

Mar ia Tereza de Macedo Almeida

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Maria Tereza de Macedo Almeida e aprovada pela Comissão Julgadora em

Data: 14-9-85
Assinatura: [Signature]

Descentralização da Administração
do Ensino Público Estadual: A Trans-
formação das Delegacias de Ensino
em Unidades de Despesa - O caso de
Mogi Mirim.

Universidade Estadual de Campinas

Faculdade de Educação

1989

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, Área de Administração e Supervisão Educacional, à Comissão Julgadora da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Professor Doutor José Camilo dos Santos Filho.

Comissão Julgadora:

Camilo
Hilary
Hilary

Agradecimentos

Ao professor-orientador José Camilo dos Santos Filho pela tranquilidade, clareza de idéias e orientação lógica com que me conduziu.

Ao setor técnico-financeiro-administrativo da Delegacia de Ensino de Mogi Mirim que muito me auxiliou na realização deste trabalho.

Meu agradecimento especial aos meus familiares por me permitirem a doação de grande número de horas a esta experiência profissional.

RESUMO

O Processo de Descentralização Financeira da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, implantado pelo Decreto nº 26.978/87, cria as Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino objetivando sanar os graves problemas motivados pela excessiva centralização das funções públicas nas esferas superiores do governo, que conduzem a um elevado grau de burocratização, acabando por influir na qualidade do serviço prestado.

Constatou-se no decorrer deste estudo, que não ocorreu uma descentralização financeira que permitisse às Unidades de Despesa das Delegacias de Ensino gerenciar parte do dinheiro público, o que houve foi a mera delegação de competência sem poder de decisão e execução. Ficou patente também, o descaso público para com as necessidades da rede escolar.

Í N D I C E

Páginas

Capítulo I - O PROBLEMA	01
„ Introdução.....	01
1. Contexto do Problema.....	05
2. Formulação do Problema.....	07
3. Explicitação do Problema.....	08
4. Objetivos do Estudo.....	09
5. Justificativa.....	10
6. Delimitação do Problema	11
7. Limitação do Estudo.....	12
8. Definição de Termos.....	13
 Capítulo II - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS.....	15
 Capítulo III - REVISÃO DA LITERATURA EXISTENTE.....	17
1. Condicionantes Históricas.....	17
2. Centralização/Descentralização.....	19
3. Vantagens e Desvantagens da Descentralização..	22

4. Descentralização e Participação.....	25
5. Administração Pública e Participação	27
5.1. Fator "Descrição Pessoal".....	28
5.2. Racionalização da Administração Pública..	29
5.3. A Administração Pública e Planejamento...	29
5.4. Orçamento: Origem e Evolução.....	33
6. Financiamento da Educação no Brasil.....	38
6.1. Evolução da Descentralização Financeira..	38
6.2. Histórico Financeiro Educacional Brasilei- ro.....	40
6.3. Normas Constitucionais versus Realidade Objetiva.....	55
6.4. Recursos Financeiros do Governo Federal..	56
6.5. Recursos Financeiros do Governo Estadual..	60
6.6. Orçamento da Secretaria da Educação.....	62

Capítulo IV - DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇA- MENTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL NA ÁREA DA EDUCAÇÃO.....	68
---	----

1. Criação da Unidade de Despesa a nível de D.R. E.C. - Divisão Regional de Ensino de Campinas	73
2. Criação da Unidade de Despesa a nível de D.E - Delegacia de Ensino.....	75

3.	Influência da Legislação Federal na Área Estadual	79
4.	O fator "Discrição Pessoal" e sua influência na Administração.....	87

Capítulo V - A PRÁTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE CAMPINAS E NA DELEGACIA DE ENSINO DE MOGI MIRIM.....	92
--	----

Capítulo VI - CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	115
---	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	130
---------------------------------	-----

CAPÍTULO I

O PROBLEMA

Introdução

O desenvolvimento econômico, político e social de um país, está intimamente relacionado com dois importantes conceitos: centralização e descentralização. Em países em desenvolvimento, onde o progresso deve ser rapidamente alcançado como condição de sobrevivência, uma hipótese razoável segundo a literatura mais recente, (Vieira, 1971; Griffiths, 1978; Ferraz, 1981) parece ser a descentralização, por uma das formas -- a descentralização administrativa ou a devolução de poderes. A descentralização permitiria ao governo central ocupar-se de problemas gerais, diminuiria o grau elevado de burocracia que influi na qualidade dos serviços e colocaria a solução dos problemas da comunidade junto ao governo local que pela proximidade e conhecimento teria maiores e melhores condições de resolvê-los.

Centralização/Descentralização são estratégias utilizadas pelos governos para atingir seus objetivos. Ao escolher entre opções de política, os executores necessariamente avaliam os prováveis resultados das políticas em termos de seus projetos, e favorecem aquelas que não põem em perigo sua posição no poder. Disso resulta o pressuposto de que a centralização/descentralização ocorre num cenário político e não no vazio e que é o fator político que origina as iniciativas, molda as condições em que se produz e influencia os resultados

das estruturas e processos centralizantes/descentralizantes. (Vieira, 1971)

Haag (1981) assinala que "associar centralização e gestão autoritária, assim como descentralização e gestão democrática revela uma análise inexata do funcionamento da administração e não resiste a análise dos fatos" (p.98). A análise política do problema geralmente tem sido baseada numa posição doutrinária apriorística: descentralização é boa; centralização é má. A descentralização costuma emergir como polo positivo ao qual se associam valores como liberdade, individualidade e auto-governo democrático; em contraposição à centralização considerada como polo negativo, geralmente associada com totalitarismo e autocracia. No entanto, é necessário afirmar que ambas possuem vantagens e desvantagens. Haag (1981) continua dizendo que "alguns sistemas descentralizados seguem sendo autoritários e certos sistemas centralizados são democráticos" (p.98) e afirma que "por último, o que dá o carácter mais ou menos democrático de um sistema é sua aptidão para o diálogo, primeiramente entre os diferentes níveis do sistema, e posteriormente, frente às comunidades que têm que servir". (p.98)

O equilíbrio entre os fenômenos centralização/descentralização parece ser a medida correta, pois tanto a autonomia local, quanto a necessidade de centralização são fatores que contribuem para o desenvolvimento nacional. Os conceitos devem ser percebidos como complementares e não opostos.

Considerando-se descentralização/centralização como fenômenos dinâmicos, pode-se visualizar um contínuo, ocupando cada um deles um polo numa reta. O que aumenta as funções dos níveis intermediários e inferiores aproxima-se do polo da descentralização e o que diminui a

importância dessas funções encaminha-se à centralização. É possível que nem um nem outro represente solução prática para qualquer governo a longo prazo, pois num dado momento histórico o país pode desenvolver formas centralizadas e, após mudanças ambientais passar a um processo mais centralizante. Esse pensamento pode levar a considerar os países como sistemas mistos em evolução, que contêm ao mesmo tempo formas centralizadas e descentralizadas.

No contexto histórico-político de valorização de técnicas, ora descentralizadas, ora centralizadas, encontramos o Decreto Estadual nº 26.978, publicado a 05 de maio de 1987 que cria as Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino. O referido decreto objetiva, segundo a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, uma descentralização orçamentária que permita às escolas um acesso mais rápido às verbas destinadas a pequenos reparos e compra de material escolar e de consumo. Em outros termos, significa levar as decisões sobre a destinação de recursos financeiros à instância próxima às Unidades Escolares.

Procuramos esta pesquisa fazer uma análise crítica do Decreto 26.978/87 - suas vantagens e limitações - e, se possível, colaborar com dados e informações obtidas no próprio processo de implantação das novas medidas as quais poderão servir de material para novos estudos. Sua implantação prática deu-se a partir de outubro de 1987, sendo portanto curto o período de amadurecimento do mesmo, o que pode dificultar a análise da proposta, principalmente em termos dos fins a atingir.

Ao lado desse fator negativo, pode-se colocar como altamente positivo, a possibilidade de análise do fato histórico, no local e no momento do acontecimento do mesmo. Isso permite o estudo do jogo de

forças, pró e contra, que toda nova situação envolve. A favor ficam os que acreditam na existência de um espaço de livre arbítrio que todo cidadão possui para colocação de suas idéias e valores, independentemente do regime político adotado. Contra, estão os que vêem na medida apenas a racionalização da máquina administrativa e a centralização do poder.

Para desenvolver este trabalho será utilizada a pesquisa qualitativa ou naturalista que, de acordo com Menga Ludke e Marli E.D. André, (1986), "envolve dados descritivos obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes". Também, a pesquisa quantitativa será utilizada como complemento de dados, permitindo, assim, uma perspectiva mais abrangente do assunto em questão.

O Decreto nº 26.978/87 traz em seu contexto o tema da descentralização financeira-orçamentária. Importante é verificarmos se ela realmente ocorrerá, pois o que se tem visto é uma minoria, formada por fortes grupos econômicos, servir-se fartamente do autoritarismo e canalizar os recursos da sociedade para seus interesses. Necessário se faz perceber se as estratégias descentralizadas agora implantadas encaminham-se realmente para um novo modelo de gerenciamento orçamentário-financeiro, com ênfase na base da pirâmide educacional, ou, se escamoteia a rede escolar mantendo o mesmo projeto político organizacional. Segundo Lisete R. G. Arelaro (1981), frequentemente grupos sociais com posições até mesmo antagônicas, defendem com a mesma garra princípios descentralizados. Isso pode levar ao entendimento de que os mesmos princípios podem ser colocados à serviço de políticas diversas,

e que é o fator político que origina as iniciativas, molda as condições em que se produz e influencia os resultados das estruturas e processos centralizantes/descentralizantes.

Este trabalho possibilita a percepção quanto aos reais objetivos da descentralização financeira-orçamentária implantada pela Secretaria da Educação: se tem na participação e democratização das decisões seu ponto básico de apoio, ou, se defende a centralização, disfarçada pela mera delegação de competência, sem poder de decisão ou participação das esferas subordinadas. Registra-se ainda, que não é possível falar-se em descentralização de um aspecto, desvinculado do todo social em que a situação está implantada. Deste modo, a preocupação quanto à influência da descentralização do aspecto financeiro sobre o pedagógico e o administrativo, estará presente neste trabalho.

1. Contexto do Problema

A necessidade de democratização e descentralização do exercício do poder político no Brasil é fato discutido desde a República. A história mostra nossas raízes vindas de um sistema monárquico agrário que perdurou até 1930, quando o desenvolvimento do sistema industrial prevaleceu, e o capitalismo com base na exploração da mão de obra, aqui se implantou. De acordo com o IBAM (1977). "A partir de 1930, a ampliação das funções do Estado com a formação de um setor público produtivo constitui um processo cumulativo. De fato, a concentração de poder permite ao Estado ampliar a sua esfera de intervenção e, por sua vez, os novos instrumentos de ação criam novos mecanismos de poder" (p.18). Ainda da mesma fonte: "Assim é muito pouco provável

que a centralização do poder político constitua fato isolado. De um lado, reflete no ~~vo~~ componente básico do desenvolvimento - a indústria, que, por si só, é concentradora. De outro lado, está associada à ampliação das funções do Estado na vida econômica". (p.16)

Considerando os três níveis de governo (União, Estado e Município) a concentração do poder ocorrida ao longo do tempo se deu em relação à União, acentuada a partir de 1964, enfraquecendo o papel das esferas estadual e municipal. Um dos fatores que mais contribuiu para a posição privilegiada ocupada pelo Executivo Federal foi a relevância da via administrativa em detrimento dos canais políticos, na articulação entre as esferas de governo. O papel assumido pelos canais administrativos, nas relações entre as três esferas de governo tem no planejamento central o seu principal instrumento. Através deste, o governo federal fortalece suas funções normativas, obtendo um alto grau de coordenação. Através dessa coordenação imagina-se ser possível por em prática uma política de descentralização da execução sem a perda - que o sistema considera indesejável - da capacidade de controle. (IBAM, 1977)

A descentralização da intervenção direta do governo passará a ser discutida amplamente no seio da burocracia direta do Estado em 1966/67. Será uma das preocupações básicas da chamada reforma administrativa. (Decreto Lei 200/67). De acordo com esse instrumento, as tarefas de execução deverão ser descentralizadas enquanto que as funções de coordenação e planejamento ficarão a cargo do Governo Federal. (IBAM - 1977)

Trazendo a problemática da descentralização para nosso Estado, atualidade e área educacional, vamos encontrar como uma das

diretrizes da Secretaria da Educação a necessidade de "Regionalizar as ações educacionais e administrativas sem perder a visão de totalidade econômica e cultural do Estado de São Paulo. Para a consolidação dessa regionalização será preciso descentralizar o trabalho dos órgãos centrais da Secretaria da Educação até o nível da Delegacia de Ensino". (Diretrizes e Ações da Secretaria da Educação, 1987).

2. Formulação do Problema

A descentralização não é um fenômeno simples e tão pouco pode ter existência isolada do sistema geral em que o político, o econômico, o social e outros aspectos se inter-relacionam. (Vieira, 1971)

A medida que o governo central cria órgãos locais e intermediários e lhes transfere autoridade, poder de ação e decisão, inicia-se o processo de descentralização. White, (1971) coloca que:

O processo de descentralização importa a transferência de autoridade, seja legislativa, judiciária ou administrativa, de um nível mais alto de governo para um inferior. É o contrário de centralização e não deve ser confundido com desconcentração termo geralmente usado para descrever a mera delegação a um funcionário subordinado de capacidade para agir em nome do superior, sem transferência de autoridade. (p.16)

A descentralização pode ser concebida como ponto extremo de um contínuo, ocupando a centralização o polo oposto. Isto permite pressupor a possibilidade de se obter maior ou menor grau de descentralização conforme o sistema se posicione no contínuo mais próximo ou menos próximo do "polo descentralização" (Pinto, 1980). O grau de descentralização, plena ou mínima, varia conforme a ocasião, sendo

condicionado por grande número de variáveis, algumas de natureza econômica, outras de natureza física, política ou social.

Esta pesquisa tem como propósito, através de um estudo analítico descritivo, analisar o tema da descentralização buscando caracterizar suas vantagens e limitações, e aplicá-lo à problemática a nível de Delegacia de Ensino do Estado de São Paulo.

3. Explicitação do Problema

Em resumo, pretende este estudo responder às seguintes questões:

1. A descentralização promovida pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, através do Decreto nº 26.978/87, atende às necessidades educacionais e representa uma autêntica descentralização ?

2. Qual a diferença existente entre a descentralização financeira ocorrida em 1976, a nível de DRE, e a descentralização ocorrida em 1987, a nível de DE ?

Com a transferência da Seção de Finanças da DRE para a DE, houve vantagens ou limitações para ambos os órgãos, para apenas um deles, ou para nenhum deles ?

4. As Delegacias de Ensino transformadas em Unidades de Despesa possuem autonomia e transparência na administração do dinheiro público ?

5. Até o presente, qual a influência sentida pelas Unidades Escolares com a implantação das Unidades de Despesa ?

4. Objetivos do Estudo

Em termos específicos esta pesquisa pretende:

1. Verificar se a implantação das Unidades de Despesa - Decreto nº 26.978/87 - se deu por reivindicação das bases educacionais ou como instrumento político para desafogar a máquina administrativa.

2. Analisar comparativamente a descentralização financeira da DRE (Decreto nº 7.510/76) com a descentralização financeira da DE (Decreto nº 26.978/87).

3. Verificar as vantagens e limitações do atual processo de descentralização financeira da educação pública do Estado de São Paulo a nível de :

- Divisão Regional de Ensino (DRE)
- Delegacia de Ensino (DE)
- Unidade Escolar (UE)

4. Analisar o processo de administração dos recursos a nível de Unidade de Despesa da Delegacia de Ensino de Mogi Mirim, quanto à racionalidade, adequação às necessidades, transparência de critérios e dinâmica do repasse de verbas.

5. Verificar se com a implantação das Unidades de Despesa a nível de Delegacia de Ensino houve real democratização, com a participação das Unidades Escolares no processo de tomada de decisão para escolha das prioridades e alocação de verbas.

5. Justificativa

A justificativa desta pesquisa baseia-se em alguns pontos básicos:

1. Em primeiro lugar constata-se que a literatura especializada atual dedica grande espaço ao problema da descentralização, considerando-a como hipótese razoável para os países em desenvolvimento obterem mais rapidamente sua condição de sobrevivência. Isto porque o contato direto do dirigente local com a população propicia a resolução mais rápida dos problemas.

2. Posições apriorísticas costumam associar centralização com gestão autoritária e descentralização com gestão democrática. A primeira seria negativa e levaria ao totalitarismo. A segunda, positiva, caminharía em direcção à democracia. Necessário se faz um estudo para, com postura crítica, confirmar esta segunda posição ou então desmistificá-la.

3. A descentralização financeira da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo tem por objetivo sanar os problemas motivados pela excessiva centralização das funções públicas nas esferas superiores do governo que conduzem a um elevado grau de burocratização, acabando por influir na qualidade do serviço prestado. Pretende esta pesquisa analisar como está se processando a descentralização: dando conta do que se propõe ou criando novas distorções?

4. Com as novas funções agora desempenhadas pelas Unidades de Despesa a nível de D.E., necessário se faz constatar como ela está se desenvolvendo - se através de um localismo central ou pela gestão participativa atribuindo responsabilidades e poder de decisão às

partes envolvidas?

5. A escola, célula mãe que alimenta toda a estrutura organizacional da Secretaria da Educação, precisa ser ouvida nesta fase do processo de descentralização que objetiva um melhor atendimento a ela. Ouvindo-a, poder-se-á conhecer suas expectativas e frustrações em relação ao novo processo.

6. Delimitação do Problema

Esta investigação pretende realizar um estudo crítico da Descentralização Financeira da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, através da implantação das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino.

A Unidade de Despesa alvo será a da D.E. de Mogi Mirim, pertencente à D.R.E. de Campinas, por sua vez vinculada à Coordenadoria de Ensino do Interior que é subordinada à Secretaria da Educação. À Unidade de Despesa da D.E. de Mogi Mirim subordinam-se 61 (sessenta e uma) Unidades Escolares pertencentes aos Municípios de Mogi Guaçu, Itapira, Santo Antonio de Posse, Artur Nogueira e Mogi Mirim.

Para a pesquisa e levantamento das vantagens e limitações do atual processo de descentralização e implantação da Unidade de Despesa na D.E. de Mogi Mirim, necessário se faz ouvir as pessoas diretamente envolvidas no processo, à nível de Unidade Escolar, Delegacia de Ensino, Divisão Regional de Ensino, Coordenadoria de Ensino e Secretaria da Educação. Complementarmente, documentos normativos emitidos pelo Governo do Estado, Secretaria da Educação e Secretaria da Fazenda também serão analisados.

