2	4		4	1	1
Universalização progressiva do acesso à internet.	4	2		1	3	2

Em um universo de seis participantes, todos afirmaram não terem em suas escolas adaptação do prédio para crianças com deficiência, classificando esse item como alto e fundamental para suas escolas. Duas delas afirmaram não terem instalações para preparo/serviço de alimentação, espaço para recreação e biblioteca

com acervo atualizado, classificando esses itens como médio, alto e fundamental. Metade das escolas não possui laboratório de ciências, classificando o item como alto e fundamental. E por fim, uma delas afirma ter telefone, às vezes.

O quadro 07 constata que falta investimento público financeiro. Os itens apontados como ausentes são fundamentais para a qualidade educacional, como é o caso da biblioteca com acervo atualizado, que apesar de ter sido apontada como ausente por apenas dois gestores escolares, na verdade, não existe em nenhuma escola, pois oficialmente o que existe nas Escolas Públicas do Estado de São Paulo são “Salas de Leitura e Ambientes de Leitura¹⁵⁴”, que diferentes de uma biblioteca, não necessitam de bibliotecários como responsáveis pelo acervo e orientação para as crianças, podendo ter ainda seu tamanho e atendimento ao público escolar reduzidos, de acordo com o espaço físico disponível na escola.

O item adequação do ambiente para crianças com deficiência, apontado como ausente em todas as escolas, foi objeto de investimento público previsto no Plano Plurianual do Estado de São Paulo - período 2008-2011, com previsão de “acessibilidade em 50% das escolas, para atender à demanda dos alunos com deficiência” (PPA 2008-2011 p. 47).

Esse descaso com o aluno especial tem obrigado a família a procurar escolas mais distantes de sua residência, dificultando sua locomoção. Além de contribuir para a oneração financeira, visto que para o transporte escolar deste aluno, é necessária a contratação de empresas especializadas, que por Lei, transportam o aluno e seu responsável legal. Esse gasto poderia ser evitado se o aluno pudesse estudar próximo a sua residência, e trar-lhe-ia mais conforto, visto que a acolhida seria pelos membros de sua comunidade, facilitando sua inclusão e qualidade educacional.

Outros itens ausentes apontados pelos gestores, como laboratório de ciências e espaço para recreação também são fundamentais para a qualidade educacional, por representarem ferramentas e espaços que auxiliam a aprendizagem, pois dão suporte às aulas de Ciências e Educação Física.

¹⁵⁴A Resolução SE - 15, de 18-2-2009 determina que Sala de Leitura tem o objetivo de *proporcionar oportunidade de acesso a livros, revistas, jornais, folhetos, catálogos, vídeos, DVDs, CDs e outros recursos complementares, quando houver*. Já as unidades escolares que não dispõem de local apropriado à instalação destas salas, contam apenas com Ambientes de Leitura.

No item instalações para preparo/serviço de alimentação, deve ter havido entendimento equivocado, visto que nesta pesquisa constatou-se que todas as escolas pesquisadas contam com este equipamento.

Quanto ao telefone que às vezes funciona, apontado por uma gestora, é aqui entendido como falta, por falta de sinal, ela também não tem acesso à internet, por isso não tem condições de entrar em contato com a zona urbana, visto que está situada na zona rural.

Considerações

Após o estudo das falas dos participantes do grupo focal, fica claro em uma primeira análise, que há vários expedientes oneradores do financiamento público educacional, fruto de uma gestão financeira amadora, solitária e mergulhada em ações burocráticas, onde não há espaço para a presença de sujeitos no processo.

Em uma segunda análise, mais atenta às questões relacionadas à política pública de financiamento educacional, percebe-se que essa situação oneradora é fruto de uma política mal estudada pelo Governo. Em um discurso generoso, apoiado em uma tímida¹⁵⁵ descentralização financeira mal planejada, expõe os gestores escolares solitários e despreparados a situações que facilitam o desvio de verba pública seguido de prejuízo qualitativo educacional.

Considerando as discussões desenvolvidas no grupo focal, percebe-se que não há nas falas dos gestores um entendimento das questões financeiras enquanto resultado dessa política. O financiamento público é visto dentro de uma lógica que coloca a “educação como um bem econômico que deve responder, da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda”. (BIANCHETTI, 1999, p. 95)

O gestor não reflete criticamente sobre o porquê de sua gestão solitária, os motivos que o fazem gastar mal a verba pública e qual o seu papel enquanto sujeito

¹⁵⁵O Art. 24, incisos I, II, IV, X e XII, da Lei 8.666,93,organiza o processo de licitação no âmbito da União, Estados e Municípios, prevendo dispensa de licitação por estes entes federados quando a compra ou contratação de serviços for igual ou inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Logo, o governo do Estado repassa para as escolas verbas públicas apenas dentro deste limite financeiro.

dessas ações. Por conta do curto espaço de tempo para gastar as verbas que chegam às escolas durante o ano, o gestor assume o papel de executivo público e apenas cumpre ordens determinadas por um poder dominante, distante de sua realidade, dando conta exclusivamente da função de executor de um *serviço* educacional.

É preciso ser criterioso. Eu própria, pesquisadora deste assunto, corro o risco, diante das falas dos gestores, de concluir precipitadamente que problemas como os de desvio de verba pública e oneração financeira, ocorrem apenas na dimensão escolar, depositando nos gestores a maior culpa no quesito oneração financeira.

SEÇÃO 5

FINANCIAMENTO PÚBLICO E QUALIDADE EDUCACIONAL: UM CASO DE AMOR E ÓDIO

O Estado serve à sociedade não por vocação, mas por pressão, que deve fluir de baixo para cima. Nesse sentido, uma sociedade civil não organizada ou submissa não tem condições de fazer prevalecer seus interesses diante dos interesses dos segmentos dominantes e do Estado. Conclui-se que o início de processos participativos está na capacidade de organização da sociedade civil, porque somente dessa forma poderá vir a ter vez e voz e, assim, resguardando seus interesses, buscar a realização de suas legítimas aspirações. (PEREIRA, 2012, p. 377)

A preocupação em identificar os expedientes financeiros oneradores do financiamento público do Estado de São Paulo para a Educação Básica da Rede estadual que prejudicam o alcance da qualidade educacional com a qual o Estado se compromete, esteve presente ao longo de toda esta tese.

Nesse caminhar, a cada tópico pesquisado, a cada documento oficial estudado atentamente, essa preocupação foi se tornando perturbadora. Minhas buscas eram por respostas que clareassem a razão para tantos fracassos nos projetos do Estado com aplicação de verbas tão volumosas. Para algumas situações, minhas interrogações continuarão; não há como ir além do que temos em mãos, as publicações em D.O. que nem sempre são claras; em outra situação, a oneração ocorreu, está claro, por falta de estudos, planejamento na aplicação do projeto e em uma outra situação, é a que confirma, exemplifica na prática, a forma como se aplica essa verba recebida do Estado. Os sujeitos pesquisados, membros do grupo focal, convidados pela pesquisadora para uma investigação do tema Financiamento Público, falam abertamente, às vezes, até com certa inocência sobre as tramas para se concluir o processo de uma verba que deve seguir regulamentos rígidos com breve tempo para sua execução.

Constata-se, portanto, que há sim vários expedientes financeiros oneradores presentes no cenário pesquisado, mas se constata também, que

não basta apenas apontá-los, é preciso refletir criticamente o percurso dado a essa verba e deixar claro sua meta com a qualidade de educação.

Com o objetivo de provocar uma reflexão crítica sobre a situação constatada, nesse momento final, torna-se relevante destacar algumas considerações que surgiram no decorrer da pesquisa e que se mostraram importantes para a construção dessa última seção.

Serão apresentadas cinco considerações, que além de encaminhar o texto para uma resposta ao problema central proposto, indica a presença de descaminhos entre o financiamento público educacional do Estado de São Paulo e a qualidade educacional com a qual este Estado se compromete.

A primeira consideração, que destina a compor a resposta ao problema de pesquisa proposto, é a constatação de que sem financiamento não se faz Educação. O financiamento deve estar para a Educação da mesma forma que a água deve estar para a vida humana; uma condição essencial de sobrevivência.

Durante esta pesquisa, esta relação de dependência foi se mostrando mais incisiva, quer nos documentos oficiais estudados, quer nas falas dos sujeitos ouvidos, quer nas bases teóricas escolhidas como sustentação para as reflexões que se mostraram pertinentes.

