

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. *As políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal: o caso do município de São Paulo nas gestões do período 1997-2002*. Tese de doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas: UNICAMP, 2004.

Educação paulistana: financiamento e proposta

*Cleiton de Oliveira**

*Doutor em Educação – UNICAMP; Mestre em Educação. Graduado em Pedagogia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNIMEP; Diretor – ANPAE-SP.

Os estudos sobre financiamento do ensino, restrito até os anos 80 a um pequeno grupo de pesquisadores, ganharam grande impulso a partir da década seguinte, principalmente após a legislação de 1996: Emenda Constitucional 14/96, que disciplinou a atuação dos entes federados no campo educacional e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei 9.424/96, que regulamentou este fundo e Lei 9.394/96, nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, além de outras diretivas, definiu o que deve ou não deve ser considerado como despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino.

As pesquisas recentes fixaram-se, entre outros aspectos, nas questões referentes aos impactos do FUNDEF, nas relações federativas no campo do oferecimento do ensino, na análise da criação, ampliação e administração das redes e sistemas municipais, no estudo da legislação sobre a questão em diferentes esferas de governo e nos pareceres de diferentes Conselhos de Educação e dos Tribunais de Contas.

A tese de Alfredo Sérgio Ribas dos Santos, orientada pelo Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani, defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em 16 de fevereiro de 2004, insere-se nesse recente movimento de estudos. O autor analisa a questão do financiamento e apresenta uma proposta de autonomia financeira para unidades escolares do Município de São Paulo.

Partindo de uma visão histórica mais abrangente, o texto analisa com maiores detalhes o período de 1997 a 2002, alcançando duas administrações municipais: a do prefeito Celso Pitta, eleito pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN), governando daquela data até 2000, com uma breve interrupção, de maio ao início de junho daquele ano, tendo sido substituído pelo vice-prefeito, considerando o afastamento determinado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e a da prefeita Marta Suplicy, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sendo estudados os dois primeiros anos de sua gestão. É de se registrar a grande rotatividade de Secretários Municipais de Educação no período, atuando seis na primeira gestão e outros quatro na segunda.

O autor, já no início do texto, apresenta ao leitor os objetivos da pesquisa, quais sejam: “[...] aprofundar a discussão e o entendimento dos diversos aspectos e desdobramentos do padrão de financiamento da educação [...]” no município paulistano, dentro do período citado, e proceder “[...] à análise da viabilidade econômico-financeira relativa à autonomia financeira das escolas públicas [...]” municipais (p. 1). Os objetivos foram, apropriadamente, mantidos e perseguidos ao longo do trabalho.

Para atingir os objetivos propostos, o autor optou por uma abordagem qualitativa, realizando um estudo de caso sobre o Município de São Paulo, valendo-se dos seguintes procedimentos metodológicos: análise bibliográfica, análise documental, “[...] observação direta e continuada dos acontecimentos [...] assim como informações colhidas no contato com as pessoas e instituições diretamente relacionadas com o objeto da pesquisa [...]” (p. 8). Acrescente-se que o conhecimento e a experiência do autor em relação aos sistemas estadual

paulista e municipal paulistano, demonstrados ao longo da pesquisa, em muito contribuíram para o desenvolvimento do trabalho e para a explicitação de fatores que determinam a situação e as opções tomadas por ambas as administrações.

O levantamento e a análise da bibliografia referente à descentralização/municipalização e o financiamento do ensino estão muito bem elaborados. São citados trabalhos relevantes e atuais para a área, sendo também resgatadas produções significativas sobre o assunto. Assim, a redescoberta da importância dos estudos de Mascaro foi um feliz achado. As categorias descentralização e autonomia, assim como os vários significados da expressão municipalização foram convenientemente estudados.

Ressalte-se entre outros pontos altos do texto, o exaustivo levantamento da legislação educacional do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo, no que estes se relacionam, dos pareceres do Conselho Municipal de Educação, do Tribunal de Contas do Município e da legislação municipal. A construção de tabelas e as análises consistentes delas e da situação revelam uma capacidade de síntese muito boa.

Estudos longitudinais sobre a legislação educacional correm, não raro, o perigo de analisar os documentos como tendo um fim em si mesmos. O autor soube articular muito bem para não cair nesse risco, estudando a legislação a partir de uma contextualização, na qual foram considerados aspectos econômicos, sociais e políticos, conseguindo urdir um texto no qual esse cenário é apresentado.

Os aspectos históricos da rede municipal paulistana foram revisitados, desde a criação das escolas municipais de educação infantil a partir de 1935, passando pela criação do primeiro grupo escolar, em 1956, pela incorporação das creches em 1999, analisando a ampliação do sistema em diferentes níveis e apresentando a criação do Centro Educacional Unificado (CEU), o qual não foi analisado por fugir ao período de estudos.

Em relação ao levantamento da legislação sobre o financiamento da educação, verificou-se o mesmo cuidado: o autor apresentou um breve estudo

sobre a questão em período anterior, deteve-se e aprofundou-se na análise do FUNDEF e, adiantando-se, teceu algumas considerações sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), valendo-se da bibliografia disponível, até então, sobre a questão.

A questão da autonomia financeira da escola é bastante complexa: de um lado, temos os que imaginam ser possível uma autonomia significativa, esquecendo-se dos limites legais e das determinações das diferentes esferas de governo que devem ser observadas e que fogem do controle das unidades de ensino; de outro, temos os que propõem a autonomia, defendendo-a a partir de uma racionalidade econômica, procurando uma maior eficácia do sistema. O autor demonstrou não desconhecer os limites e constrangimentos legais da questão e, apropriadamente, em mais de um momento, procurou vincular o assunto ao não-afastamento ou desobrigação do Estado para com a educação.

Os recursos seriam alocados às escolas, conforme a proposição do autor, a partir de projetos pedagógicos democraticamente elaborados. Assim, essa descentralização não teria um fim em si mesma; ela estaria vinculada às realizações escolares. Resta saber como seriam avaliados os projetos, não havendo um detalhamento sobre essa questão. O caminho acenado, no entanto, parece ser mais interessante que os que têm circulado, até então, na área, principalmente por preocupar-se com um padrão de qualidade para as escolas públicas municipais.

O autor, em diferentes momentos, expôs-se, não fugindo de posicionar-se em nome de uma pseudo-neutralidade. Assim, entre outros, manifestou-se claramente sobre os seguintes assuntos: a importância do controle social nas questões do financiamento (p. 37 e 74); contra a questão da censura partidária (p. 70-71); a probidade administrativa na aplicação de recursos (p. 74); a qualidade dos serviços educacionais (idem); a impropriedade em estabelecer repasses com base unicamente no número de alunos sem considerar outras peculiaridades da unidade escolar (p. 95). Além disso, reconhece os avanços

de algumas propostas em andamento na questão do financiamento (p. 99), contrário à questão da captação de recursos de terceiros pela escola (p. 100), defesa intransigente do caráter público, democrático laico que deve conter a escola pública (p. 100-101), e a defesa da determinação de um padrão de qualidade estabelecido com base no projeto pedagógico (p. 103).

O texto apresentado interessa diretamente aos que pesquisam o financiamento do ensino, a educação municipal e as relações estado-município. Interessa, ainda, aos pós-graduandos em geral, considerando a forma como o texto foi estruturado e o conteúdo distribuído e analisado ao longo dos capítulos.