Como a transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa é recente e sua implantação está sendo um processo lento, é possível que se tenha que trabalhar mais em termos de expectativas de implantação e resolução dos problemas escolares, do que propriamente comprovando ou não o saneamento dos mesmos.

7. Limitação do Estudo

Sendo a transformação da Delegacia de Ensino em Unidade de Despesa fato acontecido recentemente, isto é, com menos de dois anos de implantação, limitações existirão dificultando o aprofundamento desta pesquisa.

A aceitação de um acontecimento novo geralmente provoca resistência, muitas vezes pelo simples fato de ser uma situação desconhecida a ser enfrentada, e, outras vezes, pelo processo de acomodação gerado no conhecimento ou hábito da situação anterior. A isso incorpora-se o fator inexperiência, gerador de tensão, que toda nova situação carrega consigo. Essa situação conflituosa agrava-se bastante, quando a implantação se dá sem consulta e mesmo conhecimento dos elementos que serão diretamente afetados por ela, fato bastante comum no setor educacional.

A importância do estudo da descentralização financeira está associada às circunstâncias de sua implantação, o que permitirá registrar a existência ou não de canais de comunicação entre os diferentes níveis hierárquicos, isto é, Secretaria da Educação, Divisão Regional de Ensino e Delegacia de Ensino. Por esse caminho poder-se-á visualizar quanto houve de real descentralização financeira em termos de

participação dos elementos envolvidos no processo de tomada de decisão, e, o mecanismo de aceitação, rejeição ou acomodação das normas superiores à situação em questão. Ao lado desses aspectos, poder-se-á também observar se as medidas implantadas, com ou mesmo sem a participação das bases, corresponde às necessidades existentes, se as sanarão ou se novas distorções serão criadas.

8. Definição de Termos

A concretização dos termos-chave deste estudo é particularmente relevante a fim de se evitar equívocos em seu entendimento.

Centralização: é o processo que concentra no nível mais alto do governo central a autoridade e especialmente, o poder de decisão e de execução.

Desconcentração: "termo usado para descrever a mera delegação, a um funcionário subordinado, de capacidade para agir em nome do superior, sem transferência de autoridade". (White, 1971)

Descentralização: é o processo de transferir autoridade e poder de ação e de decisão, de um nível mais alto do governo para um inferior, acompanhada de adequada capacidade financeira e o mínimo de controle e supervisão do governo central. Nesse sentido a participação é a essência da descentralização.

Descentralização Política: quando o que se descentraliza é a capacidade de fixar políticas e normas no sentido mais geral. Poder-se-ia dizer que o governo central, conjuntamente com o governo local, até o limite permitido constitucionalmente, exercem o governo interno da Nação.

Descentralização Administrativa: quando o que se descentraliza é a capacidade de emitir regulamentos administrativos e tomar as decisões necessárias quanto aos recursos material e de pessoal, para o racional e produtivo funcionamento da organização.

Descentralização Financeira, Econômica ou Fiscal: quando o que se descentraliza é a capacidade de dispor de certas fontes de recursos - impostos, infrações, taxas, etc. - para arrecadá-los, administrá-los e gastá-los nas necessidades da comunidade.

As três classes de descentralização: política, administrativa e financeira são complementares, isto é, para que uma delas realmente aconteça (financeira), é necessário vir acompanhada pelas demais (política e administrativa).

CAPÍTULO II

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, evidências, informações coletadas sobre determinado problema, e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele.

O papel do pesquisador é justamente o de servir como veículo inteligente e ativo entre esse conhecimento acumulado na área e as novas evidências que serão estabelecidas a partir de sua pesquisa. Em geral isso se faz a partir do estudo de um problema que ao mesmo tempo desperta o interesse do pesquisador e limita sua atividade de pesquisa a uma determinada porção do saber, a qual ele se compromete a construir naquele momento.

Na busca de informação e percepção das pessoas envolvidas no processo de Descentralização Financeira da Educação Pública do Estado de São Paulo, adotou-se "a pesquisa qualitativa ou naturalista que envolve dados descritivos obtidos no contato do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes." (Ludke André, 1986). Tal metodologia pareceu mais adequada por se tratar da adoção de uma medida que se encontra em estágio incipiente de implantação cujos efeitos mais concretos ainda demandarão mais tempo para manifestar-se na realidade das Delegacias de Ensino e das Escolas.

A fim de levantar informações e percepções foram coletados dados e realizadas entrevistas com o pessoal envolvido no processo de

descentralização a nível de Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Ensino, Divisão Regional de Ensino, Delegacia de Ensino e Unidade Escolar. Desse modo foram ouvidos na Secretaria da Educação, o Diretor do FUNDESP - Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo - e o Coordenador do GPS - Grupo de Planejamento Setorial. Na Coordenadoria de Ensino do Interior foi entrevistado o Diretor da CEI, e, na Divisão Regional de Campinas, o Diretor Administrativo e o Diretor do Departamento de Finanças. A nível de Delegacia de Ensino ouviu-se o Delegado de Ensino, o chefe da Seção de Finanças e o chefe da Seção de Administração, e, nas Escolas foram ouvidos vários Diretores. Informações foram colhidas junto a economistas da Secretaria de Economia e Planejamento do Escritório Regional de Campinas.

A análise de documentos escritos e publicações diversas foi utilizada como complemento dos dados obtidos por meio das entrevistas, e, sem dúvida, constituiu-se em fonte importante de subsídios para a visualização de novos aspectos da realidade pesquisada.

CAPÍTULO III

REVISÃO DA LITERATURA EXISTENTE

1. Condicionantes Históricas

O sistema político brasileiro tem-se caracterizado por uma alternância de fases de centralização e descentralização. Sob o aspecto econômico, contudo, pode-se afirmar que a partir do momento em que o país se foi industrializando, passou a ser sensível a tendência para a concentração das atividades econômicas.

A estrutura econômica e social da Primeira República é determinada pelos interesses do setor agrário exportador, voltado para a produção do café, representado pela burguesia paulista e parte da mineira. A incipiente industrialização em desenvolvimento, graças ao excedente econômico das exportações de café e aos momentos de retração do mercado internacional, sofre as consequências do protecionismo ao setor cafeeiro. A crise desse setor, motivada pelo excesso de produção e falta de preço no mercado internacional, gerou um afastamento parcial de capitais em direção a outros setores agrícolas (em particular o algodão) e a produção industrial. Posteriormente a queda da capacidade de importação propiciou as condições necessárias para que surgisse e se afirmasse o processo de industrialização.

A expansão da atividade industrial e a perda de importância das atividades primário-exportadoras - o que se traduz na afirmação de

um modelo de desenvolvimento "para dentro" em substituição ao modelo voltado "para fora" - tem efetivamente um marco na depressão econômica mundial (1920 - 1930). A ascensão da indústria - característica do novo modelo exigirá certas mudanças no poder político que se encaminhará, desde a Revolução de 1930, para acentuada centralização. Tal Estado, segundo Cohn, 1968, "

... rompeu a organização política descentralizadora da República Velha fundada em alto grau de autonomia dos Estados Federados, e fez valer com energia crescente o poder central. Criavam-se, com isso, as bases para uma política econômica mais voltada para os problemas das relações entre setores econômicos do que entre regiões desmarcadas politicamente. (p.299)

Até a década de 1930, o Estado Brasileiro, influenciado pelas idéias do liberalismo econômico, atuava, na vida do país, de forma bastante limitada, excentuando-se as funções ligadas à justiça, à defesa e à segurança. No domínio econômico sua ação se fazia de forma bastante indireta, concedendo favores a setores específicos: o do café em primeiro plano e o industrial em segundo. As mudanças no pensamento econômico ocorridas nos países ocidentais em consequência da depressão econômica mundial e, concomitantemente, a crença nas possibilidades de industrialização em países que baseavam a sua economia na exportação de produtos primários, conduzirão o Estado Brasileiro a uma política crescentemente intervencionista. Assim, rapidamente, ao lado das áreas de atuação tradicional, o governo amplia a sua participação em setores como o da infra-estrutura, educação, saúde, trabalho e previdência social.

A partir de 1930, a ampliação das funções do Estado com formação de um setor público produtivo, constituiu um processo cumulativo. De fato, a concentração do poder permite ao Estado ampliar a sua esfera de intervenção e, por sua vez, os novos instrumentos de ação criam novos mecanismos de poder e de concentração do poder.

2. Centralização / Descentralização

A literatura especializada atual (Roggi, 1984; Street, 1986; McDinn, 1987) dedica grande espaço ao problema da descentralização.

Encontram-se enfoques polêmicos e mesmo divergentes, de acordo com a perspectiva defendida, em assuntos de grande importância econômica, política e social. Eis alguns deles:

O governo pode ser entendido como um sistema político unitário ou monolítico, segundo a perspectiva não crítica; ou, como sistemas complexos de grupos que competem ou facções cujos membros estão tanto dentro do governo como fora dele; posição defendida pela perspectiva crítica.

De acordo com a perspectiva não crítica, as políticas de centralização/descentralização são escolhidas isoladamente por seus méritos técnicos. Na perspectiva crítica, porém, elas são escolhidas como estratégias em que a eficácia política é o que conta primeiro ou exclusivamente.

A descentralização leva a maior participação a níveis locais, melhoramento da eficiência administrativa e maior eficácia dos sistemas, de acordo com a perspectiva não crítica; ou, leva a maior participação de certos indivíduos ou grupos e não de todos os

cidadãos, sendo promovida por grupos que buscam melhorar seu poder em relação a outros grupos. Pode-se dizer que, através da maior participação o governo melhoraria sua própria eficiência e eficácia mantendo e recuperando a competência de um estado poderoso, sugerindo que a verdadeira razão da descentralização não é repartir o poder, e, sim, manter a eficácia central, (Congers, 1984); posição esta defendida pela perspectiva crítica.

As políticas de descentralização, segundo a perspectiva não crítica, não avançam por falta de compromisso dos governantes com a política; por elaboração deficiente e/ou realização incompetente. Porém, para a perspectiva crítica, o fracasso não se deve tanto à deficiência na implementação, mas à resistência ativa e efetiva de que são objetos por parte de grupos que perderiam o poder, pois são promovidas por alguns grupos e resistidas por outros. Muitas vezes elas não avançam por divisionismos de grupos do governo que atuam para seu próprio interesse. (Rondinelli, 1981)

Na perspectiva não crítica, o governo insiste em políticas de descentralização porque visa o benefício da sociedade. Na perspectiva crítica, porém, o grupo que está no poder acredita que seus interesses - e dos grupos com os quais mantém alianças - serão melhor servidos por essa política. Portanto a sociedade visada por eles é o grupo social ao qual pertence.

A descentralização, segundo a perspectiva não crítica leva ao contato mais direto com os problemas da comunidade e, portanto, possibilidade racional e imediata de solução. Já para a perspectiva crítica, numa sociedade marcada por injustiças sociais, como é o caso brasileiro, a descentralização garante que essas injustiças não só

persistirão como aumentarão. Para sua implantação necessário se faz, um consenso dentro da sociedade para eliminação de toda fonte de injustiça social, possibilitando assim uma autêntica descentralização e participação de todo povo. As políticas de descentralização possuem poucas evidências de que funcionam ou poderiam funcionar, pois há provas consideráveis de que não funcionam, isto é, nem sempre aumentam a eficiência administrativa, nem a eficácia, nem a participação local. (Harris, 1983; Mathur, 1983; Samoff, 1979)

O governo autoritário, na perspectiva não crítica, utiliza estratégias centralizadas, enquanto que o governo democrático lança mão do processo descentralizado. Para a perspectiva crítica, porém, governos descentralizados podem ser autoritários, enquanto que certos sistemas centralizados utilizam técnicas democráticas. A descentralização ou localização do governo local não protege o indivíduo contra a tirania ou centralização do poder.

É difícil encontrar o conceito de descentralização de forma pura ou absoluta. Ele se relaciona invariavelmente com a centralização. Alguns autores (Vieira, 1971; Arizmendi, 1973) destacam que esta dicotomia se apresenta na forma de um contínuo administrativo cujos polos extremos se podem denominar, segundo Arizmendi (1973) "máxima centralização e máxima descentralização". (p. 252). Também é difícil encontrar exemplos de casos ou formas puras destas duas situações, porque na maioria dos casos encontram-se algumas funções de uma organização relativamente centralizadas e outras relativamente descentralizadas. Fesler (1974) observa que "uma descentralização total supõe o desaparecimento do Estado; por outro lado, a centralização total colocaria em perigo a capacidade do Estado para realizar suas

funções". (p.257)

Já se assinalou que existe um pré-julgamento muito extenso a favor da descentralização. "A priori", supõe-se que seja melhor que a centralização. No entanto, é preciso afirmar que ambas têm vantagens e desvantagens em cada situação e que fazem parte do panorama político de um país. Deve-se destacar que a centralização e a descentralização em si mesmas, não são nem boas, nem más.

3. Vantagens e Desvantagens da Descentralização

Segundo Dale, (apud Chiavenato, 1981) as principais vantagens proporcionadas pela descentralização são as seguintes:

a) os chefes ficam próximos do ponto onde se deve tomar as decisões;

b) permite aumentar a eficiência, aproveitando melhor o tempo e aptidão dos funcionários;

c) permite melhorar a qualidade das decisões à medida que seu volume e complexidade se reduzem, aliviando os chefes principais do excesso de trabalho decisório. Os altos funcionários podem concentrar-se nas decisões de maior importância, deixando as menores decisões para os níveis mais baixos;

d) a quantia e gastos com papelório do pessoal dos escritórios centrais podem ser consideravelmente reduzidos;

e) os gastos de coordenação podem ser reduzidos devido a maior autonomia para tomar decisões;

f) permite a formação de executivos locais ou regionais mais motivados e mais conscientes dos seus resultados operacionais.

González (1986) observa que a descentralização no sistema educacional contribui:

a) para a eficiência interna - relacionada com a qualidade da educação; - e eficiência externa do sistema - influência do processo educacional sobre os comportamentos culturais e sociais da comunidade;

b) para a equidade, encarada como estratégia de redistribuição do poder do nível central ao regional ou local, incorporando os grupos tradicionalmente excluídos dos níveis decisórios. Seu objetivo é contribuir e atenuar as desigualdades regionais, alocando convenientemente recursos das regiões mais ricas às mais pobres.

c) para a integração e identidade nacional, através do conteúdo curricular que é um mecanismo transmissor de conhecimentos, valores e idéias, tanto particulares como universais;

d) para a preservação dos valores da comunidade regional e local, resgatando e revalorizando a cultura e tradição de grupos.

A descentralização, contudo, tem suas limitações e pode trazer certas desvantagens. Arizmendi (1973) menciona algumas:

... o perigo da fragmentação de uma política; a possibilidade de conflitos e rivalidades entre unidades; a duplicidade de serviços e o maior custo resultante; que as decisões possam carecer de uma visão global e possam estar contaminadas de uma mentalidade provinciana com defeitos e limitações da subcultura regional; se faz mais difícil a coordenação efetiva pela independência dos chefes de unidades ou níveis inferiores. (p. 256)

González (1986) aponta seis dificuldades e riscos da descentralização:

a) efeito segmentador, reforçando mais as desigualdades e a segmentação do que a integração;

b) confundir descentralização com democratização automática do sistema. A propósito, Haag (1981) assinala que "associar centralização e gestão autoritária, assim como descentralização e gestão democrática, revela uma análise inexata do funcionamento da administração e não resiste à análise dos fatos ..." (p.98);

c) eclosão de forma descontrolada de fortes interesses locais, conspirando contra o critério de unidade nacional;

d) localismo ou excessiva importância aos conteúdos de ensino de temas e interesses locais, pondo de lado a problemática nacional e integradora;

e) divórcio entre a planificação e administração da educação e os setores social e econômico;

f) necessidade de coordenação efetiva entre as unidades descentralizadas para seu funcionamento eficiente e efetivo.

De acordo com Haag, (1981):

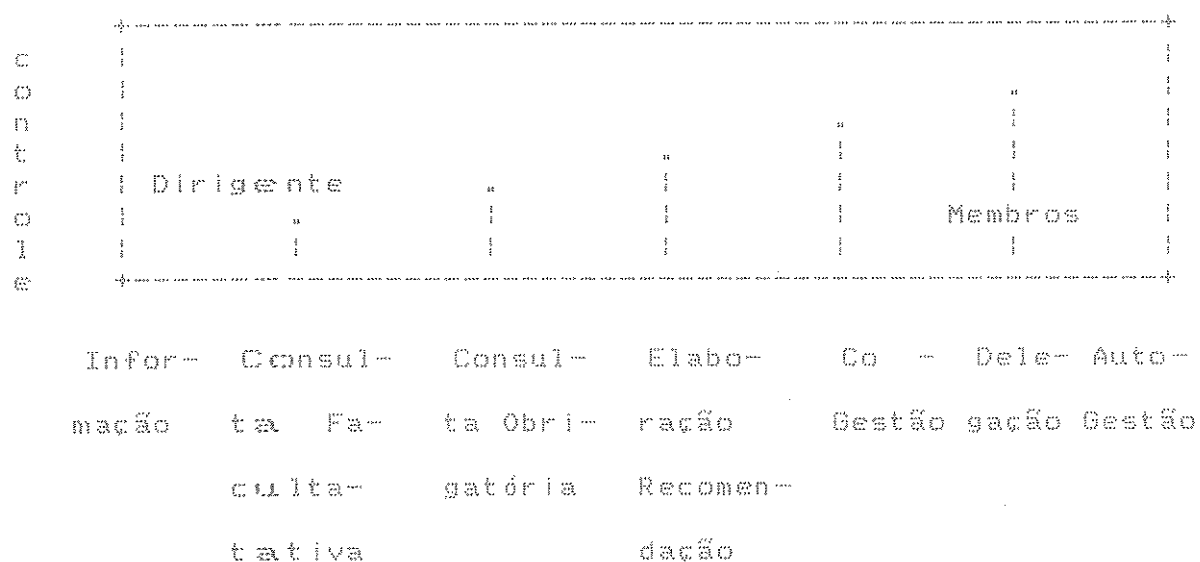
Uma descentralização acompanhada de amplas competências locais pode, sem mecanismos corretivos, ir contra uma generalização do direito à educação, seja porque certas regiões são demasiadamente pobres em relação a outras, seja porque certos administradores locais consagram voluntariamente menos recursos que outros para a educação. (p. 97)

Haag (1981) acrescenta que nenhum organismo pode permitir-se um grau de descentralização que ameace a coesão do conjunto. É necessário moderar sempre através de uma centralização seletiva de certas esferas da política maior. Este conceito não significa

autonomia e sim poder de decisão delegada em um quadro de linhas políticas demarcadas. O êxito depende do equilíbrio justo, difícil de se conseguir. (p.95)

4. Descentralização e Participação

O processo de descentralização sempre tem sido ligado ao conceito de participação. Tem-se também sustentado que em um modelo descentralizado todo cidadão ou indivíduo pode exercer a faculdade de dispor ao máximo do poder de decisão naquelas matérias que socialmente o afetam. Para Bordenave (1983), a participação pode se dar em diferentes graus, como ilustra o esquema:



O menor grau de participação é o de informação. Os dirigentes informam os membros da organização sobre as decisões já tomadas. Por pouco que pareça, isto já constitui uma certa participação, pois não é infrequente o caso de autoridades não se darem sequer ao

trabalho de informar seus subordinados. Na consulta facultativa a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema.