Para esta última, há uma citação do educador Paulo Freire quando assumiu a Secretaria de Educação do município de São Paulo no ano de 1989, ao afirmar:

Como você vê, não podemos falar das metas educativas sem nos referirmos às condições materiais das escolas. É que elas não são apenas “espírito”, mas “corpo” também. A prática educativa cuja política nos cabe traçar, democraticamente, se dá na concretude da escola, por sua vez situada e datada e não na cabeça das pessoas. (FREIRE, 2005, p. 34)

Nesta fala, fica clara a necessidade de um financiamento educacional. Na ocasião, segundo relato do próprio Paulo Freire em entrevista à revista *Escola Nova*¹⁵⁶, os problemas financeiros estavam voltados à compra de carteiras e cadeiras escolares, reforma e construção de escolas e acomodação da demanda escolar não atendida pela gestão educacional anterior.

¹⁵⁶Entrevista concedida à revista *Escola Nova*, São Paulo, de 26 de fevereiro de 1989.
Fonte: FREIRE, P. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

Passados vinte e quatro anos dessa declaração, a gestão pública atual continua com o mesmo discurso. Embora com uma Rede de Ensino maior e mais organizada do que a encontrada pelo educador Paulo Freire no ano de 1989, o Secretário de Educação do Estado de São Paulo, Sr. Herman Voorwald, no ano de 2013, faz o seguinte comentário:

Garantir um bom aprendizado com todas essas dificuldades na escola não é fácil. Como já foi dito aqui, a Secretaria da Educação tem um papel que não se restringe única e exclusivamente ao de garantir a educação. Ela, igualmente, tem que garantir o transporte escolar, a merenda, o material escolar, formação de nível médio técnico, um novo modelo de escola de tempo integral, etc. Enfim, essa é a realidade que se apresenta a tempos. (VOORWALD, 2013, p. 26)

Embora os secretários de educação aqui citados tenham vindo de vertentes políticas diferentes e modelos gestores distintos, eles concordam em que sem investimentos em setores periféricos, aqueles que sustentam a educação em sala de aula, não é possível fazer uma educação de qualidade.

Isto posto, torna-se necessário questionar se a quantia financeira de investimento na Educação do Estado de São Paulo é pertinente, em valor e como se investe, visto que a existência de inúmeros problemas relacionados a esses financiamentos nas escolas públicas paulistas foram apontados pelos gestores, aqui pesquisados no momento da aplicação da técnica de grupo focal, como um problema de ordem burocrática, difícil de ser compreendido.

Baseando-se nos resultados da pesquisa de campo, mais que uma discussão, o que se ouviu foram desabafos, por não saberem lidar com as exigências das burocracias dos papéis e concluí-las plenamente. Suas angústias: mau uso da verba pública; a importância de se ter autonomia financeira em determinados momentos; falta de fiscalização dos Conselhos e Associações escolares; denúncia da ausência de itens estruturais fundamentais como bibliotecas, laboratório de ciências, espaço para recreação, acessibilidade e problemas de telefonia, que não podem ser resolvidos pelo gestor escolar, pois, devido aos altos custos envolvidos, dependem de licitação e contratação realizada pelos órgãos centrais da Secretaria Estadual de Educação.

Em publicação oficial, o Secretário de Educação do Estado de São Paulo, Herman Voorwald,¹⁵⁷ publica uma pesquisa de campo desenvolvida por ele, envolvendo toda a Rede Pública de Educação do Estado de São Paulo, fazendo um balanço das principais ações realizadas em sua gestão, tendo como base os anos de 2011 e 2012. Há vários itens apontados pelos profissionais da Rede que admitem a necessidade de mais investimento financeiro, marcando uma “pauta justa do profissional, do ser humano querendo trabalhar e viver com dignidade”. (VOORWALD, 2013, p. 33)

Dentre os itens apontados nas cinco gestões pesquisadas pelo Secretário, os relacionados à necessidade de mais investimento financeiro são:

- Atualização dos valores do auxílio alimentação;
- Correção salarial de no mínimo, 30% e reposição das perdas dos últimos 15 anos;
- Reajuste do auxílio transporte;
- Melhoria do mobiliário;
- Melhoria da infraestrutura ambiente nas áreas administrativas;
- Serviços de obras de má qualidade e morosos;
- Revisão periódica e emergencial dos prédios;
- Oficinas pedagógicas – manutenção precária, edificações em mau estado e espaço insuficiente;
- Ampliar verba para xerox, toner, etc.;
- Recursos tecnológicos para ações de supervisão pedagógica;
- Arquitetura das escolas adaptadas à realidade da inclusão, conforme normas da ABNT;
- Criar e ampliar salas de recursos em todas as escolas;
- Sala de aula adequada;
- Redução do número de alunos por sala de aula;
- Contratação de um escritório de contabilidade por diretoria para atendimento das escolas;
- Aumento do valor per capita (por aluno);
- Revisão do envio das verbas trimestrais (insuficiente e “engessada”) maior autonomia;
- Verbas diferenciadas para escolas mais antigas e maiores;
- Recursos para implementação dos laboratórios de Química, Física e Biologia. (VOORWALD, 2013, p. 86)

Estes itens evidenciam a necessidade de investimento financeiro para a Educação Pública do Estado de São Paulo, além do que já é destinado a ela. O próprio Secretário de Educação, na mesma publicação, reconhece essa

¹⁵⁷Secretário de Educação do Estado de São Paulo na gestão Geraldo Alckmin (PSDB), respondendo pela secretaria no período de 2011 a 2014.

necessidade quando afirma, referindo-se à política salarial dos profissionais da educação, inclusão e acessibilidade dos alunos:

Como exigir sistematicamente formação complementar daquele professor que para levar uma vida mais digna e reforçar seus ganhos necessita de dois, três empregos, formados de jornadas longas de trabalho? A Secretaria da Educação está buscando delimitar planos para melhor qualificar seu pessoal e prestar melhores serviços no aspecto da inclusão e acessibilidade dos alunos à vida escolar. (VOORWALD, 2013, p. 25)

O Estado de São Paulo, segundo dados disponíveis no portal eletrônico *Todos pela Educação*¹⁵⁸, tendo como base o ano de 2009¹⁵⁹, investiu por aluno da Educação Básica R\$ 2.930,56 (dois mil, novecentos e trinta reais e cinquenta e seis centavos), ficando abaixo de alguns Estados como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 26 – Média de investimento por aluno no Brasil

Valores em R\$ 1,00

ESTADO	MÉDIA DE INVESTIMENTO	IDEB – 2009
	POR ALUNO ANO BASE 2009	REDE ESTADUAL
AC	3.269	4,5
AP	3.729	3,6
DF	4.834	5,4
ES	3.687	5,0
MS	3.481	4,4
SE	3.111	3,7
SP	2.930	5,4

Fonte: Todos pela Educação¹⁶⁰

¹⁵⁸ Dados disponíveis no site - <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/dados-por-estado/sao-paulo/> - Acesso em 11/10/2013.

¹⁵⁹ O site em 11/10/2013 disponibilizou apenas o ano de 2009 para pesquisa dos dados de média de investimento por aluno/Estado.

¹⁶⁰ <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/430/mec-divulga-ideb-de-escolas>

A tabela 26 é reveladora do baixo investimento financeiro, por aluno, do Estado de São Paulo, embora se equiparado ao Distrito Federal pelo Ideb, nas médias quantitativas educacionais dentro dos indicadores de qualidade de Educação desenvolvidos pelo Ministério da Educação, São Paulo está em primeiro lugar assim como o Distrito Federal, conquanto este tenha investido uma quantia bem acima da paulista. Lembrando que “o trabalho de avaliação baseado em índices e indicadores requer cuidado – lembremos. Por trás dos números existem pessoas”. (VOORWALD, 2013, p. 19)

Nessa comparação, se analisada através de um viés econômico, pode-se concluir que o problema não está em mais investimento educacional por aluno, mas em melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados. Nessa expressão *melhor aproveitamento*, também se enquadra uma esquisitice da Educação, pois só responderia a esta afirmação se tivesse constatação de ajustes entre verbas recebidas e gastos com grau de satisfação por parte de cada gestor escolar investigado.

Constatou-se sim que houve mau uso do dinheiro, foi mau gasto; ora por parte do gestor, que é conduzido ao erro por burocracias abusivas, ora por parte do próprio Estado, por isso há falta de mais investimento. Há muitos descaminhos nesse processo.

Para uma Educação de qualidade, itens apontados como problemáticos financeiramente pela Rede Estadual de Educação de São Paulo durante a pesquisa realizada pelo Secretário de Educação Herman Voorwald, combinados com a pesquisa de campo aqui realizada, estão muito distantes de serem considerados supérfluos.

A existência de escolas *Padrão Nakamura*, inexistência de bibliotecas com acervo atualizado, ausência de laboratórios de ciências, falta de espaço para recreação, insuficiência de acessibilidade, necessidade de correção salarial e redução de número de alunos por sala conduzem à necessidade de construção de novas escolas, são itens que se eternizam em discursos, mas fundamentais para um avanço de qualidade na Educação.

É possível cogitar a possibilidade, enquanto hipótese para futuras pesquisas acadêmicas, de que se tais problemas fossem solucionados, o Estado teria condições de superar o Distrito Federal no Ideb, além de obter um ganho real

qualitativo educacional. Uma vez que, “não há ação pedagógica que se sustente numa Rede absolutamente insatisfeita com a maneira pela qual a administração enxerga a importância de seus profissionais”. (VOORWALD, 2013, p. 43)

Subsequente à situação de dependência financeira para atingir metas de melhoria de qualidade na Educação; a segunda consideração a ser aqui refletida está na dissonância entre escola e gestão pública governamental, representada pelos órgãos centrais de poder estadual da Secretaria de Educação.

Em julho de 2011, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, passa por um processo de reestruturação¹⁶¹, com o objetivo de melhor atender uma Rede de Ensino que acolhe uma demanda, segundo dados oficiais do Censo Escolar 2012¹⁶², de 4.479.275 (quatro milhões, quatrocentos e setenta e nove mil e duzentos e setenta e cinco) alunos, distribuídos em 5.578 (cinco mil quinhentas e setenta e oito) escolas estaduais, jurisdicionadas a 91 (noventa e uma) Diretorias de Ensino. Somando ainda a estes números, as matrículas de alunos nas redes de ensino municipal, federal e particular, que apesar de terem financiamento próprio e certa autonomia educacional, estão também jurisdicionadas à Secretaria de Educação do Estado, completando 10.407.780 (dez milhões, quatrocentos e sete mil e setecentas e oitenta) matrículas:

Organograma da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – julho/2011



Fonte: Portal da Educação do Estado de São Paulo, 13/10/2013

¹⁶¹ Decreto nº 57.141, de 18 de julho de 2011 – Reorganiza a Secretaria da Educação e dá providências correlatas – disponível em http://lise.edunet.sp.gov.br/legislacaoocnp/dec57141_11.htm- Acesso em 13/10/2013.

¹⁶² Disponível em - <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/area-reservada/terceiros/censo-2012> - Acesso em 13/10/2013.

Considerando os números da demanda escolar e o organograma apresentado pela Secretaria, percebe-se um considerável distanciamento existente entre as escolas de Ensino Fundamental e Médio e a FDE¹⁶³. Observa-se, que uma comunicação direta entre estes dois órgãos públicos não está prevista no organograma.

Se a escola necessitar de alguma ação financeira, ela deverá dirigir-se oficialmente à Diretoria de Ensino, que posteriormente se dirigirá às diversas Coordenadorias ou à EFAP, para só então alcançar a FDE. Um processo moroso, burocrático e incapaz de dar conta das ações financeiras urgentes escolares. Mesmo que a Diretoria de Ensino se dirija diretamente ao Secretário de Educação, este, respeitando a hierarquia posta e os trâmites burocráticos, passará suas determinações pelas coordenadorias para só depois alcançar novamente a Diretoria de Ensino, que só então, atenderá a escola. “Não existe administração eficaz se a ideia que se tem da Rede estiver centrada unicamente nas impressões daqueles que atuam nas salas da Administração Central”. (VOORWALD, 2013, p. 43)

Grande parte dos expedientes oneradores do financiamento público educacional apontados no decorrer desta pesquisa, poderiam ser resolvidos com uma aproximação direta desses dois órgãos públicos.

Na pesquisa de campo apresentada na Seção 4, os gestores apontam por mais de uma vez, a necessidade de aproximação desses dois órgãos. Em uma das falas, destacada a seguir, fica evidente a liberação de verba pública sem o conhecimento das reais necessidades escolares:

O Diretor de escola tem a visão daquilo que a escola dele necessita, não adianta vir uma verba para caixa-d'água na minha escola se a minha escola não precisa de caixa-d'água, de repente minha escola precisa de uma sala de leitura, de repente minha escola precisa que a quadra seja coberta e não da caixa-d'água e muitas vezes vem o dinheiro para aquilo. (RELATO - GRUPO FOCAL)

Ações financeiras desse tipo, provocam um sentimento de descrédito nos profissionais de Educação e comunidade local. Percebe-se que altas quantias financeiras gastas em ações consideradas irrelevantes pelos educadores, ou não

¹⁶³Em documento oficial entregue para cada Diretoria de Ensino intitulado *Reorganização da Secretaria da Educação: Decreto nº 57.141 de 18/07/2011* (p. 99), a FDE está assim posicionada no organograma da SEE.

prioritárias, soam como um desrespeito à autonomia escolar, além da presença visível de desperdício financeiro.

Essa situação é abordada em nota pelo Secretário de Educação de São Paulo depois de uma série de reuniões de polos realizada nos anos de 2011 e 2012 com o objetivo de ouvir a Rede sobre a Educação Pública do Estado:

Chegamos às primeiras reuniões nos polos com a sensação de que enfrentaríamos situações difíceis, dada a história de desconfiança que se instalou na Rede diante de cada troca de comando na Secretaria da Educação. Estávamos igualmente preocupados com a possibilidade de que tais encontros desaguassem num mar de reclamações. (VOORWALD, 2013, p. 39)

Nesta fala, o Secretário salienta ainda, um segundo item complicador nesse quesito de desconfiança, as muitas trocas de comando nos diversos órgãos governamentais, que por caracterizarem cargos de confiança, não há a necessidade de um concurso público para ingresso, mas, um ato de designação governamental.

Percebe-se que financeiramente, a Educação, entregue cada vez mais aos seus meandros burocráticos, alinhavados a uma legislação que prioriza os aspectos técnicos escolares, passa a cultivar o fenômeno da alienação do sujeito, explicada por Silva (1996) como “alijamento do ser humano do processo de trabalho e a instalação em seu lugar do funcionário que exerce um cargo e que executa um papel”. (SILVA, 1996, p. 30)

Papel exercido sem envolvimento humano com a razão Educação, apenas voltado ao cumprimento de deveres pré-determinados pelo poder e perigosamente agravado pela terceira e próxima consideração a ser aqui salientada, a questão financeira voltada à Educação, um tema árido e por isso pouco estudado.

Santos (2013) em sua pesquisa pós-doutorado - PUC/SP - sob o título *Financiamento da educação no Brasil - O estado da arte e a constituição do campo (1996 a 2010)*, chamou atenção para o número reduzido de publicações no campo acadêmico sobre o tema. “Essa pouca investigação dificulta a atuação e interferência no debate político, acadêmico e científico”. (SANTOS, 2013, p. 20)

Numa ampla pesquisa desenvolvida por Voorwald (2013), com toda a Rede de Ensino, ele dividiu em nove categorias as situações com maior dificuldade de serem trabalhadas e foi na categoria “Orçamento e Finanças” em que se reuniu o menor número de sugestões e questionamentos, representando apenas 0,7% do

total de reivindicações e problematizações polemizadas na Rede. O maior percentual se concentrou na categoria de Gestão de Recursos Humanos, com 61,8%, seguido da Gestão de Infraestrutura, com 10,5%.

As áreas de Informação, Monitoramento e Avaliação e Orçamento e Finanças quando não ocuparam as últimas posições entre as nove áreas que concentraram as demandas da Rede, em alguns casos nem foram trabalhadas por alguns segmentos. (VOORWALD, 2013, p. 73)

Os segmentos a que se refere Voorwald (2013) são os supervisores de ensino, o quadro de apoio escolar e o quadro da Secretaria da Educação.

Durante a pesquisa de campo realizada para esta tese, esse interesse diminuiu por questões relacionadas ao financiamento público educacional também puderam ser percebidas. Durante o encontro do grupo focal, algumas questões pontuais foram deixadas de lado pelos gestores, sendo retomadas só na segunda parte da discussão a pedido da mediadora do grupo.

Questões como as que pontuavam a relação entre o financiamento público educacional e a qualidade da Educação Básica não foram eleitas para o primeiro momento do debate: verba pública gasta na implantação do Currículo Oficial do Estado de São Paulo; financiamento da merenda escolar; financiamento do transporte escolar e *Programa Escola da Família*.

A pedido da mediadora para que justificassem tais razões, os gestores deixaram claro que na verdade haviam deixado de lado essas questões por ter burocracia demais e não entenderem bem do assunto ou, ainda, por lembrarem de situações constrangedoras para exporem publicamente no grupo, evidenciando nessa ação, um profissional amador para enfrentar os aspectos técnicos e teóricos que permeiam o financiamento da Educação.

Considerando os altos valores repassados às instituições escolares e a órgãos públicos responsáveis por essa distribuição, combinado ao amadorismo dos gestores por não se inteirarem ao tema *Financiamento Público*, buscando ajuda para todo o trâmite exigido no uso da verba recebida é que vai desencadear o seu uso de forma ilícita, em benefício de alguns em detrimento de uma Educação de qualidade.