Quando a consulta é obrigatória, os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, embora a decisão final pertença ainda aos diretores. Um grau mais avançado de participação é a elaboração/recomendação, na qual os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre se obrigando a justificar sua posição. Num degrau superior está a co-gestão, na qual a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão.

A delegação é um grau de participação onde os administrados têm autonomia em certos campos antes reservados aos administradores. Segundo Santos (1988), "o principal princípio da descentralização é a delegação de autoridade e de funções a todos os níveis hierárquicos, permitindo assim a participação de todos os componentes organizacionais". (p. 21)

O grau mais alto de participação é a auto-gestão, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes sem referência a uma autoridade externa. Na auto-gestão, desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a auto-administração. A auto-gestão, segundo Bordenave (1983) é o grau mais alto da participação e, para Fesler (1974) a "descentralização total supõe o desaparecimento do Estado". (p. 257)

Griffiths, (apud Carlomagno, 1983) diz que o grau de descentralização de uma empresa é determinado em termos de como são tomadas as decisões. Pode-se dizer que o grau de descentralização administrativa de uma empresa é maior?

a) Quanto maior for o número de decisões tomadas nos escalões inferiores de hierarquia administrativa;

b) Quanto mais importante forem as decisões tomadas nos escalões inferiores da hierarquia administrativa;

c) Quanto menos controle houver sobre as decisões.

5. Administração Pública e Participação

Pedro Muñoz Amato (1971) considera a Administração Pública, no sentido mais amplo, como todo sistema de governo, todo conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determina:

a) como se distribue e se exerce a autoridade política;

b) como se atendem aos interesses públicos.

A administração pública, portanto, é política, sistema político, sistema de governo. É o conjunto de manifestações da conduta humana que determina a distribuição e o exercício da autoridade pública, bem como o tratamento dos interesses públicos. É o padrão de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras expressões humanas, que caracteriza a direção da sociedade por um grupo de governantes. (Amato, 1971)

5.1. Fator "Discrição Pessoal"

Caracterizada desse modo, aflora na administração pública a importância do fator "discrição pessoal". Ao agir dentro das diretrizes que recebe dos superiores, cada funcionário goza de certa margem de arbítrio para orientar sua conduta. Segundo Amato, (1971):

Isso significa que a escolha de fins e meios, a elaboração de determinações, as expressões de iniciativa e capacidade criadora, as manifestações da personalidade, as influências da cultura, são ingredientes decisivos em toda ação administrativa. A administração pública não pode ser concebida, mesmo nos setores mais especializados do ramo executivo, como simples obediência ou execução automática de diretrizes impostas por autoridades superiores, ou por uma lógica de organização. (p.18)

Cada ato administrativo será determinado, em grande parte, pelas atitudes, preferências e sensibilidades políticas do funcionário, no que concerne ao modo de tratar os cidadãos; respeitar ou violar seus direitos; usar devidamente a autoridade ou abusar dela; discriminar em favor de determinados indivíduos ou grupos, ou contra eles; trabalhar com maior ou menor devoção; usar o cargo em benefício próprio ou para servir o povo; conceber o papel do governo na sociedade; e outras possibilidades. (Amato, 1971)

A administração é, principalmente, discrição e tato-formulação de decisões, capacidade criadora, "savoir-faire" por meio dos quais cada administrador dá vida às normas, complementando e concretizando as diretrizes em face das situações reais. Segue-se, assim, que cada ato administrativo requer planejamento - deliberação racional - que oriente a conduta subsequente. A função de planejar está

inseparavelmente ligada à administração e é necessária em todos os níveis e setores.

5.2. Racionalização da Administração Pública

A racionalização da administração pública é principalmente produto do século XX com o apogeu da ciência, com a revolução industrial, a revolução democrática e a revolução socialista.

A administração pública ocorre dentro da dinâmica social, influenciando e sendo influenciada pelos conflitos da época. Os planos por ela formulados não têm validade universal ou permanente, pois representam interação e adaptação às situações específicas de um dado momento histórico.

5.3. Administração Pública e o Planejamento

O Planejamento, isto é, a ordenação sistemática da conduta para a consecução de determinados propósitos, é requisito primário e elementar da administração. Ele é parte integrante da administração e, em consequência, de qualquer sistema de governo, independente de seus objetivos particulares.

O Planejamento nada mais é do que a formulação do programa de governo para atender às necessidades e ideais da sociedade. Constitui o processo de deliberação para ordenar as atividades governamentais num conjunto harmônico de decisões, com consciência das influências e repercussões que possam ter na vida dos cidadãos.

No Brasil, segundo Belchior, (1976) os instrumentos básicos do planejamento governamental no setor público são:

a) Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND) que é um plano a longo prazo, coincidindo com o período de mandato do Presidente da República. Define o modelo brasileiro de desenvolvimento, estabelecendo os objetivos nacionais, fixando as estratégias e selecionando os setores prioritários para o programa de investimentos.

b) Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) que é um plano a médio prazo (três anos), visando assegurar o nível de investimentos e inversões programadas para o triênio. Esse orçamento é revisito anualmente, suprimindo-se o exercício findo, acrescentando-se um ano na frente e procedendo-se aos reajustes necessários.

c) Orçamento Programa Anual - que é um plano operativo a curto prazo (um ano) expresso em termos de ações a realizar (programa) e de recursos para a sua execução (orçamento). É uma ferramenta da política econômica-financeira, um instrumento de programação e um mecanismo de administração.

d) Plano de Aplicação e Programação de Desembolso - são planos operativos a curto prazo (mensais ou trimestrais) que estabelecem o cronograma físico-financeiro para a execução dos programas, em função da previsão e realização da receita.

Com a Nova Carta Constitucional Brasileira, aprovada em outubro de 1988, a vida política-econômica-social do país encontra-se em processo de transição e adaptação às novas normas constitucionais. Desse modo, o Orçamento da União, a partir de 1989, terá leis que estabelecerão:

- a) O Plano Plurianual
- b) As Diretrizes Orçamentárias
- c) Os Orçamentos Anuais

O Plano Plurianual constitui-se em documento básico como sistema de planejamento que abrange mais de um exercício. Estabelece as metas físico-financeiras através de documento em que se programam as despesas de acordo com as diretrizes e objetivos dos Planos de Governo, e indica os recursos que podem ser orçamentários ou extra-orçamentários, inclusive os financiamentos. Permite, de outra parte, continuidade administrativa em toda sua plenitude. O sistema planejado de atividades a curto, médio e longo prazo possibilita alterações em qualquer época, mediante proposição devidamente justificada, bem como o acréscimo de exercícios em substituição aos já vencidos. Substitui o chamado Orçamento Plurianual de Investimento. Por simetria, Estados e Municípios deverão instituir também seus planos plurianuais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei anual, definirá as metas e prioridades da administração pública federal, detalhadas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social. Com referência aos orçamentos: fiscal, de investimento e de seguridade

social, a Nova Carta Constitucional inclui os fundos, entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O Novo Texto Constitucional deferiu tratamento especial e inovador ao instituto de orçamento público, mediante o estabelecimento de três documentos que se interligam de forma hierarquizada. Objetivou, com isso, dotar a programação orçamentária de racionalidade e transparência. O Poder Executivo terá de explicitar seus programas no orçamento plurianual, deixando claro os objetivos e metas e os custos inerentes aos mesmos. A seguir, a lei de diretrizes, lei anual, irá além da pura e simples conotação financeira do gasto público e apresentará também as metas físicas. Esta lei terá por base o orçamento plurianual que cuidará do aspecto estrutural da questão de planejamento, enquanto o orçamento anual estará voltado para a consecução conjuntural das realizações. Ambos os orçamentos - o plurianual e o anual - serão mediados pela lei de diretrizes orçamentárias.

De certa forma, buscou-se entender o modo de orçamentar, respondendo às seguintes questões: a primeira, o que fazer ? (orçamento plurianual); a segunda, como fazer ? (lei de diretrizes); a terceira, quando fazer ? (orçamento anual).

A iniciativa das referidas leis é do Poder Executivo, porém, o Legislativo recebeu competência para participar de forma mais efetiva nas respectivas elaborações. Com a Nova Carta o Congresso Nacional terá maior penetração, visto que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão passar pelo seu crivo, através de uma Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados que irá examinar e emitir pareceres. As emendas aos projetos de lei relativos ao plano

plurianual, às di retrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciadas pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

5.4. Orçamento: Origem e Evolução

O Orçamento surgiu com um caráter nitidamente político. Na Inglaterra sua evolução está intimamente ligada ao desenvolvimento do regime parlamentar e acompanha o processo de controle da classe dominante sobre as atividades financeiras do poder real. O desenvolvimento do orçamento expressa, em parte, o crescimento do controle popular ou representativo sobre o rei. Destes fundamentos políticos resultaram as principais características jurídicas do orçamento que procuraram garantir, pela força do Direito, o controle do poder legislativo sobre o executivo, dando ao documento categoria de lei necessária à arrecadação da receita e a autorização das despesas.

Inicialmente, o Parlamento autorizava a arrecadação dos impostos, limitava as despesas e controlava a execução. Esse trabalho de previsão na elaboração orçamentária feito pelo Legislativo, posteriormente passou para o Executivo, dada sua condição de responsável pela execução e gestão dos negócios públicos, cabendo-lhe pois, a programação de suas atividades e o balanceamento dos recursos necessários, ficando o Legislativo com o poder de controle. (Jameson, 1965)

O orçamento ao ser transformado em plano de ação do governo limitou-se, inicialmente, ao aspecto financeiro. As atividades governamentais eram consideradas como uma contraprestação dos impostos pagos pelos contribuintes, criando o dogma do equilíbrio entre receita e despesa, pois qualquer desequilíbrio entre eles, quer a favor ou

contra, representaria uma forma de influência perturbadora e indesejável do Estado. Esse princípio de equilíbrio, entre as receitas estimadas e as despesas fixadas, continua presente na Constituição aprovada em 1988.

Para atender às crescentes necessidades sociais, o Estado foi ampliando o seu campo de atuação, e o orçamento tornou-se não só um instrumento de planejamento administrativo, como também um instrumento de coordenação e controle. O orçamento moderno passou a ser um instrumento de planejamento sócio-econômico refletindo a política fiscal, o nível de investimentos, a participação estrutural do setor público na composição da renda nacional, e, também, um instrumento da administração para garantir recursos aos órgãos governamentais para execução das suas atividades e permitir coordenação e controle da eficiência dos trabalhos realizados, através do acompanhamento da utilização dos recursos. (Jameson, 1965)

Um orçamento é, essencialmente, um plano de ação expresso em termos financeiros. Segundo Pedro Muñoz Amato, (1971):

O orçamento constitui uma etapa do planejamento. Deve ser, então, um conjunto bem integrado de decisões sobre os propósitos da empresa e os meios para lográ-los, incluindo a disposição dos recursos materiais e humanos, as formas de organização, os métodos de trabalho e as medidas de tempo, quantidade e qualidade. Consequentemente, o orçamento geral de um governo deve ser o programa diretor de toda a atividade governamental na sua função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo. (p. 139)

Sebastião de Sant'Anna Silva, (1973) escreve:

A diferença essencial entre orçamentos privados e públicos, é a de que nos primeiros se investiga a possibilidade de obtenção de lucros mediante um excesso das receitas sobre as despesas. Nos orçamentos do Estado o objetivo é a satisfação das necessidades coletivas (despesas) por meio de receitas que poderão cobri-las (equilíbrio) ou não (deficit). Daí se pode afirmar, em princípio, que nas empresas particulares as rendas condicionam as despesas e que no Estado são as despesas públicas que determinam a extensão das receitas, embora esta última afirmação deva ser entendida com certas reservas.. (p. 40)

O Estado, no desempenho de sua função precípua de satisfazer as necessidades gerais da população, carece obter meios materiais, captando recursos nas mais diversas fontes. No entanto, essa captação deve necessariamente estar atrelada a parâmetros rígidos, de tal sorte que o controle seja transparente à sociedade como um todo. É o orçamento o meio mais adequado para tanto, prevendo esta peça todas as despesas que o Estado terá para a satisfação do bem comum, e, de outro lado, as receitas que farão frente àquelas (despesas) como forma de custeá-las. Desse modo, a lei orçamentária (assim denominada por submeter-se à aprovação do Poder Legislativo competente) reflete de forma clara, toda a atividade financeira do Estado que singelamente pode ser definida como "modus operandi" para obter, criar, gerir e dispor da moeda para o atendimento dos anseios sociais, que é o papel primeiro de um Estado moderno e democrático.

Segundo Jesse Burkhead, (1971):

As decisões relacionadas com a dimensão do orçamento, a distribuição das despesas, são decisões políticas que refletem e afetam detenção do poder, por grupos econômicos e classes sociais. As decisões que daí surgem,

chamadas política do Governo, são grandemente influenciadas pela interação do conjunto de forças que podem ser chamadas de modo geral, de grupos de interesse. (p.64) ..

Ainda do mesmo Burkhead, (1971):

Há, certamente, outros fatores em ação. A dinâmica da liderança pessoal, o papel dos partidos políticos organizados, a influência dos valores culturais, crenças e dogmas, a estrutura do sistema econômico - tudo isso e muito mais - é que irá moldar o que se denomina política de Governo. (p.64)

Orçamento Programa

O Orçamento-Programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. é um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros, destinados à execução dos programas, sub-programas e projetos de execução de ação governamental, classificados por categorias econômicas, por funções e por unidades orçamentárias.

Segundo Belchior, (1976) a característica principal do orçamento-programa é que se baseia em funções, atividades e projetos, e, em todas as fases do processo, a atenção está concentrada no trabalho a realizar ou nos serviços a prestar, determinando-se as dotações para alcançar as metas de cada programa, dada em termos de volume de trabalho e dos custos de cada programa. Martner Gonzalo, (1969) diz:

O orçamento-programa é um instrumento de decisões políticas, que devem expressar-se em ação, instrumento que cumpre o propósito de combinar os recursos disponíveis no futuro imediato para consecução das metas de curto prazo, concebidas para execução dos objetivos de longo e médio prazo. (p.44)

A elaboração do orçamento deve ser um processo contínuo, extensivo a todos os níveis e setores da administração. Cada unidade de governo deve participar na preparação do programa, contribuindo com suas experiências e esclarecendo sua razão de ser.

A proposta orçamentária compreende os programas, subprogramas, atividades e projetos das diversas unidades orçamentárias que, consolidadas, compõem as propostas dos diversos órgãos e entidades a elas pertencentes, e sofrem as revisões e ajustamentos no órgão central de orçamento, de acordo com as diretrizes governamentais.

No Estado de São Paulo, o órgão central de planejamento encontra-se bifurcado em outros dois órgãos centrais: o Departamento de Orçamento e Custos da Secretaria da Fazenda e a Assessoria de Planejamento da Secretaria de Economia e Planejamento. O primeiro procede à análise dos orçamentos-programas anuais dos órgãos, que, após apreciação do Secretário da Fazenda, será submetido à aprovação do Governador e, o segundo procede ao exame, análise e consolidação do orçamento plurianual de investimentos que, após aprovação do Governador, tem seus quadros orçamentários enviados à Secretaria da Fazenda para serem incluídos no orçamento-programa anual. Essa bifurcação de atribuições orçamentárias revela-se como fonte constante de atritos e conflitos entre as duas Secretarias de Estado.

Cabe ao Governador do Estado de São Paulo, auxiliado pelo Secretário da Fazenda e pelo Secretário da Economia e Planejamento, aprovar o orçamento-programa de cada Secretaria de Estado ou entidade descentralizada (autarquias e empresas públicas). Aprovada a programação, o órgão de planejamento e orçamento em harmonia com os órgãos de finanças, organizará a previsão da receita.

A Carta Magna, que vigiu até setembro de 1988, estabelecia o prazo para remessa da proposta orçamentária ao Legislativo, em até quatro meses antes do início do exercício financeiro, e, a devolução para sanção, em até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro. Na atual, os Constituintes não estabeleceram prazo para a remessa, cuidando apenas da devolução para sanção, fixada para até o encerramento do período legislativo, estabelecido em quinze de dezembro. Não devolvido no prazo, o descumprimento ensejará ao Executivo a promulgar como lei o projeto originário.

6. Financiamento da Educação no Brasil

6.1. Evolução da Descentralização Financeira

O sistema orçamentário atual evoluiu em função de duas variáveis:

a) crescimento em importância dos governos representativos, sua legitimidade como delegados do povo em oposição às monarquias, aristocracias e governos ditatoriais ou totalitários.

b) crescimento das atividades econômicas que tornaram cada vez mais complexas as formas de conseguir e aplicar recursos financeiros. (Melchior, 1986).

Desde o seu descobrimento, o Brasil arrecadava recursos públicos que eram aplicados indiscriminadamente pelas coroas portuguesas, seguindo os mesmos mecanismos dos impostos portugueses. Havia dízimos eclesiásticos, dízimos alfandegários e décimas portuguesas (impostos prediais urbanos). Já na segunda metade do século XVI, os

reis começaram a arrecadar os dízimos eclesiásticos que anteriormente eram das igrejas. Até os índios chegaram a pagar dízimos. Este foi o sistema que vigorou no período colonial. No período imperial houve uma confusão geral: "Governo e Províncias tributavam os mesmos produtos e o faziam de modo quase idênticos" (Cabral, 1986). Com a transmigração da família real no período de 1805 a 1822, já existiam 95 rubricas de impostos para atender as necessidades de novos serviços públicos. A primeira norma pública ocorrida no Brasil se deu em 1832 distinguindo a receita em geral e provincial.

O processo correto só começou a vigorar em 1835 e em 1870 vigia o mesmo. O sistema começou a evoluir a partir da Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, que encarregou o Congresso (Legislativo), de estabelecer um orçamento para a União, discriminando anualmente a receita e a despesa com a prestação de contas no final de cada exercício financeiro. A Constituição de 1934 transferiu ao Presidente (Executivo) a responsabilidade pela elaboração orçamentária. Em 1938, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) para cuidar da elaboração do orçamento. Com o passar do tempo o Ministério da Fazenda assumiu as principais funções orçamentárias, e posteriormente, foi criado o Ministério do Planejamento, depois transformado em Secretaria de Planejamento vinculado à Presidência da República, e esta assumiu as funções orçamentárias. No âmbito dos Estados foram as Secretarias da Fazenda que assumiram inicialmente as funções de elaborar o orçamento e posteriormente, com a criação das Secretarias de Planejamento estas foram gradativamente assumindo as funções orçamentárias. Nos municípios encontramos diversas situações: nos menores o orçamento é realizado pela Contadoria da Prefeitura ou por

um contador pago para isso; nos grandes, com maiores recursos financeiros, existem até Secretarias de Planejamento que elaboram os orçamentos.

No Plano Federal, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República articula-se com os Ministérios através das Secretarias Gerais e Inspetorias das Finanças. No Plano Estadual, a articulação da Secretaria de Planejamento com as demais Secretarias se dá através do Grupo de Planejamento Setorial. No Estado de São Paulo, o Grupo de Planejamento Setorial é parte da Assessoria de Planejamento subordinada ao Conselho de Planejamento. O G.P.S. tem a função de compatibilizar a política orçamentária geral com a política dos diferentes setores.

Considerando a evolução do processo financeiro-orçamentário brasileiro, pode-se considerar que, ainda em nossos dias, ele é bastante centralizado, tendo na desconcentração de atividades, através da delegação de competências, um de seus pontos fundamentais. Provavelmente, tem por base a Reforma Administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200/67, que organizou a Administração Federal e estabeleceu o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle como princípios fundamentais.

6.2. Histórico Financeiro Educacional Brasileiro

No Brasil, o Poder Público sempre foi o maior responsável pelo financiamento da Educação. Mesmo considerando o período que vai de 1549 a 1759 em que a iniciativa dos jesuítas foi preponderante, a afirmação continua válida. Isto porque naquela época, a Igreja não era

separada do Estado e os jesuítas agiam de acordo com a coroa. Assim sendo, as atividades jesuíticas não podem ser classificadas como verdadeiramente privadas. Quando os jesuítas foram expulsos do Brasil, em 1759, pelo Marquês de Pombal, criou-se no País, aquilo que Fernando de Azevedo denominou de "vazio educacional", perdurando por mais de um século. (Castro, 1980, p.09).

A vinculação de recursos à educação no Brasil, seguiu duas vertentes, e, de acordo com Melchior, (1980):

Uma vinculou recursos da receita de impostos ou da receita tributária. A outra, vinculou recursos parafiscais e recursos de atividades em que o poder público era concessionário. Portanto, duas foram as políticas: a política de vinculação de recursos da receita geral e a política de vincular recursos específicos. (p.74)

Vejamos, em linhas gerais, como se desenvolveu o financiamento educacional brasileiro:

1- A política de vincular recursos financeiros para a educação, alicerçada em recursos específicos, muito utilizada no Brasil principalmente pela União, data do período colonial. Iniciou-se em 1772 com a criação do Subsídio Literário que até 1822 foi a quase exclusiva fonte de financiamento do sistema escolar. Era um gravame sobre carnes, vinhos e aguardentes.

Durante o Império, embora o subsídio literário tenha permanecido, o Estado teve necessidade de criar outros tributos com vistas à reforçar as finanças nesse setor. Nesse período o setor educacional contou com as seguintes contribuições adicionais: a loteria (1823); a subscrição pública (1827); multas cobradas ao ensino privado como

forma de melhorar o ensino (1851); caixa escolar cobrada conforme as posses dos contribuintes (1872) e o fundo escolar financiado por caixas escolares de todos os distritos escolares (1879). Em 1882, Rui Barbosa apresentou um projeto de lei objetivando corrigir as distorções que se avolumavam nesse campo. Para isso, ele realizou um metódico estudo comparado propondo um conjunto de fundos escolares para assegurar a instrução. Infelizmente este projeto foi rejeitado. O período imperial terminou, pois, com um agravamento do problema e sem ter realizado nenhuma medida concreta mais efetiva que contemplasse o ensino, em especial o de 1º grau. (Melchior, 1981)

A República, em seus primeiros 40 anos, apresentou um quadro semelhante ao do Império, apesar da introdução da idéia de Federação contraposta ao Estado Imperial Unitário. As responsabilidades foram repartidas na área da educação, pois os Estados passaram a ter maior responsabilidade na criação dos seus próprios sistemas de ensino. Apesar disso, acelerou-se no período republicano, o aumento da prevalência da União na captação de recursos tornando grande a dependência estadual e municipal face à União, situação que perdura até os dias de hoje.

No período republicano, a primeira medida concreta para vincular recursos específicos para a educação, foi a instituição da Taxa de Educação e Saúde, em 1932, com o objetivo de constituir o Fundo Especial para Educação e Saúde. Essa taxa incidia sobre quaisquer documentos obrigatoriamente selados. Por não ser taxa "ad valorem" sua arrecadação em termos reais declinou consideravelmente, até sua extinção, em 1965.

Em 1942 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário baseado em um adicional de 5% sobre o Imposto de Consumo incidente sobre bebidas.

As políticas de vincular recursos específicos à educação aliada aos propósitos sempre crescentes de centralização tributária continuaram se desenvolvendo e se expressaram em medidas concretas abarcando outros níveis de ensino. Em 1949, foi criado o **Fundo Nacional de Ensino Médio**, e, em 1961, o **Fundo Nacional de Ensino Superior**. Porém, todos esses fundos eram providos de recursos retirados em bases percentuais da receita geral de impostos.

Em 1961 começou o grande esforço para conseguir recursos específicos para a educação e que iria culminar em 1964 com a instituição do **Salário-Educação**, pela Lei 4.440 de 27 de Outubro de 1964. Constitui-se em arrecadação federal incidente sobre a folha de pagamento das empresas comerciais, industriais e prestação de serviços, sendo recolhido pelo IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social. Estabelecido em 1946, regulamentado em 1964 e recolhido a partir de 1965, determinou inicialmente uma alíquota de 1,4% da folha de pagamento da empresa. Do total arrecadado, metade constituía quota federal e, a outra metade, quota estadual. Em 1975, a União aumentou a alíquota para 2,5% da folha de pagamento, e a quota estadual passou a ser de dois terços da arrecadação. O um terço restante de todos os estados, vai para o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) criado em 1968, formando a quota federal do salário educação que é redistribuída aos estados na proporção inversa da arrecadação, com o objetivo de corrigir distorções regionais. A parcela da União deve ser necessariamente aplicada em programas de

iniciativa do Ministério de Educação (MEC) que "envolvam pesquisa, planejamento, currículos, material escolar, formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e outros programas especiais relacionados com o ensino de 1º grau, visando sempre assegurar aos alunos condições de eficiência escolar e formação integral nesse grau de ensino".(Decreto nº 88.374 / 1983)

Os Planos de Aplicação das Quotas Estadual e Federal do Salário Educação são organizados pelo Conselho de Orientação do Fundo de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (FUNDSP). Esse Conselho é composto pelos dirigentes das Unidades Orçamentárias e tem como Presidente o Secretário da Educação. Sua função é compatibilizar os planos enviados pelas Unidades Orçamentárias com as diretrizes do governo. O Plano de Aplicação da Quota Estadual de Salário Educação (QESE) é aprovado pelo Conselho Estadual da Educação (CEE), e o Plano de Aplicação da Quota Federal do Salário Educação (QFSE) é aprovado pelo Ministério da Educação (MEC).

é importante registrar que o Salário-Educação não substitui a legislação anterior no que concerne à manutenção de escolas próprias por parte das empresas. Ele possibilita a transferência ao poder público do montante que as empresas teriam de aplicar, caso elas mesmas mantivessem o ensino. Com esse procedimento as redes oficiais de ensino se encarregam de atender ao dispositivo constitucional que obriga as empresas a manter o ensino primário gratuito a seus empregados e filhos destes em idade de escolarização obrigatória, isto é, dos 7 aos 14 anos.

O Salário-Educação, depois dos recursos orçamentários, é a mais importante fonte de financiamento da educação no Brasil, ainda

que vinculado exclusivamente à educação de 1º grau e ensino supletivo.

Por volta de 1968/1969, a política de vinculação de recursos específicos diversificou-se na esfera administrativa federal, com a introdução da **Loterias**, incorporando recursos de atividades das quais a União é concessionária.

Atualmente, segundo fonte da Caixa Econômica Federal, (Janeiro de 1989) o percentual da Arrecadação das Loterias destinado à educação e projetos sociais está assim determinado:

MEC - Ministério da Educação				FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social			
Esport.	Fed.	Loto	Total	Esport.	Fed.	Loto	Total
6,75%	0,3125%	—	7,0625%	11,25%	8,125%	30%	49,375%

Como se pode observar o Ministério da Educação (MEC) recebe 6,75% da renda bruta da Loteria Esportiva Federal e 0,3125% da renda bruta da Loteria Federal, perfazendo um total de 7,0625%.

Quanto ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) recebe a quota de 30% da renda bruta da Loto e Loto II; 8,125% da Loteria Federal e 11,25% (6,75% antes destinado ao MEC e 4,50% antes destinado ao Ministério da Previdência e Assistência Social) da Loteria Esportiva Federal, perfazendo um total de 49,375%.

O **Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)**, criado em 1974, destina-se a apoiar financeiramente programas e projetos de caráter social dentro das prioridades estabelecidas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento para o setor social. O FAS é supervisionado pelo Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e administrado pela

Caixa Econômica Federal. Os Planos de Aplicação do FAS são aprovados pelo Presidente da República mediante proposta do CDS.

Quanto ao financiamento da educação, verifica-se que com a criação do FAS, o Ministério de Educação, que recebia 13,5% da receita bruta da Loteria Esportiva, teve sua participação reduzida à metade: isto é, 6,75%, sendo a outra parcela encaminhada ao FAS.

O FAS é, atualmente, palco de disputas entre os setores sociais beneficiários e aí, nesse caso, a educação tem sido pouco contemplada. Seus recursos vem sendo encaminhados de forma prioritária para a construção de prisões e reequipamento das polícias estaduais, o que pouco ou nada tem a ver com política social. (Castro, 1985, p.19)

As Aplicações de Incentivos Fiscais à educação iniciou-se em 1968. Permitia esta às pessoas físicas ou jurídicas destinarem até 2% das importâncias de seu imposto de renda para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; sub-vinculando 5% das quantias encaminhadas para outros incentivos já existentes e que deveria ser aplicado em projeto de educação ou de treinamento de mão de obra. Essa política de vincular recursos através de incentivos fiscais foi abandonada em 1969, mas retornou em 1970. Estabeleceu-se novo mecanismo vinculando recursos ao MOBRAFAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização. As deduções eram de duas modalidades: uma geral, que permitia às empresas doarem no mínimo 1% e no máximo 2% do imposto de renda recolhido no próprio ano base, ao MOBRAFAL, que faria o uso que melhor lhe conviesse; a outra, específica, que permitia às empresas aplicarem em projetos do MOBRAFAL, por elas indicados na declaração de renda, até o limite de 1% do imposto de renda devido. No entanto, nenhuma das alternativas utilizadas funcionou realmente como incentivo fiscal, pois o indivíduo

ou empresa que resolva aplicar recursos à educação estará fazendo doação, ao contrário de outras alternativas, no campo dos incentivos fiscais, que acenam com altas taxas de retorno. Apesar da extinção do MOBRAF em 1985, transformado em Fundação Educar - Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - os incentivos fiscais continuaram vigorando e de 1986 a 1988 ampla divulgação foi veiculada nos meios de comunicação conclamando os empresários à utilização dos incentivos fiscais em benefício da nova fundação.

Outra forma de vinculação de recursos específicos para a educação, instituído em 1969 e regulamentada em 1971, foi o percentual de 5% cobrado sobre o óleo ou gás da plataforma continental, a título de "royalties", que as sociedades ou subsidiárias teriam de pagar para proceder à exploração. Os recursos arrecadados eram divididos entre o Fundo Nacional de Mineração e o Ministério de Educação (MEC). Os 2,5% destinados à educação serviam para incrementar a pesquisa e o ensino superior no campo das Geo-Ciências. Permaneceram até 1974, sendo mais um exemplo da política de manipulação dos recursos públicos. A partir de 1985, a Petrobrás passou a pagar os "royalties" sobre a plataforma continental diretamente aos Estados e Municípios. Assim, os recursos que iam para o ensino e pesquisa de geo-ciências, hoje vão para a formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade do fornecimento de energia elétrica. (Pinto, 1989)

Mais recentemente, em 1982, foi instituído o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) com o objetivo de apoiar investimentos de características assistenciais, nas áreas de alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. O fundo é

financiado com recursos provenientes de 0,5% do faturamento das empresas que realizam vendas de mercadorias, das Instituições Financeiras e das Sociedades Seguradoras e o equivalente a 0,5% do Imposto de Renda devido, para as empresas prestadoras de serviços. O recolhimento é feito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a aprovação dos projetos e programas a serem implantados é da competência do Presidente da República. Dada a inexistência de uma regulamentação do Fundo quanto à arrecadação e à aplicação de recursos, prevalece uma total falta de definições e critérios, não havendo portanto, garantia mínima de estabilidade quanto a aplicação no setor educacional. A partir de 1983, os recursos do Fundo passaram a ser recolhidos ao Tesouro Nacional, transformando-se em receita orçamentária, sendo usados como instrumento de ampla substituição de fontes para o custeio das despesas de alguns ministérios, em especial os da Educação, Saúde e Interior, ocupando o lugar de recursos que antes advinham da receita tributária. (Pinto, 1989)

Atualmente, com a determinação do Artigo 56 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, os recursos do FINSOCIAL serão destinados ao setor de seguridade social, podendo a educação, indiretamente receber recursos das contribuições sociais via assistência médica aos estudantes e merenda escolar. A educação de modo geral sentirá o impacto dessa mudança, tendo em vista que em 1986, o MEC repassou recursos do FINSOCIAL ao ensino de 1º grau, na ordem de 43%, destinados à compra de material escolar. (Pinto, 1989)

2 - Apesar da existência de vinculação de recursos financeiros para a educação, alicerçada em tributos e atividades, eles sempre se mostraram insuficientes para a manutenção do ensino no Brasil. A

gratuidade do ensino primário, estabelecida durante o Império pela Constituição de 1824, fez com que as autoridades utilizassem, de forma crescente, parcela da receita geral de impostos do país, pois as fontes então existentes e/ou criadas no período foram, pouco a pouco, revelando-se cada vez mais insuficientes.

A partir de 1930 crescem os propósitos centralizadores da União, correspondendo ao período do Estado Novo. É nesta época que aparece pela primeira vez a obrigatoriedade de os Estados e Municípios empregarem determinadas percentagens de suas rendas tributárias na manutenção dos serviços de ensino - Decreto nº 20.348/1931. Essa obrigatoriedade foi confirmada pela Constituição de 1934, com a vinculação de Percentuais Mínimos da Renda Tributária nas três esferas administrativas: União e Municípios nunca menos de 10% e Estados e Distrito Federal, nunca menos de 20% da renda resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Foi a Constituição mais liberal que o país já teve e a vinculação de percentuais representou o consenso da sociedade que o Estado devia assumir a educação.

A Constituição de 1934 implanta a autonomia dos sistemas regionais de ensino. Cabia à União o estabelecimento das diretrizes que regeriam seu funcionamento. Foi estabelecido ainda a competência do Governo Federal para "fixar o Plano Nacional de Educação compreensivo do ensino de todos os graus e ramos comuns e especializados e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território do país". (art.160). Quanto à União, passou a ter a atribuição de agir supletivamente onde se fizesse necessário por deficiência de recursos ou de iniciativas locais. (art.150)

A Constituição de 1937 - outorgada - suprime a vinculação de percentuais mínimos. O Estado se desresponsabiliza da Educação.

A obrigatoriedade da vinculação de percentuais mínimos foi retomada pela Constituição de 1946, com a União aplicando nunca menos de 10% e os Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20%, da renda resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases - Lei nº 4.024/61 complementar à Constituição de 1946, altera novamente os percentuais, determinando à União nunca menos de 12% e mantendo 20% aos demais.

Pela Constituição de 1967 - outorgada - volta-se à política de supressão de parte da receita geral de impostos para fins educacionais nas três esferas administrativas. Na esfera estadual houve duas linhas distintas: alguns seguiram o espírito da Constituição Federal; outros fundamentados no mesmo princípio continuaram na linha antiga. O Estado de São Paulo seguiu a segunda alternativa, e, além de obrigar a si e a seus municípios a destinar nunca menos de 20% da receita de impostos à educação - Constituição Estadual de São Paulo de 13-05-67 - vinculou ainda, 0,5% de sua receita de impostos, no mínimo, para manter a Fundação de Amparo à Pesquisa.

A Emenda Constitucional nº 01/69 - outorgada - restabelece a obrigatoriedade de aplicações de percentuais somente para a área municipal. União e Estados são desobrigados de investir recursos financeiros em educação. A referida Emenda dispõe a intervenção dos Estados nos municípios quando estes deixarem de aplicar 20%, pelo menos, da receita tributária no ensino primário. A novidade é a aplicação obrigatória no ensino primário e a vinculação sobre a receita

tributária, que é o conjunto das receitas de impostos, taxas e contribuições. Por outro lado, estabeleceu-se também, que os Municípios destinarão ao ensino de 1º grau, pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação. Os Fundos de Participação Federal são instrumentos da política fiscal, utilizados para reduzir as disparidades econômico-sociais de caráter regional. Foram criados como mecanismos para descentralizar recursos da área federal para Estados e Municípios e para compensar a reforma tributária de 1966, que foi centralizadora de recursos na esfera federal. O Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), criado em 1967, inicialmente era constituído por 20% das arrecadações do Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULC). Em 1969, passou a 12% dessa arrecadação, dos quais 5% eram alocados aos Estados; 5% aos Municípios e 2% se constituía em um Fundo Especial operado pelo Governo Federal. Em 1975, foi restabelecido o percentual de 20% e a nova Constituição de 1988, vinculou 47% da seguinte forma: 22,5% aos Municípios (FPM), 21,5% aos Estados, Distrito Federal (FPE e FPD) e 3% a programas de financiamento ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas porcentagens incidem sobre a arrecadação dos impostos de renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. A sistemática do Fundo de Participação dos Municípios foi a primeira medida efetiva para a municipalização do ensino e vem de encontro às determinações da Lei 5.692/71, artigo 58, parágrafo único que prevê: "A adoção de processo de descentralização pelo qual se concretize a progressiva passagem para a responsabilidade Municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau."

Registra-se que a referida lei não traça diretrizes e nem esboça planos que viabilize essa passagem progressiva e também a política tributária é conduzida de forma a que se fortifique a administração central em detrimento das regionais e locais.

Retornando a vinculação de percentuais mínimos à educação encontraremos nova alteração, com a Emenda Constitucional nº 24/89 - Emenda Calmon, regulamentada pela Lei 7348/85 - que determina a aplicação de 13% pela União e aos demais 25%.

Recentemente a Constituição Federal aprovada em 1988, alterou novamente os percentuais determinando a vinculação de nunca menos 18% pela União e mantendo os demais em 25%.