Chama-se a isso de contribuição para a manutenção da hegemonia dominante do Estado, a qual tem permitido a diminuição de autonomia financeira da

escola, diluindo a participação popular e deixando cair no esquecimento o sujeito e sua atuação no processo educacional.

A quarta consideração é a constatação da existência de expedientes oneradores no financiamento público da Educação Básica do Estado de São Paulo. Durante a pesquisa, algumas ações orçamentárias foram classificadas para essa exposição.

A primeira delas é a ação financeira centralizada, direcionada ao pagamento das contas de água, luz e telefone das escolas públicas do Estado. Nessa ação, foram constatados grandes desperdícios financeiros, visto a condição em que se encontram as escolas mais antigas, onde tanto a fiação elétrica, como o sistema hidráulico apresentam desgastes que comprometem o abastecimento adequado e a segurança desses ambientes, sobrevivendo de remendos.

Outro fator onerador constatado está relacionado ao transporte de alunos. Foram verificados problemas desde a contratação de empresas para esse serviço, cuja única questão considerada pareceu ser o menor preço, resultando daí em serviços precários, com uso de ônibus em mau estado de conservação, sem acessibilidade adequada e a devida fiscalização. A comunidade escolar, talvez acostumada com tão pouco ou pelo receio de não ter outra opção se cala diante da questão, entendendo erroneamente ser este o único transporte disponível. A equipe escolar também se cala diante da situação e do Estado que confia unicamente nos lentos trâmites burocráticos, para que esta possível denúncia chegue aos seus ouvidos.

Um outro problema apontado aí é a falta de cuidados e responsabilidade na digitação dos nomes de alunos que utilizam o passe escolar, fazendo a inclusão de alunos que nem sempre obedecem aos critérios legais para a concessão de passe.

A seguinte ação oneradora está no financiamento público educacional direcionado à construção, manutenção e expansão de prédios escolares. Esta pesquisa constatou que ainda existem escolas *Padrão Nakamura*¹⁶⁴ que construídas para suprirem, no momento, a demanda escolar, têm se eternizado. Dentre as escolas em estudo para esta tese, um dos gestores declarou que há dez anos tem

¹⁶⁴Segundo fala do Senhor Secretário de Educação do Estado de São Paulo em 10 de março de 2014, em discurso oficial em visita a Diretoria de Ensino onde as escolas aqui pesquisadas estão jurisdicionadas, existem ainda setenta e uma escolas em todo o Estado no Padrão Nakamura.

solicitado junto da comunidade a construção de uma nova unidade escolar para abrigar seus alunos, mas sem retorno até o momento, enquanto Diretorias de Ensino passam por grandes reformas, expansões e construções.

Constatou-se também a existência de licitações infundadas, em uma delas onde se lê “manutenção de elevadores”, na verdade foram feitas construção ou reformas de ambientes físicos educacionais onde não contam com elevadores.

Também foi constatado a contratação de várias empresas para serviços diversos, mas de certa forma afins, para um mesmo prédio escolar. No quesito prazo de finalização e entrega de serviços, por não serem respeitadas as datas, a estrutura da obra, sua qualidade e funcionalidade ficaram a desejar. Como é de praxe serem realizadas contratações utilizando apenas o critério do menor preço, deixando de lado o critério qualidade, esses serviços mal feitos exigem manutenção e troca de equipamentos com frequência.

Não há um planejamento sério e compatível às necessidades pontuais em função da demanda de solicitações. O exercício burocrático é moroso e longo. Até que chegue ao conhecimento dos órgãos centrais da Secretaria de Educação, para iniciar um gigantesco processo de obras em todo o Estado, algumas escolas já vão realizando seus próprios serviços com verbas descentralizadas. No momento em que chega a autorização e a verba para o serviço solicitado, inicia-se uma negociação entre a empresa contratada e os gestores escolares, com troca de serviços previstos inicialmente na obra, por outros que nem sempre respeitam a estrutura física da escola ou são necessários para o momento.

A ação orçamentária com oneração financeira direcionada à merenda escolar é um outro item relevante. O problema se instala na contratação de fornecedores de produtos para a merenda diária. As empresas contratadas são, normalmente, as que oferecem facilidades na prestação de contas em detrimento de uma empresa que preze pela qualidade e variedade dos gêneros alimentícios adquiridos. Outro problema está relacionado ao cadastro de alunos consumidores da merenda diária, dando brechas a registros irregulares, pois o número de alunos consumidores se diferencia dos lançados no sistema oficial de cadastro.

O Programa Escola da Família também é classificado como um dos programas oneradores. Mostrou-se desfavorável às escolas, beneficiando com maior intensidade os universitários bolsistas do Programa e suas Universidades que

a própria escola e a “Cultura da Paz”, além de expor essas escolas a problemas relacionados a depredações do patrimônio público e furtos pontuais aos finais de semana.

Quanto ao Currículo Oficial do Estado, houve a constatação de mais expedientes financeiros oneradores que benefícios. O número excessivo de Cadernos de Alunos distribuído nas escolas, acabaram descartados irregular e indiscriminadamente pelos próprios alunos e até pela equipe gestora, quando se viu sufocada com o excesso de material a ser armazenado. O material de apoio curricular que objetivava auxiliar o trabalho do professor, acabou engavetado por muitos professores. Junto do Caderno do Aluno foi distribuído o KIT escolar a todos os alunos da Educação Básica Pública, mas rapidamente descartados alguns de seus itens pela má qualidade.

Essa ciência do descaso com a Educação é motivada pela forma desrespeitosa com que a comunidade escolar é tratada. Mas sonhos como: melhoria salarial, número menor de alunos por sala, revisão do plano de carreira, entre outras solicitações, ainda são sonhados, ainda que não atendidos pelo Governo que justifica essas carências com orçamento reduzido.

Finalmente a ação oneradora voltada à relação entre financiamento público e qualidade de Educação .

Ao citar qualidade educacional, esta pesquisa não desconsidera outros aspectos pertinentes a ela, como os relacionados a questões pedagógicas, recursos humanos entre outros; apenas prioriza o aspecto financeiro por ser este o foco desta pesquisa e por entender enquanto pesquisadora, ser primordial para que se tenha Educação e, só então, se possa discutir os demais aspectos pertencentes à qualidade educacional como um todo.

A qualidade educacional anunciada prioriza os aspectos quantitativos da Educação, enquanto meta educacional que prevê, para a Educação Básica do Estado de São Paulo no ano de 2030¹⁶⁵, um Idesp de 7,0 para o 5º ano do Ensino Fundamental, 6,0 para o 9º ano do Ensino Fundamental e 5,0 para a 3ª série do Ensino Médio. Comparando esses índices com os resultados atuais do Idesp, percebe-se que há ainda uma longa e árdua jornada a ser trilhada pelo Estado rumo

¹⁶⁵Governo do Estado de São Paulo SEE. Programa de Qualidade da Escola - Nota técnica; - Março/2011, p. 5).

ao índice de desenvolvimento ideal. A tabela a seguir tem como base o ano de 2011 a qual retrata a realidade educacional atual:

Tabela 27 – Idesp do Estado de São Paulo - ano base 2011

	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM
Coordenadoria	4,77	2,80	1,98
Diretoria XXXX	3,77	2,67	1,81
Município	3,45	2,44	1,72
Estado	4,24	2,57	1,78

Fonte : Programa de Qualidade na Escola, 2011, p. 02¹⁶⁶

A tabela 27 demonstra índices desprezíveis de qualidade, além de evidenciar o decréscimo dos índices conforme se aproximam os anos finais da Educação Básica, confirmando a necessidade de um investimento maior para se chegar aos índices previstos para o ano de 2030.

Para garantir que ocorram avanços no Idesp, há um cálculo matemático realizado ano a ano pela equipe técnica da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo que prevê para cada escola pública estadual uma meta de qualidade a ser alcançada.

Tomando como exemplo a escola *triângulo*, a maior em número de alunos entre as três escolas pertencentes ao campo de pesquisa desta tese e tendo como base os resultados do Saesp de 2011¹⁶⁷, que são incorporados ao Idesp, as metas alcançadas no ano de 2011 foram as seguintes:

Tabela 28 – Resultado do Idesp da escola *triângulo* - 2011

¹⁶⁶Fonte: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/arquivos2011/006403.pdf> - Acesso em 26/10/2013

¹⁶⁷ Este ano foi o último em que o Estado de São Paulo divulgou oficialmente as metas por escola.