Fazendo um breve resumo da História Financeira do Sistema Educacional Brasileiro, poderemos sintetizar os seguintes pontos:

1 - Por duzentos anos, de 1549 a 1759, os jesuítas tomaram conta da educação brasileira preocupando-se principalmente, com a formação das elites governamentais e com a realimentação dos quadros eclesiásticos. Após sua expulsão e por mais quase cem anos, o governo português continuou não se preocupando com a educação brasileira, criando o "vazio educacional".

2 - Na época da Independência, ideais liberais tomaram conta dos políticos da época, que inseriram na Constituição de 1824 a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos. A obrigatoriedade escolar, no município da Corte, constou da Reforma de 1854, como forma impositiva de que o poder público lança mão para reconhecer como indispensável, a todos os cidadãos, a ação do processo educativo. Registramos também a primeira lei sobre instrução pública datada de 15/10/1827, prevendo a criação de escolas e definindo

responsabilidades das esferas administrativas. "Em todas as cidades, vilas, e lugares mais populosos haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias". A responsabilidade pela escolha do local, pagamento dos professores, construção e equipamento de prédios foi cometida às Províncias sem que as mesmas tivessem o mínimo de condições financeiras para fazer frente a essas responsabilidades.

3 - Até a República, de concreto pouco se fez para o desenvolvimento da educação no país, apesar de que medidas legais registrassem essa preocupação. Após a República, em 1934, com a vinculação de percentuais mínimos da renda tributária, houve possibilidade de viabilizar, em parte, os ideais filosóficos de ensino para todos. Essa vinculação, ora suprimida - 1937 e 1967 - ora retomada - 1946 e 1969 - foi e é fonte precária, porém concreta de financiamento da educação brasileira. A vinculação a nível de Constituição é um mecanismo que assegura a prioridade permanente e o cumprimento de suas disposições. Ela não é uma panacéia que resolve tudo, mas é uma das mais efetivas armas com que podemos contar. Toda vez que o sistema escolar dependeu da alocação voluntária dos governantes, tendeu à paralização, simples manutenção ou a um latente processo de deterioração. (Melchior, 1980)

4 - Data de 1964, a implantação do salário-educação, que até hoje é uma das mais importantes fontes de recursos para a educação.

5 - As Loterias também possuem papel relevante no financiamento da educação brasileira.

6 - Percebe-se que, através do tempo, a educação brasileira contou apenas com dois tipos de recursos substanciais para seu desenvolvimento:

- Vinculação de percentuais mínimos, quer seja através da receita tributária ou por meio da renda líquida das loterias;

- Salário-Educação.

Do desmembramento do Brasil aos nossos dias, o financiamento do sistema educacional brasileiro, apesar de ter se tornado mais racional e adequado, muito ainda tem que caminhar para atingir a real democratização do ensino, ou seja: proporcionar educação do mesmo nível para todos, e em igualdade de condições de ingresso a esse saber.

O sistema tributário nascido em 1965 pela Emenda Constitucional nº 18, e modificado pelas Constituições de 67 e 69, acabou sendo o sistema mais concentrador dos que vigiram em todo período republicano. Foi criado para centralizar o poder de decisão na esfera federal como instrumento de política econômica. Em vez de caminharmos para o federalismo equilibrado, objetivo de todo sistema federativo, acabamos caminhando para o unitarismo intensivamente centralizado.

A estrutura centralizada de poder político-econômico-financeiro na esfera da União, gerou uma pseudo-descentralização: descentralizaram-se responsabilidades sem adequados recursos financeiros para concretizá-las. (Melchior, 1980) Essa situação é registrada desde o período Imperial, quando em 1827, por força de lei, estabeleceu-se que as escolas de primeiras letras passassem à responsabilidade das províncias, e, em 1971 que a educação, em especial a de 1º grau, progressivamente ficasse sob responsabilidade municipal.

O processo de descentralização iniciado embrionariamente em 1934, com vinculação de percentuais mínimos à educação, e, em 1967, com a implantação dos Fundos de Participação Federal, continua até hoje a ser um sonho; provavelmente não existe em termos absolutos aqui e

em lugar nenhum. O que se pode esperar é que graus de descentralização, cada vez maiores, sejam alcançados como corolário natural de um regime federativo.

6.3 Normas Constitucionais versus Realidade Objetiva

Talvez a característica mais marcante do ensino público seja o descompasso provocado, de um lado, pela descentralização nas obrigações de providenciá-lo e, de outro, pelo excesso de centralização na arrecadação tributária. Embora ao Governo Central tenha cabido responsabilidades acentuadas no ensino superior, o ensino básico foi sempre responsabilidade direta dos atuais Estados e Municípios, cuja base tributária nunca foi suficiente para prover os recursos necessários ao atendimento desses encargos.

Outro aspecto onde se nota falta de realismo é o das elevadas aspirações expressas em termos constitucionais. Desde a Constituição de 1824, que o ensino primário (4 anos) deve ser gratuito; a Carta de 1934, manteve a gratuidade, tornando obrigatória a frequência e, a Emenda Constitucional de 1969 estendeu a obrigatoriedade para oito anos. Porém esses objetivos, de altruística política nacional permanecem, até hoje, inatingíveis em todos os Estados. O hiato entre objetivos e recursos disponíveis para atingi-los reflete, em parte, uma mentalidade normativa desvinculada da realidade.

Aspirações relativas ao papel da escola como meio eficiente para se atingir maior mobilidade social e para reduzir as desigualdades de oportunidades, encontráveis em textos constitucionais, revelam desconhecimento não só do papel real da escola, como também da

impossibilidade de financiamento dos gastos educacionais pelos Estados e Municípios.

Segundo Gaudêncio Frigotto (1980), uma tese muito propalada nas últimas décadas, defende a "equalização" social pela "democratização" das oportunidades educacionais". (p.7) Coloca o referido autor, que esta falácia, tem servido de suporte ideológico às políticas concentradoras de renda, "quer no sentido de gerar falsas esperanças nas populações marginalizadas, quer no sentido de mascarar desigualdade real, facultando a não alteração do modelo gerador dessas desigualdades"(p.7). Esse ideário defendido pelos responsáveis pela educação no país, reflete-se claramente no contexto educacional brasileiro, haja visto que, problemas identificados e proclamados em textos constitucionais desde a Independência, ainda hoje são encontrados e, sem perspectiva de solução a curto e médio prazo. Exemplifica essa situação, a síndrome do analfabetismo considerada doença crônica do povo brasileiro.

O grande Brasil, principalmente o do norte, nordeste e centro-oeste, continua grandemente analfabeto, à mercê das injunções políticas, como massa manipulada e inatuante. Isto porque, o povo em geral e a educação em especial nunca foram vistos como prioridade nacional. E enquanto isso não ocorrer, ficaremos à revelia dos discursos políticos que não carregam consigo compromisso de realização.

6.4 Recursos Financeiros do Governo Federal

Os recursos financeiros do Governo Federal provém de recursos orçamentários e recursos extra-orçamentários. Os recursos

orçamentários são arrecadados através de impostos sobre:

- importação de produtos estrangeiros;
- exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- renda e proventos de qualquer natureza;
- operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários;
- produtos industrializados;
- propriedade territorial rural;
- grandes fortunas;

Os recursos extra-orçamentários provêm de receitas que estão consignadas no orçamento, originárias de fontes diversas, tais como: Loteria Federal, Loteria Esportiva Federal, Loto e Loto II de Números; Arrecadação do Salário-Educação; Incentivos Fiscais; Recursos Creditícios.

Qualquer que seja a fonte, isto é, orçamentário ou extra-orçamentário, esses recursos podem ser vinculados ou não a alguma situação ou programa específico. No primeiro caso, isto é, com a existência do vínculo, há a garantia da utilização dos recursos arrecadados, tal como especifica a lei. No segundo caso, não havendo vinculação, o governo pode dispor livremente dos recursos, em qualquer setor governamental.

Recursos Federais vinculados à Educação:

1 - Recursos Orçamentários: vinculação de percentuais da receita resultante de impostos. De treze por cento foi elevado, pela Nova Constituição, a não menos de dezoito por cento.

2 - Recursos Extra-Orçamentário:

- Salário-Educação que é uma alíquota de 2,5% da folha de pagamento de empresas industriais, comerciais e prestação de serviços, constituindo-se em fonte importante de financiamento da educação brasileira. Essa alíquota sustenta a política de expansão dos sistemas escolares, permitindo a construção de novos prédios e equipamentos internos, bem como a conservação dos já existentes. A Quota Federal do Salário-Educação corresponde a 1/3 do total arrecadado no país e é redistribuído aos Estados na proporção inversa das arrecadações, com o objetivo de correção de distorções regionais. Essa quota é administrada pelo MEC - Ministério da Educação.

- As Loterias: Federal, Esportiva Federal e Loto e Loto II, têm como finalidade precípua, arrecadar recursos para aplicação em programas sociais do governo, incluindo a educação.

Como recurso extra-orçamentário não vinculado encontra-se o FINSOCIAL, que poderia ter se tornado fonte importante para a educação, mas, como contribuição social não vinculada, ficou ao sabor das injunções políticas. Com a Constituição de 1988, esse recurso foi destinado ao setor de seguridade social.

Transferência de Recursos da Área Federal para a Área Estadual

Parte dos recursos financeiros arrecadados pelo Governo Federal é devolvido aos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, permitindo assim, o desenvolvimento de programas locais. Isso se deve ao fato da maior parcela da receita tributária ser arrecadada pela União, o que torna crucial o repasse de recursos, a fim de que os

escalões inferiores possam fazer frente às necessidades e despesas locais. Portanto, as transferências decorrem de uma centralização excessiva da arrecadação tributária.

Os percentuais repassados pelo Governo Federal, somados aos tributos especificamente estaduais ou municipais, conferem a estes últimos, poder de atuação e decisão nas suas esferas políticas.

Vejamos mais de perto as relações econômicas existentes entre União e Estado.

O Governo Federal repassa aos cofres públicos estaduais, a título de Fundo de Participação, a percentagem de 14% (quatorze por cento) dos impostos sobre a renda, sobre produtos de qualquer natureza e produtos industrializados. Com a nova Constituição, houve elevação desse percentual para 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos).

Pertence também ao Estado o imposto de renda retido na fonte do rendimento do trabalho e de títulos da dívida pública. A Nova Constituição deu-lhe maior amplitude ao determinar que essa arrecadação incida sobre quaisquer rendimento, e, também, o retido na fonte pelas autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelos respectivos Poderes Públicos.

Da competência residual da União de instituir impostos que não lhe foram anteriormente previstos, nem na competência dos Estados e dos Municípios, 20% (vinte por cento) do total arrecadado pertencerá ao Estado.

Também pertencem aos cofres públicos estaduais 10% (dez por cento) da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações dos referidos produtos.

Importante também é a quota estadual do salário-educação que corresponde a 2/3 (dois terços) do total arrecadado no Estado, com vinculação específica ao ensino de 1º grau.

Outras transferências federais oriundas dos Recursos do Tesouro da União, da Quota Federal do Salário-Educação e de Incentivos Fiscais são canalizados para programas sociais do governo.

Com a Nova Constituição passa aos Estados a arrecadação de impostos únicos incidentes sobre operações vinculadas a energia elétrica, transporte e comunicação.

6.5 Recursos Financeiros do Governo Estadual

Compete ao Estado instituir impostos sobre:

- Transmissão "causa mortis" e doação de quaisquer bens ou direitos;
- Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Com a Nova Constituição foi-lhe destinado também Imposto Único incidente sobre operações vinculadas aos serviços de energia elétrica, comunicação e transporte interestadual e intermunicipal. Outra inovação positiva foi o adicional de até 5% do Imposto de Renda do que for pago à União, por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no respectivo território.

O bolo orçamentário do Estado é formado pelos tributos próprios acima registrados e pelas transferências ou repasses federais que constam do item anterior. Com relação aos repasses federais registra-se que o aumento do percentual do Fundo de Participação dos

Estados, de 14% para 21,5%, trará recursos significativos para a receita do Estado. Esse orçamento provê o funcionamento da máquina burocrática administrativa, isto é, dos órgãos Legislativo, Judiciário e Executivo, este último composto por vinte e oito Secretarias, das quais a Educação é uma delas, e que cuidam dos interesses do Estado e do bem estar dos cidadãos.

Dos recursos orçamentários percebidos pelo Estado encontramos vinculados à educação:

1 - A Carta Magna obriga a aplicação de nunca menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, inclusive os provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação;

2 - A Constituição de 1969 determina que do montante percebido pelo Estado e Municípios como Fundo de Participação, 20% seja vinculado à educação de 1º Grau. Na Nova Constituição isso não foi previsto, porém como existe a obrigatoriedade de aplicação mínima na educação de 25% do total arrecadado nos impostos e transferências diversas, fica novamente absorvido o FPE e o FPM;

3 - A Quota Estadual do Salário-Educação representa 2/3 do total arrecadado no Estado e deve ser aplicado no Ensino de 1º Grau e Supletivo.

Outras vinculações existentes, como Fundos Especiais de Despesas e Transferências Federais não se constituem em fontes significativas de investimentos.

Reverte da maior importância para a educação, a Artigo 60, das Disposições Transitórias da Nova Constituição, que determina que nos próximos dez anos, a União, Estados e Municípios, apliquem nunca

menos de 50% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

6.6 Orçamento da Secretaria da Educação

Os recursos da Secretaria da Educação provêm de diferentes fontes:

- Tesouro do Estado;
- Recursos Vinculados aos Fundos Especiais de Despesas;
- Quota Estadual do Salário-Educação;
- Transferências Federais;
- Recursos Próprios

Os recursos do Tesouro do Estado são provenientes de sua própria arrecadação ou de transferências recebidas.

São recursos vinculados aos Fundos Especiais de Despesa os oriundos de taxas cobradas em exames realizados pelo Departamento de Recursos Humanos (DRHU), e da venda de produtos agropecuários das Escolas Agrícolas e produtos das Escolas Técnicas. É fonte mínima de recursos para a educação.

A Quota Estadual de Salário-Educação, depois dos Recursos Orcamentários, é a mais importante fonte de recursos para o financiamento da educação no Brasil. A QESE é vinculada especificamente ao ensino de 1º Grau, porém o montante decorrente de aplicações do referido dinheiro pode ser aplicado no ensino de 2º Grau, viabilizando inclusive, a manutenção desse nível de ensino.

As Transferências Federais se compõe de recursos do Tesouro da União, da Quota Federal do Salário-Educação e do FINSOCIAL;

Os Recursos Próprios da Secretária correspondem aos juros e correção monetária provenientes de aplicações dos recursos FUNDESP - Fundo de Desenvolvimento da Educação de São Paulo - (Salário-Educação e transferências Federais) na DIVESP - Distribuidora de Valores do Estado de São Paulo, podendo ser aplicados no ensino de 2º Grau.

Segundo o Diário Oficial do Estado (14/12/88, Suplemento, p. 14), a maior parcela dos recursos da Secretária da Educação provém do Tesouro Estadual e corresponde a 81% do total do orçamento atual do órgão. A quota estadual do salário-educação engloba 16,6%; os recursos próprios 2% e as transferências federais 0,4%.

De cada NCZ\$ 1.000,00 (mil cruzados novos) empregados na educação de 1º e 2º Graus, NCZ\$ 750,00 (setecentos e cinquenta cruzados novos) pagam salários via Tesouro do Estado, e o restante das despesas são custeadas com NCZ\$ 190,00 (cento e noventa cruzados novos) provenientes do salário-educação, recursos próprios, transferências federais e com NCZ\$ 60,00 (sessenta cruzados novos) do Tesouro de Estado.

Observa-se a predominância do Tesouro Estadual nas despesas com pessoal e reflexos e a importância do salário-educação no desenvolvimento dos programas da Secretaria, principalmente no ensino de 1º Grau, ao qual é destinado com exclusividade. Atualmente constitui a principal fonte de recursos para o custeio de obras escolares, material permanente e amparo aos alunos carentes, fornecendo-lhes merenda e material escolar, em proporção de 26% do total da Quota Estadual do Salário-Educação.

A parcela destinada à manutenção da rede tem exigido um crescimento mais significativo de recursos em resposta ao crescimento da demanda. Para atender a esta circunstância, o Tesouro do Estado tem ampliado sua participação nas despesas de manutenção.

Os recursos alocados em Educação pelo Governo do Estado têm ultrapassado sistematicamente, os 25% definidos pela Constituição Federal, embora as proporções constatadas nos anos anteriores já fossem significativas: 30% em 1982, 32% em 1981.

Fundo de Desenvolvimento da Educação de São Paulo - FUNDESP

O Fundo de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (FUNDESP), instituído pelo artigo 15 da Lei nº 906, de 18/12/75, é destinado a promover todas as atividades necessárias ao adequado suprimento de recursos físicos para a educação no Estado, especificamente o planejamento, projeto, construção, reforma e ampliação dos prédios de ensino público, seu mobiliário e equipamento. Extensivamente a verba é alocada na merenda escolar, transporte de alunos, treinamento de recursos humanos, utilidade pública, subvenção às escolas sem fins lucrativos, etc.

Constituem receitas do Fundo:

- Dotação anual do Governo do Estado
- Quota Estadual do Salário-Educação
- Doação de pessoa física ou jurídica
- Rendimentos - juros e correção monetária

- Auxílios, contribuições, transferências e participação em convênios.

O FUNDESP possui um Conselho de Orientação que tem função de orientar e aprovar a captação e aplicação de recursos do Fundo e a seguinte composição :

- Secretário da Educação como Presidente do órgão;
- Dirigente da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE) como Secretário Executivo;
- Coordenador de Ensino do Interior;
- Coordenador de Ensino da Grande São Paulo;
- Coordenador da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas;

cas;

- Diretor do Departamento de Recursos Humanos;
- Diretor do Departamento de Suprimento Escolar;
- Diretor do Departamento de Administração Escolar;
- Assessor Técnico de Gabinete.

O Fundo é vinculado à Unidade de Despesa do Gabinete do Secretário da Educação.

Dada a grande importância do Salário-Educação para o financiamento da educação, encerraremos este capítulo registrando algumas dificuldades apresentadas atualmente, no recolhimento e aplicação do mesmo, segundo Pinto, (1989):

1 - Falta de atualização do valor custo-aluno, cujo último reajuste ocorrido em 1975, não levou em conta o cálculo real, tomando por base apenas critérios políticos de acomodação à estratégia antinflacionária do Governo. A alíquota de 2,5% da folha de recolhimento das empresas cobre em média 1/4 (um quarto) do gasto real do aluno;

2 - Grande número de empresas que não pagam a Previdência Social e, conseqüentemente, também o Salário-Educação;

3 - Isenção do pagamento da contribuição pelo setor rural, o que, num país de economia agrária como o nosso equivale ao não recebimento de parcela importante, pois em 1983, esse setor era responsável por 27% das pessoas ocupadas, portanto mais de 1/4 dos trabalhadores em geral;

4 - Não pagamento da contribuição pelas empresas de trabalho temporário, sem qualquer fundamento legal, sendo que é um setor em constante crescimento no mercado brasileiro.

5 - Grande número de empresas que valendo-se da duplicidade do sistema - IAP AS e FNDE - atrasam ou deixam de pagar as contribuições, sem sofrer penalidade objetiva;

6 - Opção da maioria das empresas pelo Sistema de Manutenção de Ensino (SME) que permite à empresa recolher a contribuição devida diretamente ao FNDE para a aquisição de vagas na rede particular, destinada aos seus empregados e filhos destes. Essa situação leva a que a maioria dos recursos arrecadados pelo FNDE se destine à rede privada de ensino, esvaziando o Salário-Educação como fonte de financiamento do ensino público. Registra-se que anteriormente a 1983, era permitido o uso de bolsas para qualquer aluno da comunidade, adulto ou criança.

7 - Como a alíquota do Salário-Educação incide sobre a folha de contribuição da empresa, ela penaliza as empresas com tecnologia intensiva em mão de obra, em benefício daquelas com tecnologia intensiva em capital. Mais correta seria a alíquota inferir sobre o

faturamento da empresa.

8 - Os valores creditados no Banco do Brasil não têm por base a arrecadação imediata do mês, mas os duodécimos calculados com base fixada pelo MEC mediante proposta do FNDE, e com a concordância do IAPAS. Antes vigia o oposto. Todas as fases pelas quais passa o Salário-Educação são fiscalizadas pelo FNDE, enquanto que é o IAPAS que possui estrutura apropriada de fiscalização para combate mais eficaz às fraudes.

9 - Constante diferença entre o valor arrecadado pelo IAPAS e o valor transferido ao FNDE, o que demonstra a retenção dos recursos por parte do primeiro, com a conivência do MEC, objetivando tampar os rombos da Previdência.

Sendo o Salário-Educação responsável por praticamente 20% dos recursos aplicados no ensino de 1º Grau é preocupante a existência de tantas disfunções na arrecadação e aplicação do mesmo. Necessário se faz medidas saneadoras que contemplem a administração desse benefício possibilitando o seu uso racional para o combate ao analfabetismo.

CAPÍTULO IV

DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Após trabalharmos com o Financiamento da Educação Brasileira, e, de posse dos dados sobre os Recursos Financeiros do Governo Federal, Governo Estadual e, em especial os da Secretaria da Educação, vamos caminhar para uma análise dos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária Pública Estadual, visando a transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa.

O processo de descentralização do Governo do Estado de São Paulo, plataforma política do Exmº Sr. Governador do Estado, prof. Franco Montoro, gestão 1983 - 1986, iniciou-se na Secretaria da Saúde, e, posteriormente estendeu-se à Secretaria da Educação, e mais recentemente à Secretaria da Segurança Pública.

Focalizando a Secretaria da Educação, e especialmente a descentralização orçamentária e financeira, assunto de interesse desta pesquisa vamos encontrar o Decreto nº 27.089 de 19/06/87, que dispõe sobre Unidades de Despesa das Unidades Orçamentárias da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo e da Coordenadoria de Ensino do Interior. Por esse decreto à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP) subordinam-se atualmente 52 Unidades de Despesa, e, à Coordenadoria de Ensino do

Interior (CEI) vinculavam-se 111 Unidades de Despesa. Anteriormente ao Decreto, à COGSP vinculavam-se 9 Unidades de Despesa, e, à CEI, 13 Unidades de Despesa.

Por esses dados percebe-se que foram significativas as transformações ocorridas na Administração Pública Financeira da Secretaria da Educação, o que nos leva ao estudo da Administração Financeira e Orçamentária Pública Estadual através do Decreto-Lei nº 223 de 28/04/70. Por esse Decreto o Sistema de Administração Financeira e Orçamentária possui :

- I - órgãos Centrais integrados na Secretaria da Fazenda;
- II - órgãos Setoriais e Subsetoriais integrados nas vinte e oito Secretarias de Estado.

Os órgãos Centrais tratam: a) da Administração Orçamentária do Governo Estadual e das Secretarias de Estado; b) da Administração Financeira do Tesouro Estadual; do Poder Legislativo, inclusive Tribunal de Contas e do Poder Judiciário. Também orientam, promovem o aperfeiçoamento e prestam assistência técnica aos órgãos Setoriais e Subsetoriais em todas as fases do processo de planejamento orçamentário e nas fases da execução financeira, fornecendo-lhes, ainda, recursos financeiros para o pagamento de vencimentos dos servidores, etc.

Os órgãos Setoriais propõem normas para a Administração Orçamentária em atendimento àquelas baixadas pelos órgãos Centrais; coordenam e analisam as propostas orçamentárias elaboradas pelas Unidades de Despesa; orientam os órgãos subsetoriais quanto a apuração de custos e processam a distribuição das dotações das Unidades

Orçamentárias para as de Despesa. Quanto a Administração Financeira, eles elaboram a programação das Unidades Orçamentárias; analisam a execução financeira das Unidades de Despesa e executam esse serviço quando elas não possuem Administração Financeira e Orçamentária própria, etc..

Os órgãos Subsetoriais elaboram a proposta orçamentária e as programações financeiras das Unidades de Despesa, através da Administração Orçamentária e Financeira.

Como já ficou registrado, os órgãos Centrais, que cuidam da Administração Orçamentária e Financeira do Estado, localizam-se na Secretaria da Fazenda.

Os órgãos Setoriais fixados nas Secretarias de Estado e denominados Unidades Orçamentárias, são na Secretaria da Educação em números de sete, a saber:

- U.O. da Administração Superior da Secretaria e Sede;
- U.O. do Conselho Estadual de Educação;
- U.O. da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo;
- U.O. da Coordenadoria de Ensino do Interior;
- U.O. da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas;
- U.O. do Departamento de Recursos Humanos;
- U.O. do Departamento de Suprimento Escolar.

A Rede Escolar está diretamente vinculada a duas Unidades Orçamentárias:

- U.O. da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (U.O. COGSP).

- U.O. da Coordenadoria de Ensino do Interior (U.O. CEI).

Para efeito de elaboração e execução do Orçamento, as Unidades Orçamentárias são desdobradas em Unidades de Despesa ou órgãos subsetoriais.

Anteriormente ao Decreto de descentralização orçamentária e financeira da Secretaria da Educação, à Unidade Orçamentária da Grande São Paulo vinculavam-se sete Divisões Regionais de Ensino, um Gabinete do Coordenador e uma Divisão de Administração; e, à Unidade Orçamentária do Interior, onze Divisões Regionais de Ensino, um Gabinete do Coordenador e uma Divisão de Administração, que funcionavam como órgãos Subsetoriais ou Unidades de Despesa. A essas Divisões Regionais vinculavam-se Delegacias de Ensino em número de trinta e nove na Grande São Paulo e oitenta e cinco no Interior, como unidades administrativas.

A vinculação existente quanto ao aspecto financeiro e orçamentário era: a) Secretaria da Fazenda; b) órgãos Setoriais localizados nas Coordenadorias de Ensino ou U.O.; c) órgãos Subsetoriais localizados nas Divisões Regionais de Ensino ou U.D.

Com o Decreto 27.089, de 19/06/87, que é o decreto da descentralização orçamentária e financeira, mantém-se os órgãos Setoriais ou U.O. nas Coordenadorias de Ensino da Grande São Paulo e do Interior. A modificação ocorrida foi a elevação das cento e vinte e quatro Delegacias de Ensino existentes na época, à categoria de Unidades de Despesa ou órgãos Subsetoriais, em igualdade de posição às Divisões Regionais.

A vinculação agora existente quanto ao aspecto financeiro e orçamentário fica assim resumida: a) Secretaria da Fazenda; b) órgãos Setoriais localizados nas Coordenadorias de Ensino ou U.O.; c) órgãos

Subsetórias localizados nas Divisões Regionais de Ensino e nas Delegacias de Ensino, funcionando como U.D.

À Coordenadoria de Ensino do Interior vinculam-se, agora, onze Divisões Regionais, noventa e oito Delegacias de Ensino, uma Divisão de Administração e um Gabinete do Coordenador, perfazendo cento e onze Unidades de Despesa. À Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo vinculam-se sete Divisões Regionais, quarenta e três Delegacias de Ensino, uma Divisão de Administração e um Gabinete do Coordenador, perfazendo cinquenta e duas Unidades de Despesa. O total das Unidades de Despesa das duas Coordenadorias de Ensino é de cento e sessenta e três.

O citado decreto, muda a estrutura hierárquica orçamentária e financeira da Secretaria da Educação criando as Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino e vinculando-as diretamente às Coordenadorias de Ensino. Por esse decreto igualam-se as Delegacias de Ensino às Divisões Regionais, no que concerne a competências e atribuições orçamentárias e financeiras.

O Diário Oficial do Estado (14/12/88, Suplemento), tendo por fonte a Secretaria da Educação, traz a seguinte justificativa para a criação das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino:

Para contornar o gigantismo da instituição, o atual governo eliminou uma instância administrativa, elevando as Delegacias de Ensino à categoria de Unidades de Despesa. A medida objetiva a descentralização das decisões ao mesmo tempo que agiliza a alocação de recursos, facilitando o gerenciamento do sistema de ensino junto às bases, onde ocorre o processo ensino-aprendizagem, isto é, as Unidades Escolares.

1. Criação da Unidade de Despesa a nível de DRE - Divisão Regional de Ensino - Campinas

A Divisão Regional de Ensino de Campinas, originou-se na Unidade de Despesa de Campinas, criada pelo Decreto nº 51.169/68, e estruturada com: Seção de Orçamentos e Custos; Seção de Despesa e Tesouraria.

A Unidade de Despesa assim criada, recebeu as seguintes atribuições:

- autorizar despesas dentro dos limites impostos pelas dotações liberadas para a respectiva Unidade de Despesa;
- assinar notas de empenho e subempenho;
- autorizar os pagamentos de conforme com a programação financeira;
- assinar cheques, ordens de pagamento e transferências de fundos, em conjunto com o tesoureiro;
- autorizar adiantamentos.

Analisando as atribuições das Unidades de Despesa em 1968, e, o uso no Decreto de expressões como "impostos pelas dotações", "de conformidade com a programação financeira", cujo planejamento não era da competência da Unidade de Despesa, percebe-se que sua criação objetivou apenas a desconcentração das atividades da Secretaria da Fazenda, ou melhor, o desafogo da máquina administrativa através da mera delegação de responsabilidades, sem que a Unidade de Despesa tivesse autonomia ou poder de decisão.

Em 1970 com a criação da Divisão Regional de Campinas a ela foi incorporado o Serviço de Finanças ou Unidade de Despesa, já então

existente e posteriormente, o Decreto nº 7.510/76 que reestrutura a Secretaria da Educação, reorganizou a DRE - Divisão Regional de Ensino e deu ao seu Serviço de Finanças as atribuições de órgão subsetorial determinadas pelo Decreto-Lei nº 233 de 28/04/70:

I - por meio das Seções de Orçamento e Custos:

- elaborar a proposta orçamentária;
- manter registros necessários à apuração de custos;
- controlar a execução orçamentária segundo as normas es-

tabelecidas;

II - por meio das Seções de Despesa:

- elaborar a programação financeira da Unidade de Despesa;
- verificar se foram atendidas as exigências legais e regulamentares para que as despesas possam ser empenhadas;
- emitir empenhos e subempenhos;
- atender às requisições de recursos financeiros;
- examinar os documentos comprobatórios da despesa e pro-

videnciar os respectivos pagamentos dentro dos prazos estabelecidos, segundo a programação financeira;

- proceder a tomada de contas de adiantamentos concedidos e de outras formas de entrega de recursos financeiros;

- emitir cheques, ordens de pagamento e de transferência de fundos e outros tipos de documentos adotados para a realização dos pagamentos;

- manter registros necessários à demonstração das disponibilidades e dos recursos financeiros utilizados.

Segundo o Professor Carlos Luiz Gonçalves, dirigente do Grupo de Verificação e Controle de Atividades da Secretaria da

Educação (GVCASE), matéria publicada no Jornal Cidade de Santos (17/11/87), o Decreto 7.510/76 consolidou a política de centralização que vinha sendo praticada desde meados de 1960, sendo reflexo, no âmbito da administração do ensino, da situação política em que o País se viu mergulhado. (p.2)

No texto do decreto em questão, as decisões sobre a destinação de recursos, especialmente quando financeiros, ficaram situados em níveis hierárquicos e geograficamente distantes das unidades escolares. Desse modo, as efetivas e reais necessidades de cada escola estadual que deveriam nortear o uso dos recursos - foram sendo substituídas por outros critérios. Segundo Jesse Burkhead, (1971) "os fatores que determinam a alocação das despesas públicas são plasmados pela máquina governamental e pelas pressões do setor privado exercidas sobre aqueles a quem cabe decidir". (p.58)

2. Criação da Unidade de Despesa a nível de Delegacia de Ensino

As Delegacias de Ensino foram criadas pelo Decreto 7.510/76 com atribuições específicas nas áreas administrativo-técnico-pedagógicas, a saber:

I - coordenar e supervisionar o planejamento e a execução de atividades administrativo-pedagógicas nas unidades escolares estaduais de 1º e 2º Graus, Educação Pré-Escolar, Educação Especial e Ensino Supletivo;

II - supervisionar, prestar assistência técnica e fiscalizar as escolas municipais e particulares, nas áreas de 1º e 2º Graus,

Educação Pré-Escolar; Educação Especial e Ensino Supletivo;

III - verificar as condições para autorização e funcionamento dos estabelecimentos estaduais, municipais e particulares do ensino de 1º e 2º Graus, Educação Pré-Escolar, Educação Especial e Ensino Supletivo;

IV - acompanhar o funcionamento das instituições auxiliares das escolas, bem como a obtenção e aplicação dos recursos;

V - assegurar a execução dos Serviços de Assistência ao Escolar;

VI - verificar o cumprimento dos Regimentos Escolares dos estabelecimentos estaduais, municipais e particulares;

VII - realizar os trabalhos necessários ao controle das atividades administrativas e pedagógicas da sede, das escolas e das instituições auxiliares;

VIII - analisar propostas de novas habilitações profissionais e emitir parecer sobre as mesmas;

IX - diligenciar junto ao órgão local do Ministério da Educação e Cultura sobre diplomas e certificados encaminhados para registro.

Em 1987, pelo Decreto 26.978 de 05 de maio, as Delegacias de Ensino foram transformadas em Unidades de Despesa, sendo criada a Seção de Finanças com o Setor de Orçamento e Custos e o Setor de Despesa.

Registra-se que as atribuições determinadas à Seção de Finanças com seus respectivos setores pelo Decreto de 1987, foram exatamente as mesmas atribuídas em 1976, pelo Decreto 7.510, à Seção de Finanças da DRE.

De acordo com matéria publicada no Jornal Cidade de Santos, (17 de maio de 1987), o Professor Carlos José Luiz Gonçalves, dirigente do Grupo de Verificação e Controle de Atividades da Secretaria da Educação, afirma que "As Delegacias de Ensino são transformadas em "unidades de despesa", por determinação do Governador do Estado, fundamentado em proposta do Secretário da Educação. De imediato, as Delegacias de Ensino passam a ter competência para determinar como será aplicada parte dos recursos públicos destinados ao ensino". (p.2)

O Jornal O Estado de São Paulo (13/05/87), publica matéria sobre este assunto, com o seguinte teor:

Para o Secretário da Educação Chopin Tavares de Lima, o objetivo dessa transformação administrativa é imprimir maior agilidade à execução orçamentária da Secretaria. Pelo antigo sistema, as decisões de ordem administrativa e financeira eram tomadas até o nível de Divisão Regional de Ensino, respondendo cada uma destas por uma média de 300 unidades escolares. Com as Delegacias convertidas em unidades de despesa, o processo de atendimento às necessidades básicas da escola fica bastante simplificado mesmo porque cada Delegacia responde por uma média de apenas quarenta unidades escolares. Partindo dessa constatação, a secretaria começou a preparar, há alguns anos, uma proposta de descentralização orçamentária que permitisse às escolas da rede pública do Estado um acesso mais rápido às verbas destinadas a pequenos reparos e compra de material escolar e de consumo. Com as Delegacias de Ensino transformadas em unidades de despesa, os pequenos reparos serão feitos em poucos dias ou horas, desde que haja dotação orçamentária. (p.16)

Segundo Carlos Luiz Gonçalves:

A transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, visa levar as decisões sobre destinação de recursos financeiros para instância próxima das unidades escolares, e, eliminar a filtragem exercida pelos inúmeros órgãos intermediários existentes entre os estabelecimentos de ensino e os níveis decisórios. Cada órgão

intermediário dá seu parecer, diante dos problemas apontados pela escola. A superposição desses pronunciamentos via de regra, acaba por reduzir os problemas a dimensões insignificantes, no momento de determinar-se os recursos a serem mobilizados. Ou são decididas soluções tardias para situações que se tornaram críticas, pela ação do longo tempo decorrido, ou ainda, o que é pior, os recursos são canalizados para ações desvinculadas das finalidades que deveriam ser atingidas. A consequência mais evidente da centralização que ocorria e do efeito de "filtragem" foi a redução dos recursos necessários ao adequado funcionamento das escolas. (Jornal Cidade de Santos, 17/05/87, p. 2)

Ainda justificando o Decreto nº 26.978/87, a Secretaria da Educação aponta as seguintes razões:

- As Delegacias de Ensino pela sua maior proximidade e constante contato com as Unidades Escolares, detêm um conhecimento mais específico de suas necessidades, e, aumentando as atribuições das D.Es. e dando-lhes autonomia financeira será possível o atendimento mais rápido e preciso dessas necessidades;

- Como consequência do apontado no item anterior, a proposta orçamentária da unidade de despesa deverá espelhar, com mais exatidão, as necessidades da Secretaria uma vez que será elaborada pelos órgãos que mantêm contato direto com as escolas.

- Haverá mais agilidade na execução orçamentária porque os trabalhos de repasse de verbas, empenhos, etc., que ocorriam a nível de Divisão, com grande número de unidades sob sua jurisdição, passa agora a ser executada à nível de Delegacia de Ensino com um número significativamente menor de unidades escolares;

- Com a mudança de competência e atribuições dos Delegados de Ensino, haverá maior facilidade de remessa direta de recursos financeiros às escolas e agilidade em outros procedimentos administrativos, tais como: aluguéis de imóveis, aquisição direta de

material de consumo e equipamentos.