	IDESP 2010	IDESP 2011	METAS 2011	PARCELA CUMPRIDA DA META
5º ano EF				
9º ano EF	2,31	2,48	2,50	89,47
3ª série EM	1,81	2,06	1,99	120,00

Fonte: Índice de cumprimento de metas 2011 (parcela cumprida da meta 2011 + adicional por qualidade 2011), por ciclo escolar (Programa de Qualidade na Escola, 2011, p. 02)¹⁶⁸

A tabela 28 demonstra o nível de qualidade calculado matematicamente por ciclo escolar. Após esses cálculos, são apresentadas oficialmente as metas de qualidade cumpridas pela escola. Na escola *triângulo*, a meta foi cumprida na 3ª série do Ensino Médio e ficou abaixo da meta determinada oficialmente, no Ensino Fundamental.

É na corrida para alcançar a meta de qualidade oficial que se concentra a escola Pública Estadual de São Paulo durante o ano. É pelo Idesp publicado por escola ano a ano que o Estado de São Paulo e as próprias escolas entendem a qualidade educacional.

¹⁶⁸Fonte: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/arquivos2011/006403.pdf>

5.1 CONCLUSÃO

Com o objetivo de finalizar, mesmo que momentaneamente, a discussão que envolve a qualidade de Educação com a qual o Estado se compromete e o financiamento público desta Educação, é preciso, primeiro, destacar algumas condições básicas para que se possa ter Educação.

A seguir, são elencadas oito condições consideradas primordiais para uma Educação de qualidade, após os estudos aqui desenvolvidos:

- A primeira delas é garantir o acesso dos alunos à escola; aos que dependem de condução, que lhes sejam oferecidos transportes que obedeçam aos princípios determinados em Lei, oferecendo veículos equipados com todos os itens de segurança, próprios ao tipo de transporte a que se destinam, tendo como objetivo maior a segurança e o bem estar do aluno. “Se o transporte escolar não é devidamente viabilizado, as crianças sequer chegam às escolas, perdendo dias preciosos de aula e convivência com seus pares”. (VOORWALD, 2013,p. 24);
- Ao chegar à escola, esse aluno tem direito de ser recebido em um ambiente que lhe cause prazer, com sala de aula adequada em seu aspecto físico e respeito ao número de alunos; laboratórios de Química, Física e Biologia; biblioteca com acervo atualizado com a presença de uma bibliotecária; quadra coberta; espaço adequado para recreação e alimentação; itens de acessibilidade; além da presença de profissionais bem remunerados que não precisem de outra atividade remunerada para completar sua jornada diária de trabalho e seu orçamento mensal;
- Durante os intervalos por período, os alunos devem contar com uma merenda escolar rica em nutrientes necessários ao seu desenvolvimento físico e mental, preparada por profissionais capacitados, abandonando a prática irregular de contratar empresas de fornecimento de merenda que oferecem apenas comodidade nas prestações de contas, esquecendo-se com isso da preocupação com a qualidade dos alimentos servidos;
- Os currículos escolares devem ser elaborados depois de discutido com toda a comunidade escolar, resultando em uma conscientização coletiva do tipo de

sujeito que se quer formar, tendo compromisso com a história deste sujeito e seu despertar crítico diante do poder do Estado. Usando materiais didáticos que partam dessa conscientização, trazendo sentido ao aluno, para que não haja descarte indiscriminado deste material como existe hoje com o Caderno do Aluno;

- Implantação de projetos e programas educacionais que correspondam às reais necessidades da comunidade escolar, consultando-a antes da implantação desses mecanismos os quais devem visar ao crescimento humano dessa comunidade;
- Maior aproximação entre a gestão central da Secretaria Estadual de Educação e a comunidade escolar, encontrando meios que aproximem esses órgãos;
- Inclusão do estudo e discussão do tema financiamento público educacional entre alunos, professores e toda a comunidade escolar, para que deixe de ser um tema distante, árido e passe a ser um tema de abordagem cotidiana em todas as escolas, tendo como objetivo a formação de futuros líderes educacionais, conscientes da questão financeira em seus aspectos teóricos, históricos e técnicos, numa perspectiva crítica e criativa;
- Maior investimento público financeiro na Educação Básica da Rede de Ensino do Estado de São Paulo para a construção de novas escolas que possam acomodar os alunos que ainda superlotam as salas de aula e dificultam o trabalho educacional; substituição definitiva das escolas chamadas *Padrão Nakamura* por construções de alvenaria que permitam reverter a condição de abandono intelectual de seus alunos; obras de manutenção e expansão escolar que realmente contemplem as reais necessidades da escola e melhores condições salariais para os profissionais da Educação Pública do Estado, para que possam se dedicar a jornadas de trabalho mais humanas e possíveis.

As condições aqui destacadas foram focos de pesquisa desta tese e essenciais para entender a política voltada à Educação Básica Pública do Estado de São Paulo, diretamente relacionadas ao financiamento público.

Para que essas condições sejam plenamente garantidas, é necessário que haja o envolvimento dos sujeitos no processo educacional, participando e decidindo

“sobre as políticas públicas a serem implantadas pelo Estado, tendo como objetivo tornar a sociedade mais justa”. (PEREIRA, 2012, p. 394)

Essa participação está condicionada à vontade do querer, envolver-se nas questões financeiras educacionais, fundamental para uma atuação mais pontual nas questões que envolvam o financiamento da Educação, valorizando a formação de Conselhos e Associações que realmente fiscalizem e tenham voz de decisão sobre os gastos educacionais e que briguem pela descentralização de verbas públicas destinadas a setores que exijam urgência de atitudes, para que a escola possa dar continuidade ao seu trabalho em tempo que não cause prejuízo em seus dias letivos.

Essa situação seria uma garantia de participação dos sujeitos tão importantes no processo educacional e uma luta por uma Política Pública de Estado para a Educação, em que a hegemonia dominante possa ser contestada pelos sujeitos educacionais plenamente inteirados das questões financeiras pertinentes, interferindo desde o seu plano orçamentário até seu gasto real com o aluno.

Ao Estado cabe, se de fato estiver compromissado com seu discurso para a Educação, rever o processo de burocratização, permitindo a existência de sujeitos capazes de contribuir de maneira consciente, crítica e atuante no processo educacional do Estado. Confiando a Educação a quem lhe é de direito e não nas mãos de alguns poucos que a têm como uso de poder ou para possíveis favorecimentos ilícitos.

Ao final desta pesquisa, a resposta à questão inicial, a qual se pautou no Financiamento Público do Estado de São Paulo para a Educação Básica Pública é clara e direta ao declarar ser este um enfrentamento impossível de ser descartado, é preciso perseguir esses expedientes oneradores financeiros que muito já corroeram a possibilidade de qualidade digna de Educação a esses pequenos brasileiros.

Tantos recursos deveriam ter elevado a qualidade de ensino, pois as questões que envolvem o financiamento educacional, embora pareçam distantes, necessitam ser estudadas e compreendidas em todas as suas dimensões, para que uma Educação vista pela lente econômica possa ser combatida por uma Educação de fato pautada na formação do sujeito crítico e reflexivo. É preciso combater o *ódio* pelo tema, conhecê-lo intimamente, para então, *amá-lo* educacionalmente, entendendo a educação, especificamente a Educação Pública, como uma ação que

só se torna possível se contar com recursos financeiros que a sustente. Como lutar por uma causa sem conhecer profundamente sua base de sustentação?

Se a relação entre financiamento público e qualidade educacional persistir como se encontra e não for assumida e discutida criticamente pelos educadores, entendida e levada a sério, considerando os aspectos políticos voltados à Educação, desencadear-se-á de forma mais brutal uma relação que já está fragilizada, entregue aos mandos e desmandos de uma política de Governo, onde o mais importante é o crescimento econômico do Estado.

Assim, corre-se o risco de ser endossado um possível discurso oficial, pautado no controle centralizado das verbas públicas educacionais, deixando claro seu interesse econômico com a possível declaração de que os gestores *não sabem o que fazem*.

Pensando nessas possibilidades, registro aqui duas premissas, que devem ladear o tema Financiamento da Educação Pública:

- Financiamento Público para quem?
- Quem são os financiados?

O Primeiro; por não se ter claro a quem objetivou tantos recursos.

O segundo; por considerar um universo de financiados obscuros. Tantos sujeitos se fizeram presentes, mas distantes do sujeito aluno.

A finalidade dessas duas questões é fundamental para entender a qualidade de Educação que buscamos e a qualidade em que se encontra.

Um financiamento público educacional voltado ao sujeito aluno, têm-no como o sujeito financiado. Abre a possibilidade de uma educação chamada por Paulo Freire de “problematizadora”, que se difere da “bancária” por não aceitar “um presente “bem comportado”, não aceita igualmente um futuro pré-dado, enraizando-se no presente dinâmico, se faz revolucionária” (FREIRE, 1987, p. 42).

É somente esta, a Educação pensada, neste momento, capaz de reverter a política educacional. Mas será ela capaz de combater o imobilismo que se instalou entre o poder dominante e os financiados e erguer uma bandeira revolucionária de discussão sobre o tema aqui proposto e sua responsabilidade com a Educação Básica Pública, vista como um ato político?