3. Influência da Legislação Federal na Área Estadual

É muito provável que tanto o Decreto da criação das Unidades de Despesa, em 1968, como o da reorganização da Secretaria da Educação, em 1976, tenham se baseado no Decreto Lei nº 200/67, que organiza a Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

Em linhas gerais vejamos a filosofia do Decreto Lei nº 200/67 e alguns comentários a respeito:

a) Tem como princípios fundamentais, registrado no art. 6º :

I - Planejamento; II - Coordenação; III - Descentralização; IV - Delegação de Competência; V - Controle.

b) Reza no art. 10, parágrafo 2º: "Em cada órgão da Administração Federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle".

A desvinculação das atividades intelectuais ou normativas das atividades práticas ou executivas, isto é, a separação entre o planejar ou pensar e executar ou fazer, encontra-se textualmente registrada na referida legislação. Enquanto a estrutura central cuida das atividades intelectuais, restam para a estrutura hierarquicamente subordinada, as atividades rotineiras de execução e as tarefas de mera formalização de atos administrativos. Mais parece que, a

descentralização, um dos princípios fundamentais do Decreto Lei 200/67, limita-se apenas às atividades propostas ao segundo, terceiro e demais escalões hierárquicos, fortalecendo uma estrutura central com poder de planejar, supervisionar, coordenar e controlar o processo administrativo.

c) Ainda no artigo 10, parágrafo 4º, afirma o citado decreto: "Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições."

Fica claro que, com a estrutura central estabelecendo diretrizes e os serviços responsáveis sendo obrigados a executá-las, não há lugar para a descentralização das atividades, entendida como poder de ação e decisão do nível executório frente a uma determinada situação. O que acontece é a mera desconcentração com delegação de competência, isto é, a execução de um serviço em nome do superior, sem transferência de autoridade.

d) No artigo 11, consta: "A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender."

Esse contexto de idéias, evidencia a preocupação governamental em ter, através da delegação de competência uma "escuta" próxima aos acontecimentos, funcionando como elo de ligação a sua máquina administrativa, possibilitando uma atuação mais eficiente, dado o conhecimento rápido dos acontecimentos.

O parágrafo único do referido artigo ao registrar: "O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação", demonstra o grau de controle sobre as condições situacionais objeto da delegação, impossibilitando um eventual extravasamento de autoridade ou de atribuições desejadas ou requeridas.

e) O referido Decreto, artigo 19, estabelece ainda que "Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito a supervisão do Ministro de Estado competente, excetuando unicamente os órgãos submetidos à supervisão direta do Presidente da República". Estabelece, também, que em cada um desses órgãos haverá:

I - órgãos Centrais de Planejamento, Coordenação e Controle Financeiros;

II - órgãos Centrais de Direção Superior.

Analisando o artigo 19 e suas implicações, percebe-se a formação de todo um contexto de Ministérios e órgãos centrais com estrutura burocrática altamente centralizada, impossibilitando uma atuação ou participação real dos níveis hierárquicos intermediários e inferiores. A estes níveis resta a obediência às normas superiores, que, segundo o decreto, viabilizam o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional. Tendo estes chavões por retaguarda, isola-se a participação de setores da população que poderiam tornar-se em elementos de "instabilidade" e "desequilíbrio social", camuflando essa não representatividade pela delegação de competência que, às vezes, tem efeito ilusório, isto é, a não atuação pela atuação delegada, o não pensar, pelo pensar dos outros.

Retornando ao objetivo principal de nosso estudo, isto é, as Unidades de Despesa, e fazendo uma apreciação do Decreto Lei 200/67 (área Federal) e dos Decretos 51.169/68, 7.510/76 e 26.978/87 (área Estadual), pode-se fazer as seguintes colocações:

1. Nosso regime democrático é concretizado no nível político, pelo regime federalista, isto é, "pela União indissolúvel dos Estados e Municípios, Distrito Federal e Territórios,..." (Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 1º, 1988).

2. O regime federalista segundo Elazar (1974), designa um "modo de organização política que vincula unidades políticas distintas num sistema político global e permite, ao mesmo tempo, que cada uma mantenha sua integridade política fundamental". (p.748)

3. A União, os Estados Membros, os Municípios e o Distrito Federal desfrutam de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, sendo que, os interesses e assuntos pertinentes a cada uma dessas entidades estatais, são de direito e de competência, de sua respectiva área de atuação.

4. Mesmo com a existência de áreas de competência a Esfera Federal quase sempre, ou muito frequentemente, serve de base à estrutura estadual que, por sua vez, influencia a municipal.

5. O regime político vivido pelo país no momento cronológico da promulgação ou decretação de leis, influencia - sobremaneira - a criação e repercussão das mesmas.

6. O Decreto Lei 200/67 encontrou o país vivendo um período de grande congestão democrática, iniciada em 1964, com uma profusão de Atos Institucionais, que em nome da "reconstrução nacional" e da "restauração da ordem", impunham uma estrutura de poder fortemente

centralizada em torno do Poder Executivo. Esse poder representava os objetivos estruturados teoricamente pela Escola Superior de Guerra, então o mais importante centro de elaboração do pensamento político oficial, e que defendia como prioridades nacionais: defesa da integridade e segurança nacional, paz social, preservação da democracia e afirmação da soberania nacional.

7. O Decreto Lei 200/67 espelha bem essa ideologia, ao eleger o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, como normas de planejamento para a ação governamental.

8. Com essa doutrina explícita em seu texto, é compreensível que o máximo que pudesse conceder aos setores intermediários da sociedade, engajados nos serviços públicos, fosse a delegação de responsabilidade, visando a afirmação e manutenção dos ideais defendidos pelos dirigentes responsáveis pela direção do país.

9. Como já foi registrado, a influência da esfera superior - Nacional sobre a hierarquicamente inferior - Estado - é aceita racionalmente e legalmente, visto o menor fazer parte do maior, e sendo assim, o que é bom para o maior, certamente o será para o menor. Seguindo esta linha de raciocínio, podemos dizer que, muito provavelmente o Estado de São Paulo inspirou-se no Decreto Lei 200/67, para promover a criação das Unidades de Despesa, em 1968, como órgãos descentralizados da Secretaria da Fazenda e, também ao reorganizar a Secretaria da Educação, em 1976, período em que estávamos sob regime militar.

10. O país esteve sob autoritarismo militar por um período de 21 anos, o que equivale dizer que o espírito doutrinário de 1964 persistiu até 1984, determinando e influenciando toda a vida do país.

11. Sabido é, que não se livra, da noite para o dia, de ideais doutrinários, que calam fundo nas consciências, representando um grande risco, principalmente nas mentes jovens ainda em formação.

12. O mascaramento de ideologias, através do uso e abuso de "chavões" ditos democráticos, como: paz social, segurança nacional, preservação da democracia, leva ao envolvimento de mentes, e, não só as ainda em formação, mas, também, aquelas menos críticas, sedentas de um solução rápida para problemas que as inquietam ou atingem. A criação desse processo ilusório de restabelecimento do equilíbrio, através da comunhão de uma ideologia defendida por pessoas ditas altamente nacionalistas, funciona como um processo de acomodação do indivíduo a uma situação de conflito. Desse modo, torna-se mais interessante e viável, aceitar uma situação, não questionando ou questionando pouco, a forma de atuação dos envolvidos na solução da mesma, do que envolver-se a fundo provocando um desequilíbrio vivencial, que, dependendo da força da situação em questão, quase invalida a oposição feita a ela.

13. Mentes formadas num regime autoritário, por conveniência própria ou por falta de criticidade, assimilam os ideais desse regime e dificilmente livram-se da valorização das normas impositivas de solução dos problemas existentes.

14. O regime autoritário que persistiu por 21 anos certamente ainda existe em muitas mentes, tanto nas do povo, como em seus representantes políticos, e seus frutos ainda ecludirão por tempo considerável.

15. Isso explica a existência, mesmo na atualidade, de atos governamentais impostos, que caem do alto, atingindo elementos que

sequer imaginam sua existência. Essa situação, isto é, a implantação de medidas sem o envolvimento daqueles que serão diretamente atingidos por elas, mais parece próprio de um regime autoritário do que de um democrático.

16. No setor educacional essa ocorrência é bastante comum, haja visto o número de projetos que acontecem sem conhecimento da rede escolar, e por esse motivo, provocam grande rejeição, sendo implantados com poucas perspectivas de sucesso. Como exemplo pode ser citado, na atualidade os projetos: Ciclo Básico, PROFIC, e, no ano de 1988, a Jornada Única para o Professor I. Do mesmo modo ocorreu a criação das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino, por Decreto do Governador, com total desconhecimento das bases atingidas.

17. Pode-se dizer que, na área administrativa, os comentados decretos de 1968, 1970 e 1987, se não totalmente, em muito representam as idéias de reforço do controle central, através de uma estrutura burocrática, que tem na delegação de competência, o instrumento de descentralização administrativa nos moldes defendidos pelo Governo.

18. É importante chamar a atenção para o fato de que as competências determinadas pelo Decreto 26.978/87, à Seção de Finanças da Delegacia de Ensino, são exatamente as mesmas competências determinadas à mesma seção da Divisão Regional pelo Decreto 7.510/76 que retrata fielmente as atribuições conferidas, pelo Decreto Lei nº 233/70, aos órgãos subseletorias do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária do Estado de São Paulo. Portanto o espírito ideológico do Decreto Lei nº 233/70 foi totalmente absorvido pelo Decreto 7.510/76 e pelo Decreto 26.978/87, que cria as Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino.

19. Parece-nos que o uso de termos, que aparentemente possuem forte peso democrático, como é o caso de "descentralização", pode ser usado, indistintamente, tanto por regimes democráticos, como autoritários; pois enquanto no primeiro caso a participação real é dada importantíssimo; no segundo caso, a delegação de competência, mascara a situação e dá a ilusão de participação no processo.

20. Portanto, a descentralização visando o desafogo da máquina administrativa e racionalidade na aplicação de recursos, pode acontecer tanto com a participação real dos diretamente envolvidos, como com a participação ilusória desses elementos.

21. No desenrolar desta pesquisa, ficou claro que a transformação da Delegacia de Ensino em Unidade de Despesa, cujo decreto foi implantado sem conhecimento dos órgãos diretamente envolvidos, representou o "encaminhamento natural" da descentralização defendida pela Secretaria da Educação, isto é, a mera delegação de competência visando racionalizar a máquina administrativa.

22. O Decreto Federal nº 200/67, que possivelmente norteou os decretos estaduais da época em termos de Reforma Administrativa, usa as expressões "delegação de competência" e "descentralização", concomitantemente, expressando a mesma linha de pensamento, possibilitando um entendimento sinonímico entre eles. Neste presente trabalho, os termos acima, além de não se constituírem em sinônimos, têm significados e amplitudes bem diversas, pois, enquanto a "delegação de competência" se reduz a uma representatividade das ações advindas de áreas superiores, a "descentralização" traz, como primordial, o papel decisório de quem executa a ação.

4. O fator "discricção pessoal" e sua influência na Administração

Neste ponto do trabalho, vamos defender o pressuposto de que o fator "discricção pessoal" influencia o agir e pensar dos funcionários, independentemente da hierarquia constituída e do sistema de governo implantado.

Sistema de Governo é a forma de governo adotada por um povo e que determina sua constituição política, doutrinária e o modo de viver das pessoas envolvidas por ele. Seja ele democrático ou autoritário, representa sempre o padrão de idéias, atitudes e normas esposadas pelo grupo de governantes.

A política de governo, segundo Burkhead (1971) é moldada pela dinâmica da liderança pessoal, pelo papel dos partidos políticos organizados, pela influência dos valores culturais, crenças e dogmas, pela estrutura do sistema econômico e muitos outros elementos. (p. 64)

Sendo o sistema de governo definido pelo grupo de governantes, necessário se faz considerar o peso do padrão ideológico confessado e manifestado por esse grupo.

As estratégias utilizadas pelo governo para atingir seus objetivos, sejam elas apoiadas em técnicas centralizadas ou descentralizadas, visam o favorecimento de seus projetos e a defesa de sua posição no poder. As técnicas em si, são neutras. Os propósitos de quem as usa é que as torna políticas, o que vale dizer, que é o fator político que origina as iniciativas, molda as condições em que se produz e influencia os resultados das estruturas e processos centralizantes e descentralizantes. As normas legais implantadas, quer sejam

democráticas ou coercitivas, espelham, deste modo o espírito doutrinarístico ideológico dos responsáveis por elas.

Do mesmo modo que o sistema ideológico dos governantes influencia os atos administrativos e técnicas governamentais, também os mesmos, isto é, os atos e as técnicas ao serem implantados, passam pelo crivo de valores dos governados. A propósito Pedro A. Amato (1971) afirma que "

Ao agir dentro das diretrizes que recebe dos superiores, cada funcionário goza de certa margem de arbítrio para orientar sua conduta. E não se trata, aqui, apenas da escolha de meios, sem consideração do aspecto normativo, pois quase sempre a seleção dos meios envolve também preferências no que diz respeito aos fins. (p. 19) .

Deste modo, não existe obediência cega às normas impostas por autoridades superiores ou pela lógica organizacional, pois toda ação administrativa sofre a influência da personalidade e da cultura dos elementos envolvidos por ela.

Dessas colocações pode-se inferir que, a criação de normas e sua conseqüente implantação representam partes inseparáveis de um processo contínuo, que se desenvolve através e ao longo do governo, desde as ações dos partidos políticos, até os planos inferiores do ramo executivo. O que se pode dizer é que, em geral, existe uma hierarquia de decisões, mais gerais e fundamentais nos setores próximos ao ramo legislativo, mais limitadas e específicas à medida que se aproximam dos níveis inferiores do ramo executivo.

Para que ocorra um caminhar harmônico, racional e complementar entre o legislar e o executar, há necessidade do comprometimento político de todos os segmentos envolvidos no processo, a fim de que a

ideologia das normas legais seja mantida até os níveis executórios ou inferiores. Esse comprometimento político só se dará, se houver real identificação com a situação a ser implantada e, aceitação da mesma, se não como a ideal ou melhor, pelo menos como medida viável.

A administração baseada numa concepção autoritária, legalista, e mecanicista, fundada em dar e receber ordens e no cumprimento automático de regras jurídicas, destrói, toda idéia de comprometimento dos diferentes setores da administração e também desconhece o potencial do fator discricção pessoal como possível direcionador do processo administrativo.

O fator "discricção pessoal" cria o espaço de interação do cidadão, tanto em relação com os outros elementos envolvidos, como com a própria situação em questão, facilitando ou dificultando a implantação ou consolidação das normas planejadas.

Ao se defender o espaço político que todo cidadão usufrui dentro da administração, ressalta a importância da formação do indivíduo e o grau de consciência crítica por ele alcançado. Vale dizer que o indivíduo esclarecido e crítico tem maior capacidade de análise das normas administrativas e condição para colocação de seus próprios valores, fato este, não possível para o indivíduo despreparado, que é facilmente manobrado.

Um sistema que defende a descentralização como forma de governo, deve ter por base o diálogo e a participação, e, para tanto, é imprescindível a formação de mentes capazes de atuar tanto no campo da valoração, como no campo profissional.

Importante é considerar que, consciências críticas levam a uma atuação dinâmica e participativa que carrega o comprometimento do

indivíduo ou grupo com a atividade a realizar; enquanto que, consciências amortecidas levam a uma aceitação sem questionamento, e a um não envolvimento com a atividade.

Da formação profissional do indivíduo e de sua consciência crítica depende a ocupação e ampliação do seu "espaço" existencial, isto em qualquer regime político, quer seja democrático ou autocrático. A ocupação do "espaço" existente, traz consigo a participação, que segundo Bordenave pode se dar em diferentes graus de atuação, sendo a delegação de competência o grau imediatamente anterior ao ápice da escala, que é auto-gestão. A delegação de competência aliada ao fator "discrição pessoal" ou livre arbítrio proporciona o espaço político, cuja utilização depende tão somente do funcionário, que se valerá, ao tomar as decisões que lhe couberem, de seu código valorativo e potencial profissional.

A delegação de competência, recurso usado pelos Governos Federal e Estadual, ao ser implantada a Reforma Administrativa Federal, a Reorganização da Secretaria da Educação e posteriormente a transformação da Delegacia de Ensino em Unidade de Despesas, tem, sem sombra de dúvida, pontos bem positivos.

Não se pode, à guisa de pretender uma autêntica descentralização, com alto potencial de participação, desprezar o espaço, por menor que seja, proporcionado pela delegação de competência. Ela representa a possibilidade do trilhar de um caminho que poderá levar a uma maior participação.

Isso aponta para a importância da escolha dos elementos que dirigem as Unidades de Despesa. De sua formação profissional e crítica, isto é, sua descrição pessoal ou livre arbítrio depende a ocupação e ampliação de seu espaço existencial e conseqüentemente a forma de implantação das normas superiores e os resultados obtidos..

CAPÍTULO V

A PRÁTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE CAMPINAS E NA DELEGACIA DE ENSINO DE MOGI MIRIM

O Decreto 26.978/87, de implantação recente nas Delegacias de Ensino do Estado de São Paulo, não propicia ainda, um campo rico para estudo e observação. Porém, necessário se faz, empreender um esforço de busca para se conhecer os motivos que geraram sua implantação e como ela se processou, a fim de que se possa perceber a influência político-administrativa nas atividades técnico-pedagógicas, e também situar o processo de interação entre estas instâncias em termos de rejeição, assimilação e modificação das normas institucionais na prática educacional.

Vamos procurar ressaltar pontos que consideramos importantes e que procurarão responder ao questionamento deste trabalho.

A Descentralização promovida pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, na realidade, atende às necessidades educacionais. Essa afirmação sem sombra de dúvida é verdadeira, visto que, com os recursos mais próximos das Unidades Escolares haverá possibilidade de aplicação mais racional dos mesmos e conseqüentemente o saneamento de problemas que, simples de início, poderão tornar-se grandes e graves com o passar do tempo, à espera das verbas necessárias para solucioná-los.

Também positivo é o fato de que parte do montante econômico, situando-se em instância imediatamente superior à U.E., possibilita, dado o conhecimento da existência do mesmo e de sua proximidade, tornar-se em instrumento de reivindicação pelas Unidades Escolares e de possível obtenção a curto prazo. Essa proximidade facilita, também, o envolvimento e consequente questionamento quanto aos critérios utilizados na aplicação dos recursos.

Além de beneficiar a rede pública escolar na sua base, o decreto em questão trouxe maior poder aos Delegados de Ensino, pois decidir sobre o uso de recursos financeiros é, sem dúvida, exercer poder.