E para concluir declaro minhas frustrações, não pela minha função que tanto amo, respeito e considero, pois será sempre pela Educação tão sonhada que chegaremos aonde nossos pés nos conduzirem; mas pelo descaso, ações ocultas que não nos permitem uma aproximação clara com esta política vigente. Ser educador é ser humano, enfrentar essa dura realidade da Educação sem se deixar dominar pelas dificuldades, é providencial.

Esse amar não nega dificuldades, até porque, não fossem as dificuldades, não aprenderíamos a crescer.

Assim como Financiamento Público e Qualidade Educacional estão paralelos, não convergem. Assim, o amor que sinto à carreira de educadora se nega a juntar-se ao obscurantismo dessas ações políticas.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. *O Fundeb e o novo esquema de vinculações para a educação básica*. Disponível em http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2234&Itemid=2 – Acesso em 25/05/2014 - Acesso em 02/12/2012.

AGÊNCIA BRASIL EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÕES. *Maria Helena Guimarães de Castro toma posse na secretaria-executiva do MEC*. ABC Empresa Brasil de Comunicações, Brasília, 23/04/2002 – Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/node/622855> - acesso em 25/11/2012.

AMARAL, N.C. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012.

AMARRIBO, A.A.R.B. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Ribeirão Bonito, São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

APPLE, M. W. *Ideologia e currículo*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

_____, M.W., AU,W e GANDIN, L.A. *Educação crítica: Análise internacional*. Porto Alegre: Artmed, 2011.

ARROYO, M.G. *Currículo, território em disputa*. Petrópolis. RJ: Vozes, 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1989.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Fundação vanzolini recebe do governo Serra R\$ 46 milhões em dois contratos sem licitação*. In: Informativo ADUSP, nº 281, p. 3, 2009.

AZANHA, J.M.P. *Planos e políticas de educação no Brasil: Alguns pontos para reflexão*. In: *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

_____, J.M.P. *Políticas e planos de educação no Brasil*. In: *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BASSI, M. *Política educacional e descentralização: Uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – PUC/SP, São Paulo, 1996.

BIANCHETTI, R.G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1999.

BOBBIO, N. *Estado governo sociedade – Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORSANI, H. *Relações entre política e economia: Teoria da escolha pública*. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, P. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 13ª reimpressão.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal/Subsecretaria de Edições técnicas, 1986.

_____. *Plano nacional de educação (PNE)*. Brasília: Imprensa Oficial, 2000.

CALLEGARI, C. *As verbas da educação: a luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo*. São Paulo: Entrelinhas, 1999.

CAMPOS, M.M. *Reformas educacionais: impactos e perspectivas para o currículo*. Revista e-curriculum, São Paulo, v.6 n.1 dezembro, 2010.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

CARREIRA, D. e PINTO, J.M.R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CHIZZOTTI, A. *Currículo por competências: ascensão de um novo paradigma curricular*. In: Revista Educação e Filosofia Uberlândia, v. 26, n. 52, p. 429-448, jul/dez. 2012.

_____, A. e CASALI, A. *O paradigma curricular europeu das competências*. In: Cadernos de Historia da Educação – v. 11, n.1, jan./jun. 2012.

_____, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____, A. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *A voz dos educadores*. São Paulo: CEE, 2002.

CORTELLA, M.S. *A escola e o conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2009.

_____, M.S. *Não nascemos prontos! Provocações filosóficas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

COSTA, V.L.C. (org). *Descentralização da educação novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

DAVIES, N. *Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?* In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

DAVIES, N. *Os tribunais de contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação*. Eccos Revista Científica, vol. 8, num. 1, janeiro – junho, 2006a, PP. 173-191, Universidade Nove de Julho, Brasil.

DECRETO Nº 34.350, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1991. *Dispõe sobre pesquisa de preços para orientação das compras no serviço público estadual*. São Paulo, 1991.

_____ Nº 48.781, DE 07 DE JULHO DE 2004. *Institui o Programa Escola da Família - desenvolvimento de uma cultura de paz no Estado de São Paulo*. São Paulo, 2004.

_____ Nº 5.296 DE 02 DE DEZEMBRO DE 2004. *Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências*. Brasília, 2004.

_____ Nº 51.673 DE 03 DE MARÇO DE 2007. *Disciplina a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do programa de ação de parceria educacional estado-município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – Fundeb*. São Paulo, 2007.

_____ Nº 57.500 DE 08 DE NOVEMBRO DE 2011. *Reorganiza a Corregedoria Geral da Administração, institui o Sistema Estadual de Controladoria e dá providências correlatas*. São Paulo, 2011.

DENZIN, N. K. e LINCOLN S. L. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DOURADO, L. F. *Políticas e gestão novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009.

_____, L.F. *Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores*. In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

ECCOS. *Apontamentos sobre a pesquisa em educação: usos e possibilidades do grupo focal*. Revista Científica. São Paulo, v.7. n. 2. p. 275-290. Jul./dez. 2005.

EDNIR M. e BASSI M., E. *Bicho de sete cabeças: Para entender o financiamento da educação brasileira*. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, L. *Fundamentos y desafíos de la política exterior del gobierno Lula*. In: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Barcelona – España, nº 65 p. 87-94, 2004 – disponível em www.cidob.org/ca/content/.../65fernandes.pdf .

FINI, M.I. *Apresentação das matrizes de referência para a avaliação – Documento básico – Saesp*. In: SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Matrizes de referência para a avaliação - documento básico – Saesp – Ensino Fundamental e Médio*. São Paulo: SEE, 2009.

FREIRE, P. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____, P. *Pedagogia do oprimido*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, F. A. *O professor coordenador emergente da proposta curricular do Estado de São Paulo (Gestão 2007 – 2010)*. Dissertação (Mestrado) – PUC/SP, São Paulo, 2011.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO-FDE. *Relatório bienal 2011-2012*. Governo do Estado de São Paulo: Secretaria da Educação, 2013.

GATTI, B.A. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas*. Brasília: Liber Livro Editora, 2012.

GOMES, A.C.C. *Políticas Públicas de financiamento da educação básica: Uma análise da aplicação do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb), no período 2007-2010 em Guarajá-Mirim - RO*. 2011. Tese (Doutorado) – PUC/SP, São Paulo, 2011.

GOMES, M.E.S. e BARBOSA, E.F. *A técnica de grupos focais para obtenção de dados qualitativos*. Educativa - Instituto de Pesquisa e Inovações Educacionais. Belo Horizonte, 1999 – disponível em http://www.tecnologiaprojetos.com.br/banco_objetos/%7B9FEA090E-98E9-49D2-A638-6D3922787D19%7D_Tecnica%20de%20Grupos%20Focais%20pdf.pdf
– Acesso em 21/04/2013.

GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

GRACINDO, R.V. *PNE e PDE: aproximações possíveis*. In DOURADO, L.F. *Políticas e gestão novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere – volume 3*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HAMILTON, D. *Sobre a origem dos termos classe e currículum*. In: Revista Teoria e Educação, nº 06, p.33 – 52. Porto Alegre, Pannonica, 1992.

HAYEK, F.A. V. *Direito, legislação e liberdade*. São Paulo: Visão, 1985. V. 2.

IMPrensa OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Diário Oficial*. São Paulo: Gráfica Oficial – Disponível em www.imprensaoficial.com.br .

INDICADORES *da qualidade na educação/Ação Educativa*, Unicef, Pnud, Inep, Seb/MEC (cord). São Paulo: Ação Educativa, 2007, 3ª edição ampliada.

JAPIASSÚ, H e MARCONDES, D. *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

JD ON-LINE, *Cadernos para escolas públicas achados em caçamba de entulho*. Jornal de Domingo- 25/06/2008 – Disponível <http://jornaldedomingo.blogspot.com.br/2008/06/cadernos-para-escolas-pblicas-achados.html>

JORGE, E.A. *Uma questão de educação política: a submissão do poder legislativo e o imperial poder do executivo na execução orçamentária*. Tese (Doutorado) – FEUSP, São Paulo, 1991.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. *CPI quer auditoria sobre educação*. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 09/12/1999 – Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0912199929.htm> - Acesso em [31/05/2014](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0912199929.htm).

_____. *Livros escolares são achados no lixo em Ribeirão Preto (SP)*. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 27/10/2009 – Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u643759.shtml>

_____. *Maria Helena Guimarães de Castro assume secretaria de educação de SP*. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 24/07/2007 – disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u314689.shtml> - acesso em [12/03/2012](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u314689.shtml)

_____. *Promotoria denuncia 35 por participação na máfia da merenda*. São Paulo: 12/03/2012. Disponível em

<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/03/1060564-promotoria-denuncia-35-por-envolvimento-na-mafia-da-merenda.shtml>

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. *Promotoria pede bloqueio de bens do presidente da fundação para a educação de SP*. São Paulo: 26/08/2012. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,promotoria-pede-bloqueio-de-bens-do-presidente-da-fundacao-para-a-educacao-de-sp,936326>

JUNIOR,L.S. *Financiamento e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do Fundef*. In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

LEI COMPLEMENTAR Nº 444, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1985. *Dispõe sobre o estatuto do magistério paulista*. São Paulo, 1985.

LEI Nº 1.010, DE 1 DE JUNHO DE 2007. *Dispõe sobre a criação da São Paulo previdência – Spprev*. São Paulo, 2007.

_____ Nº 1.093, DE 16 DE JULHO DE 2009. *Dispõe sobre a contratação por tempo determinado de que trata o inciso X do artigo 115 da Constituição Estadual e dá outras providências correlatas*. São Paulo, 2007.

_____ Nº 10.261, DE 28 DE OUTUBRO DE 1968. *Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado*. São Paulo, 1968.

_____ Nº 10.320, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1968. *Dispõe sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado*. São Paulo, 1968.

LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.* Brasília, 2002.

_____ Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. *Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.* Brasília, 1964.

_____ Nº 500, DE 13 DE NOVEMBRO DE 1974. *Institui o regime jurídico dos servidores admitidos em caráter temporário e dá providências correlatas.* São Paulo, 1974.

_____ Nº 8.069 DE 13 DE JULHO DE 1990. *Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências.* Brasília, 1990.

_____ Nº 8.666 DE 21 DE JUNHO DE 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.* Brasília, 1993.

LIMA, F.M.P. *Financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental no contexto do Fundef (1996-2006).* 2008. Dissertação (Mestrado) – PUC/SP, 2008.

LIMA, L.C. *Aprender para ganhar, conhecer para competir – sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem.* São Paulo: Cortez, 2012.

MARQUES, L.D. *Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (Estado de São Paulo).* Dissertação (Mestrado) – PUC/SP, São Paulo, 2009.

MARRACH, S.A. *Neoliberalismo e educação.* In: *Infância, educação e neoliberalismo.* São Paulo: Cortez, 2000.

MEC/INEP, *Educação para todos – Avaliação da década*. Brasília, CENPEC, 2000.

MASCARO, C.C. *Governo estadual, orçamento e ensino*. Cadernos da faculdade. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Secção de Publicações, n. 14, 1959.

MELCHIOR, J.C.A. *Financiamento da educação no Brasil: captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrático*. Brasília: Senado Federal/Fundação Universidade de Brasília, 1979.

_____, J.C.A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997.

_____, J.C.A. *O financiamento da educação no Brasil e a revolução: 1965-1982*. 1986. Tese (Livre-Docência) – FEUSP, São Paulo, 1986.

_____, J.C.A. *Recursos financeiros e a educação*. In: *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

_____, J.C.A., SOUZA, A.M. e VELOSO, J. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de primeiro grau*. Brasília: SEB-MEC – Projeto Nordeste, 1988.

_____, J.C.A. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: FEUSP, 1981.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) *Plano de desenvolvimento da educação: Razões, princípios e programas*. Brasília: Publicação do Ministério da Educação, 2007.

_____. LEI 9.394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Publicação do Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica – Semtec, 1996.

MONTANO, C. e DURIGUETTO, L.M. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2011.

NETO L.B., BEZERRA, M.C.S. e JACOMELI, M.R.M. *Currículo escolar em São Paulo uma proposta para discussão*. In: *Revista Educação & Cidadania*. Campinas: vol. 8, n. 1, Editora Átomo, 2009.

NETO, N.C. *Orçamento participativo: O processo de implementação em São Luís*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

NUNES, J.L.F. *A reforma da educação pública paulista dos anos 90*. O discurso oficial e a ação prática do governo estadual para implementar a política do banco Mundial. 2005. Dissertação (Mestrado) – PUC/SP, São Paulo, 2005.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. *Quase ¼ das escolas da rede são consideradas prioritárias por critérios de desempenho no Saesp*. Ação Educativa, 19/09/12 – Disponível em http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=1184%3Aque-se-f-das-escolas-da-rede-sao-consideradas-prioritarias-por-criterios-de-desempenho-no-saesp&option=com_content&Itemid=98 – Acesso em 10/12/2012.

OLIVEIRA, R.P. *Educação e cidadania: O direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da USP, São Paulo, 1995.

_____, R.P. *Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa*. In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

_____, R.P. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005/ OCDE*. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. *Resumo executivo*. Tradução para o português pelas alunas da disciplina Políticas de Currículo no Brasil, da linha de pesquisa Políticas Públicas e Reformas Educacionais e Curriculares, sob orientação do prof. Dr. Antonio Chizzotti, profa. Dra. Branca Jurema Ponce e Profa. Dra. Maria Malta Campos. São Paulo, 2008.

PARO, V.H *Estudo de custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º graus da grande São Paulo*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1985.

_____, V.H. (cord) *Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino*. São Paulo - Brasil. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação, Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, Equipe técnica de Análise Sócio Econômico – Demográfico: Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais, 1981.

PASQUALE, C. *Salário-educação*. (Belo Horizonte). Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Minas Gerais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos: Ministério da Educação e Cultura, 1965.

PEREIRA, J.M. *Finanças públicas: Foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012.

PERONI, V.M.V. *O programa dinheiro direto na escola no contexto de mudanças na configuração do Estado*. In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

PINTO, J.M.R. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Tese (Doutorado) – UNICAMP, São Paulo, 1994.

_____, J.M.R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino fundamental*. Dissertação (Mestrado) – UNICAMP, São Paulo, 1989.

_____, J.M.R. *O custo aluno qualidade na legislação*. In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

PORTAL APRENDIZ. *Justiça de SP adia início de aulas em escola que está em reforma*. São Paulo: 01/02/2012 – Disponível em <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2012/02/01/justica-de-sp-adia-inicio-de-aulas-em-escola-que-esta-em-reforma/> – Acesso em 06/08/12.

_____. *Falta professor em 32% das escolas estaduais*. São Paulo: 25/04/2012. Disponível em <http://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2012/04/25/falta-professor-em-32-das-escolas-estaduais>

PORTAL G1. *Livros didáticos são jogados em rodovia de Guapiara SP*. Itapetininga, São Paulo: 16/08/2012 – Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga-regiao/noticia/2012/08/cadernos-didaticos-sao-jogados-em-rodovia-de-guapiara-sp.html>

PORTAL IG. *Falta de professor na rede estadual custa R\$ 67 milhões por mês*. São Paulo: 05/04/2013. Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-04-05/falta-de-professor-na-rede-estadual-custa-r-67-milhoes-por-mes.html> - acesso em 24/06/2014

PORTAL TERRA. *Mantega afirma que 10% do PIB para a educação quebrariam o país*. São Paulo: 04/07/2012 – Disponível em

http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201207041359_TRR_81371727 – Acesso em 10/10/2012.

POWELL, R. A. e SINGLE, H.M. *Focus groups*. International Journal of Quality in Health Care, v. 8, n. 5, p. 449 – 504, 1996.

RESOLUÇÃO Nº 27 DE 09 DE MAIO DE 2011. *Disciplina a concessão de transporte escolar para assegurar aos alunos o acesso às escolas públicas estaduais*. São Paulo, 2011.

_____ Nº 73 DE 19 DE NOVEMBRO DE 2011. *Dispõe sobre a premiação de alunos concluintes do ensino médio das escolas estaduais que obtiverem os melhores resultados na prova do Saesp/2011*. São Paulo, 2011.

_____ SE Nº 24 DE 05 DE ABRIL DE 2005. *Dispõe sobre escola em parceria*. São Paulo, 2005.

REVISTA ISTO É. *Em ritmo de quadrilha*. No rico interior paulista, grupo comandado por políticos promove festança com dinheiro da merenda escolar e da saúde, desviando pelo menos R\$ 40 milhões. Revista Isto é. 12/05/2004 – Disponível em http://www.istoe.com.br/reportagens/24355_EM+RITMO+DE+QUADRILHA – Acesso em 08/06/2014.

REVISTA JUS NAVIGANDI. - CHERUBINI, K.G. *Fraude em licitação para transporte escolar*., Teresina: ano 16, n. 3084, 11dez.2011 . Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/20618/fraude-em-licitacao-para-transporte-escolar> - Acesso em: 29/07/2012.

REVISTA ON-LINE LIBERDADE E CIDADANIA – Disponível em <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm> - Acesso em 30 de março de 2012.

REVISTA VEJA, *Por ano, 3.000 professores desistem de dar aula em São Paulo*. Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/por-ano-3000-professores-desistem-de-dar-aula-em-sp> - acesso em 24/06/2014

SANFELICE, J.L., MINTO, L.W. e LOMBARDI, J.C. *Política e financiamento da educação em São Paulo*. In *Revista Educação & Cidadania*. Campinas: vol. 8, n. 1, Editora Átomo, 2009.

SANTOS, A.S.R. *Financiamento da educação no Brasil: O estado da arte e a constituição do campo (1996 a 2010)*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SARNO, M.C.M. e CANCELLIERO, J.M. *As políticas para a educação pública no estado de São Paulo*. In *Revista Educação & Cidadania*. Campinas: vol. 8, n. 1, Editora Átomo, 2009.

SAVIANI, D. *Políticas curriculares elementos para discussão da estrutura e organização do currículo para a rede estadual de educação de São Paulo*. In *Revista Educação & Cidadania*. Campinas: vol.8, n. 1, Editora Átomo, 2009.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Cadernos do professor*. São Paulo: SEE, 2008.

_____. *Resultado Saesp 2010*. São Paulo: SEE, 2011. Disponível em www.educacao.sp.gov.br

_____. *São Paulo faz escola*. São Paulo: SEE, 2008.

_____. *Caderno do gestor*. São Paulo: SEE, 2010/2011.

_____. *Cadernos do aluno*. São Paulo: SEE, 2008.

_____. *Currículo do Estado de São Paulo*. São Paulo: SEE, 2010.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Educação Compromisso de São Paulo. São Paulo: SEE, 2011.

_____. *Manual de utilização dos recursos do convênio FDE. APM.* São Paulo: SEE/FDE, 2010.

_____. *Matrizes de referência para a avaliação - documento básico – Saesp – Ensino Fundamental e Médio.* São Paulo: SEE, 2009/2010/2011.

_____. *Programa de qualidade na escola. Nota técnica.* São Paulo: SEE, 2011.

_____. *Proposta curricular.* São Paulo: SEE, 2008.

_____. *Relatório pedagógico.* São Paulo: SEE, 2010/2011.

_____. *Relatório dos estudos do Saesp.* São Paulo: SEE, 2010/2011.

_____. *Reorganização da Secretaria da Educação – Decreto nº 57.141, de 18.07.2011.*

_____. *Resultado Saesp 2008.* São Paulo: SEE, 2009. Disponível em www.educacao.sp.gov.br

_____. *Resultado Saesp 2009.* São Paulo: SEE, 2010. Disponível em www.educacao.sp.gov.br

_____. *Resultado Saesp 2011.* São Paulo: SEE, 2012. Disponível em www.educacao.sp.gov.br

_____. *Resultado Saesp 2012.* São Paulo: SEE, 2013. Disponível em www.educacao.sp.gov.br

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Sumário executivo Saresp 2008*. São Paulo: SEE, vol. 1, 2009.

_____. *Sumário executivo Saresp 2009*. São Paulo: SEE, vol. 1, 2010.

_____. *Sumário executivo Saresp 2010*. São Paulo: SEE, vol. 1, 2011.

_____. *Sumário executivo Saresp 2011*. São Paulo: SEE, vol. 1, 2012.

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO. *Orçamento do Estado 2008*. São Paulo, 2008.

_____. *Orçamento do Estado 2009*. São Paulo, 2009.

_____. *Orçamento do Estado 2010*. São Paulo, 2010.

_____. *Orçamento do Estado 2011*. São Paulo, 2011.

_____. *Orçamento do Estado 2012*. São Paulo, 2012.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Plano plurianual 2008-2011*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2008.

_____. *Plano plurianual 2012-2015*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2011.

SILVA, J.M. *Como fazer trabalho comunitário?* São Paulo: Paulus, 2003.

_____, J.M. *A autonomia da escola pública*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Balanço geral*. São Paulo, 2011. Disponível em [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/tc-000143-026-11-
parecer.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/tc-000143-026-11-parecer.pdf)

VELLOSO, J. *A nova lei de diretrizes e bases da educação e o financiamento do ensino: pontos de partida*. Educação e Sociedade, Campinas, n. 30, ago. 1988.

VERHINE, R.E. e MAGALHÃES, A.L. *Custo-aluno-ano em escolas de qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino*. In: GOUVEIA, A B, SOUZA, A R e TAVARES, T M (orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

VOORWALD, H. *Políticas públicas e educação: diálogo e compromisso*. São Paulo: SEE, 2013.

XAVIER, A. C. R. e MARQUES, A.E.S. *Custo direto de financiamento das escolas públicas de 1º grau*. Brasília: MEC, 1986.

Sites consultados

[http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/03/1060564-promotoria-denuncia-35-
por-envolvimento-na-mafia-da-merenda.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/03/1060564-promotoria-denuncia-35-por-envolvimento-na-mafia-da-merenda.shtml)

[http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201207041359_TRR_81
371727](http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201207041359_TRR_81371727)

<http://escoladafamilia.fde.sp.gov.br/v2/subpages/sobre.html>

<http://file.fde.sp.gov.br/portalfde/Arquivo/RelatoriodeGestao2007.2010.pdf>

<http://idesp.edunet.sp.gov.br/arquivos2011/006403.pdf>

<http://jornaldedomingo.blogspot.com.br/2008/06/cadernos-para-escolas-pblicas-achados.html>

<http://jus.com.br/artigos/20618/fraude-em-licitacao-para-transporte-escolar>

http://lise.edunet.sp.gov.br/legislacaocenp/dec57141_11.htm

<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2012/02/01/justica-de-sp-adia-inicio-de-aulas-em-escola-que-esta-em-reforma/>

<http://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2012/04/25/falta-professor-em-32-das-escolas-estaduais/>

<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

<http://pt.slideshare.net/cogeppcepam/educacao-compromisso-de-sao-paulo>

<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-04-05/falta-de-professor-na-rede-estadual-custa-r-67-milhoes-por-mes.html>

<http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/por-ano-3000-professores-desistem-de-dar-aula-em-sp>

http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2234&Itemid=2

<http://www.adusp.org.br/index.php/197-defesa-da-universidade/privatizacao/fundacoes/786-fundacao-vanzolini-recebe-do-governo-serra-r-46-milhoes-em-dois-contratos-sem-licitacao>

<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/melhora-no-ensino-medio-saresp-e-idesp-2012-apontam-avancos-na-rede-estadual>

<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/representantes-de-universidades-participam-de-reuniao-do-programa-residencia-educacional>

<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/area-reservada/terceiros/censo-2012>

<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp>

<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp/escolas-prioritarias>

<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,promotoria-pede-bloqueio-de-bens-do-presidente-da-fundacao-para-a-educacao-de-sp,936326,0.htm>

<http://www.fazenda.sp.gov.br/>

<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/2011/2011/C1201.pdf>

<http://www.fde.sp.gov.br/PagesPublic/InternaLicitacoes.aspx?contextmenu=pesqobja>
[ta](#)

<http://www.fde.sp.gov.br/pagespublic/InternaRedeEnsino.aspx?contextmenu=manufd>
[e](#)

<http://www.graficaraguaia.com.br/>

http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/Home_1_0.aspx#15/11/2014

http://www.istoe.com.br/reportagens/24355_EM+RITMO+DE+QUADRILHA

<http://www.logprint.com.brq>

http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=1184%3Aguas-e-f-das-escolas-da-rede-sao-consideradas-prioritarias-por-criterios-de-desempenho-no-saresp&option=com_content&Itemid=98

<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?idd=16&id=13>

<http://www.planejamento.sp.gov.br/LOA/publica.php>

<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>

<http://www.positivo.com.br/pt/grafica>

<http://www.redalyc.org/pdf/715/71580109.pdf>

<http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Not%C3%ADciasConte%C3%BAdo/tabid/369/language/pt-BR//IDNoticia/1419/Default.aspx>

<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/viewFile/17644/9715>

<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/430/mec-divulga-ideb-de-escolas>

<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/dados-por-estado/sao-paulo/>

<http://www.youtube.com/watch?v=EOir9blfZGk>

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u643759.shtml>

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0912199929.htm>

http://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca_o_grupo.shtml

<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/tc-000143-026-11-parecer.pdf>

<https://sed.educacao.sp.gov.br>

www.agenciabrasil.ebc.com.br/node/622855

www.cyberroffice.inforshop.com.br/fde

www.divida-auditoriacidada.org.br

www.educacao.sp.gov.br

www.escoladafamilia.fde.sp.gov.br

www.fazenda.sp.gov.br

www.planejamento.sp.gov.br

www.portal.aprendiz.uol.com.br

www.rededosaber.sp.gov.br

www.saopaulo.sp.gov.br

www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=9823&c=6

www.todospelaeducacao.org.br

www.transparencia.sp.gov.br