A descentralização financeiro-orçamentária da Delegacia de Ensino não ocorreu por solicitação das bases educacionais que tinham total desconhecimento da existência de estudos neste sentido e mesmo nos escalões intermediários, isto é, Divisão Regional e Coordenadoria de Ensino do Interior, sua implantação também causou grande surpresa. Possivelmente viu-se em primeira instância a racionalidade da máquina administrativa através de um atuar mais rápido e coerente com as necessidades existentes. Segundo declaração do Secretário da Educação Chopin Tavares de Lima, "... a Secretaria começou a preparar há alguns anos, uma proposta de descentralização orçamentária que permitisse as escolas da rede pública do Estado um acesso mais rápido às verbas destinadas a pequenos reparos e compra de material escolar e de consumo" (Jornal O Estado de São Paulo, 13/05/87, p.16). Essa declaração admite ter havido um estudo, possivelmente na cúpula da Secretaria da Educação, que teria culminado com o decreto da descentralização. Segundo esse posicionamento, apesar de não ter sido aberto debate com as bases

para levantamento dessa situação, ela já era do conhecimento do Sr. Secretário da Educação e conseqüentemente do Governo do Estado, através de queixas constantes levadas até ele, pelos Coordenadores de Ensino que mediavam os Diretores de Divisão, que, por sua vez, representavam os Delegados de Ensino.

Se houve ou não esse canal ascendente de comunicação, de Diretor de Escola a Governador de Estado, é difícil de se constatar, apesar de que, seria algo perto do ideal democrático que vê, na hierarquia administrativa, um instrumento de realimentação do processo, possibilitando, na descida da informação, a aplicação ágil e racional das normas oriundas dos órgãos normativos, e, na subida, um feed-back, não menos rápido, para correção das distorções apresentadas pelos órgãos executivos no transcorrer do processo. Desse modo, a hierarquia administrativa serviria de elo de ligação entre a instância maior e a menor, atuando em função das necessidades apresentadas pela menor, neste caso específico as escolas, e, mais diretamente, sua população estudantil.

Se focalizarmos o aspecto quantitativo, isto é, o número de instâncias hierarquicamente superiores à Delegacia de Ensino, antes e depois do Decreto 26.978/87, perceberemos que anteriormente toda e qualquer solicitação teria de passar por quatro instâncias administrativas, a saber: Divisão Regional, Coordenadoria de Ensino, Secretaria de Educação e Governo de Estado. Após o decreto, foi eliminada a instância da Divisão Regional e a solicitação passa diretamente à Coordenadoria de Ensino, que se subordina à Secretaria de Educação a esta ao Governo de Estado. Se é que carrega algum "efeito democrático", pode-se dizer que, agora, a Delegacia de Ensino ficou mais perto do núcleo

central das decisões governamentais.

Como já foi colocado, o Decreto 26.978/87 não representa uma descentralização pois não houve participação e envolvimento dos elementos que seriam, direta ou indiretamente, atingido por ele. Teve na delegação de competência seu braço forte, permitindo aos Delegados de Ensino certa margem de autonomia para gastos do erário público dentro de parâmetros fixados pelas Coordenadorias de Ensino que, por sua vez, têm seus próprios limites determinados pela Secretaria da Educação. Reafirmando Frigotto Gaudêncio (1980), podemos colocar que "o vício histórico das decisões tomadas "pelo alto" chega hoje a um nível crítico.(p.12)

A descentralização financeiro-orçamentária da Secretaria da Educação, ocorrida em 1987, conservou as mesmas características político-ideológicas dos sistema de administração financeiro e orçamentário que instalou a Unidade Regional de Educação de Campinas, em 1968. Posteriormente, essa Unidade de Despesa foi anexada à Divisão Regional de Ensino de Campinas, criada em 1970, e o Decreto 7.510/76 que reorganiza a Secretaria da Educação, deu competências ao Serviço de Finanças da DRE, às quais serviram de modelo para as atribuições do Serviços de Finanças da Delegacia de Ensino, criada em 1987. Analisando os Decretos de 1976 e 1987, comprovaremos a afirmação acima, de que as Unidades de Despesa criadas em 1968 e 1987, respectivamente DRE e DE atendem ao mesmo objetivo político-ideológico, que é a racionalidade da máquina administrativa e centralização das decisões relativas ao sistema financeiro-orçamentário da Secretaria da Educação. Essa situação é mascarada pelos órgãos governamentais que proclamam a criação das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino em 1987, como medida

financeira, que tem por base, o favorecimento às Unidades Escolares. O que houve, foi ~~a~~ mera deslocação de competências, antes delegada ao Diretor Regional, e, agora, atribuída ao Delegado de Ensino.

A Divisão Regional de Campinas originou-se no Serviço de Finanças ou Unidades de Despesa, criado em 1968, o que equivale dizer que, ao aspecto financeiro foi acrescido, em 1970, os aspectos técnico-pedagógico-administrativo. A Delegacia de Ensino de Mogi Mirim criada, em 1976, com atribuições técnica-pedagógica-administrativa, recebeu, em 1987, o Serviço de Finanças tornando-se Unidade de Despesa.

Portanto, quanto a forma de implantação pode-se dizer, que elas não sofreram o mesmo processo, pois enquanto a Divisão Regional nasceu de uma Unidade de Despesa, a Delegacia de Ensino teve nela sua complementação final. Porém, quanto ao aspecto político-ideológico, ambas têm por base o Decreto-Lei nº 233/70 que defende ideais centralizadores e autoritários, apesar da utilização, agora, de técnicas ditadas descentralizadas.

Com relação a transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, registra-se que houve limitações ou obstáculos a sua implantação. O primeiro deles foi o fator "surpresa" que fatalmente carrega uma carga de rejeição às normas autoritárias implantadas sem conhecimento e ~~ou~~ consulta às instâncias administrativas atingidas. Isso funciona como entrave para qualquer processo, pois traz consigo a negação do mesmo, ainda que, em total desconhecimento dos seus objetivos, dificultando, sobre maneira, o desenvolver harmônico e retardando ou anulando o alcance dos fins propostos.

Vencido o fator "surpresa", e, iniciado o trabalho, vamos encontrar as Delegacias de Ensino desqualificadas para assumir a

responsabilidade da Seção de Finanças. Falta-lhes desde espaço físico para fixação dos novos setores, até, e principalmente, mão de obra qualificada para o trabalho com orçamento financeiro público. A dificuldade operacional tem sido resolvida através de treinamento do pessoal no transcorrer do próprio processo de implantação. Essa não qualificação funciona como elemento altamente dificultador, pois o desconhecimento das funções a executar, gera tensão que, por sua vez bloqueia a iniciativa necessária a toda atividade a ser empreendida.

Também grave é o fator rotatividade de mão de obra no setor público, motivada pela péssima política salarial existente, que serve de desestímulo às carreiras públicas. A constante saída de elementos treinados e, a admissão de outros despreparados para a função a desempenhar e, que, após algum tempo de trabalho, também se evadem do serviço público, representa obstáculo para implantação de medidas renovadoras.

Chamamos a atenção para outro fator que apresenta-se como negativo, e que diz respeito ao grande número de unidades de despesa agora vinculadas às Coordenadorias de Ensino, sem que estas tenham tido o equivalente aumento de elementos para fazer frente ao trabalho a elas atribuído. O quadro abaixo, demonstra essa situação:

Unidades Orçamentária da Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo (COGSP)	
Unidades de Despesas antes do Decreto/1987	Unidades de Despesas após Decreto/1987
07 Divisões Regionais	07 Divisões Regionais
01 Divisão de Administração	43 Delegacias de Ensino
01 Gabinete do Coordenador	01 Divisão de Administ.
	01 Gabinete do Coordenador
09 Unidades de Despesa	52 Unidades de Despesa

+-----+-----+	
Unidade Orçamentária da Coordenadoria de Ensino do Interior	
+-----+-----+	
Unid. Desp. antes Decreto/87	Unid. Desp. após Decreto/1987
11 Divisões Regionais	11 Divisões Regionais
01 Div. de Administração	98 Delegacias de Ensino
01 Gabinete do Coordenador	01 Div. de Administração
	01 Gabinete do Coordenador
13 Unidades de Despesa	111 Unidades de Despesa
+-----+-----+	

Essa situação torna-se inquietante tendo-se em vista que o número de elementos pertencentes às Unidades Orçamentárias, como já foi dito, não foi revisto, portanto, o mesmo pessoal técnico administrativo da U.O. da Grande São Paulo que antes prestava serviço de assessoramento à 09 (nove) Unidades de Despesa, tem agora sob sua responsabilidade 52 (cincoenta e duas). O mesmo ocorrendo com a Unidade Orçamentária do Interior, que de 13 (treze) Unidades de Despesa, teve esse número aumentado para 111 (cento e onze).

Aliada a essa situação, registra-se outra dificuldade sentida por grande número de Delegacias de Ensino, agora Unidades de Despesa, no que concerne a distância física entre sua própria localização e as instâncias responsáveis pelo assessoramento, liberação de verbas e prestação de contas. Esses serviços são executados respectivamente pelas Unidades Orçamentárias das Coordenadorias de Ensino, pela Secretaria da Fazenda e pelo Tribunal de Contas de Estado. Todos esses órgãos estão localizados na Cidade de São Paulo e algumas Unidades de Despesa, principalmente as do Interior, têm de percorrer, para receber esses serviços, até 580 Km, como as Delegacias de Ensino de Presidente Prudente e Jales; 567 Km, como a D.E. de Fernandópolis; 465 Km, a D.E. de Assis; mais de 400 Km, como as D.Es. de Barretos e Franca, etc.

Essa situação causa grande desgaste físico e econômico, pois além da difícil locomoção registra-se que a diária dificilmente cobre as despesas efetuadas.

Merece atenção, quanto a organização do Orçamento Programa, a questão da rigidez dos parâmetros estabelecidos pela Unidade Orçamentária da Coordenadoria de Ensino. Esta falta de flexibilidade inviabiliza uma adequação de recursos à situações cuja especificidade só é percebida no momento da ação, e, também, dificulta a solução de situações emergenciais ocorridas no decorrer do ano.

O Orçamento do Estado é organizado pela Assessoria de Planejamento da Secretaria de Economia e Planejamento. O bolo orçamentário Estadual é repartido entre os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e, cada qual faz a adequação do mesmo as suas necessidades.

O Poder Executivo, assunto de nosso interesse, divide sua quota entre: as Secretarias de Estado, em número de vinte e oito; o Gabinete do Governador e para a Reserva de Contigência.

A Secretaria da Educação, uma das vinte e oito Secretarias do Estado, através do Conselho de Planejamento Educacional e da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, auxiliado pelo Grupo de Planejamento Setorial da própria secretaria, divide a parte que lhe cabe entre suas 07 (sete) Unidades Orçamentárias, que, por sua vez, redistribui entre as Unidades de Despesa que possui. Chega-se, assim, ao nível operatório que mais se aproxima da realidade concreta.

Retrocedendo à penúltima instância, ou seja, às Unidades Orçamentárias, encontramos as U.O. das Coordenadorias do Interior e da Grande São Paulo que respondem diretamente pelo funcionamento das escolas. Nessa instância está a responsabilidade pela confecção dos

parâmetros remetidos às Unidades de Despesa para confecção do Orçamento-Programa. Os parâmetros compõem-se de itens e sub-itens, com programação orçamentária em três alternativas. A primeira alternativa vem totalmente preenchida pela Unidade Orçamentária da Coordenadoria de Ensino. Na segunda alternativa, alguns itens de escolha da Coordenadoria de Ensino, vem preenchidos com um incremento de verba. Cabe à Unidade de Despesa alocar a verba dos itens determinados, pelos seus sub-itens respectivos. A terceira alternativa é de elaboração da Unidade de Despesa da D.E. e representa o ideal proposto pelo nível executivo.

Esses parâmetros com as três alternativas, são enviados à Unidade Orçamentária da Coordenadoria de Ensino para aprovação e, após, retornam às Delegacias de Ensino, em forma de Tabela Distributiva Anual refletindo, em geral, a segunda alternativa. Essa tabela pode sofrer suplementação de verba, no decorrer do ano, em itens de escolha da Coordenadoria, no que, a Unidade de Despesa não possui qualquer participação. A autonomia da Unidade de Despesa da Delegacia de Ensino, quanto a execução do programa orçamentário, é restrita à segunda alternativa, ou seja, dividir o incremento orçamentário de alguns itens já determinados pelos seus sub-itens respectivos. Registra-se ainda, que a primeira alternativa está sempre muito aquém da realidade existente, e, a segunda alternativa ou incremento, representa uma acomodação também distante das necessidades, daí a suplementação de verba ocorrida no decorrer do ano. Resumindo todo o processo orçamentário-financeiro à nível de U.D. da Delegacia de Ensino, temos que, os parâmetros enviados pela Coordenadoria de Ensino geram o Orçamento-Programa, que é uma estimativa realizada em junho pela U.D. da D.E. para

aplicação no ano seguinte. O Orçamento-Programa alimenta a Tabela Distributiva Anual organizada pela Coordenadoria de Ensino e remetida à Delegacia de Ensino em janeiro/fevereiro. Baseada nessa Tabela a Unidade de Despesa da Delegacia de Ensino faz os empenhos de orçamento, cuja programação financeira é entregue na Secretaria da Fazenda para liberação do recurso empenhado.

Todo esse processo de organização orçamentário tem por objetivo o gasto do orçamento proveniente do Tesouro do Estado, sendo que sua liberação acontece na Secretaria da Fazenda, e a prestação de contas no Tribunal de Contas do Estado.

Temos a registrar, ainda, que a verba proveniente do Tesouro do Estado e encaminhada à U.D. da D.E. é utilizada no pagamento dos serviços de água, luz, telefone, assinatura do Diário Oficial, compras na Imprensa Oficial do Estado, diárias, etc., tanto para uso das U.Es. como para a D.E. Existe a possibilidade de aplicação desses recursos na compra de material permanente, como cadeiras, mesas, armários, etc., desde que haja destinação de recursos para tanto, o que não ocorre.

Quanto ao orçamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo (FUNDESP) gasto especificamente no 1º grau e no ensino supletivo é utilizado no custeio de obras escolares, material de consumo e permanente, transporte de alunos, etc. Está presente no P.T.A. - Plano de Trabalho Anual, que engloba todos os setores da Delegacia de Ensino; e também no P.R.T. - Plano Regional de Trabalho, que visa a melhoria da qualidade de atendimento à população escolar nas escolas da região e nos órgãos regionais aos quais elas se subordinam. O P.T.A. e o P.R.T. são coordenados pela Divisão Regional que subordina-se à Coordenadoria de Ensino e esta à Secretaria da Educação. A

liberação de verbas do FUNDESP é feita no órgão financeiro do próprio Fundo, na Secretaria da Educação, e, a prestação de contas acontece no Tribunal de Contas do Estado.

Agravante a todas dificuldades já apresentadas está a grande morosidade no repasse das verbas, da Secretaria da Educação e Secretaria da Fazenda, às Unidades de Despesa. Os recursos, tanto do Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo (FUNDESP) como do Tesouro do Estado, no ano de 1988, começaram a ser liberados em maio/junho, o que comprometeu grandemente o P.R.T., e P.T.A. e também a consecução das metas da Tabela Distributiva Anual.

Durante o ano de 1988, e no primeiro semestre de 1989, a liberação das verbas, além de sofrer grande demora, esteve muito aquém das necessidades reais das Unidades de Despesa como demonstra o quadro abaixo:

Recursos do FUNDESP - GESE - Ano de 1988

1 - Destinada a pequenos reparos

MÊS	NCZ\$	ATENDIMENTO
Junho	1.283.54	22 U. Es.
Outubro	2.175.85	41 U. Es.
Dezembro	2.500.00	08 U. Es.
Total	5.959.39	

2 - Destinada ao 1º Grau e Ciclo Básico

	NCZ\$	Nº ALUNOS	% NCZ\$ ALUNOS
mat.cons./mat.esc.	14.562,00	37.700	0,39
mat.perm./mat.didat.	2.652,19	37.700	0,07
palestras,diárias, etc.	324,73	-----	-----
mat.limp.cl.esp., i sol.	4.595,96	-----	-----

3 - Destinada ao Curso Noturno de 1º Grau e Supletivo

	NCZ\$	Nº ALUNOS	% NCZ\$ ALUNOS
mat./cons./ mat. esc.	514,62	462	1,00
encontros e reuniões	105,00	-----	-----

4 - Destinada ao Ensino Pré-Profissionalizante

	NCZ\$	Nº ALUNOS	% NCZ\$ ALUNOS
mat. consumo	24,85	116	0,20
mat. permanente	17,78	116	0,15

Recursos Próprios do FUNDESP destinado ao 2º Grau

	NCZ\$	Nº ALUNOS	% NCZ\$ ALUNOS
mat. consumo	534,16	4.052	0,13
mat.perm./magistério	219,20	686	0,32
mat. limpeza	118,84	-----	-----
visitas/supervisão	9,44	-----	-----

RECURSOS DO FUNDESP - QESE - 1º Semestre de 1989.

1 - Destinado a pequenos reparos

MÊS	NCZ\$	ATENDIMENTO
Junho	13.095,00	18 U.Es.

2 - Destinado ao 1º Grau e Ciclo Básico

	NCZ\$	Nº ALUNOS	% NCZ\$ ALUNOS
mat.cons./mat.esc.	39.071,08	40.154	1,00
mat.perm./mat.didat.	2.867,00	40.154	0,07

3 - Destinado ao Curso Noturno de 1º Grau e Supletivo

	NCZ\$	Nº ALUNOS	% NCZ\$ ALUNOS
mat. consumo	2.485,00	8.691	0,29

4 - Destinado ao ensino Pré-Profissionalizante

nada a registrar

Recursos Proprios do FUNDESP destinado ao 2º Grau

nada a registrar

Analisando o quadro de recursos do FUNDESP constata-se que a verba destinada a pequenos reparos nas escolas é muito pequena, tendo-se em vista a proporção econômica assumida por estes reparos, quando efetuados em telhados, rede hidráulica, rede elétrica, sanitários, etc. das Unidades Escolares, os quais demandam grande gasto.

Registra-se também, que o uso contínuo do prédio escolar por grande número de alunos ocasiona um desgaste também contínuo, que requer reparos constantes e verbas para fazer frente a eles. Outro ponto a ser levantado diz respeito a qualidade do material empregado nas construções e reformas sob a responsabilidade do Governo do Estado, que deixa muito a desejar, acarretando, em pequeno espaço de tempo, problemas na manutenção do prédio, levando inclusive a novas reformas.

Para o uso da verba referente a pequenos reparos a U.D. da D.E. de Mogi Mirim toma por base o seu Quadro de Reformas que retrata as necessidades de todas as U.Es. a ela pertencentes. Diretores e supervisores também são ouvidos na época da alocação dos recursos e existe a preocupação de não pulverizá-los entre muitas escolas, procurando atender aquelas que apresentam maior urgência nos serviços.

Sobre o repasse de verbas às U.Es. para a compra de material escolar e material didático, a U.D. da D.E. de Mogi Mirim toma por base o nº de alunos para o qual a verba se destina. Isso equivale a dizer que o montante relativo a compra de material escolar para o 1º Grau e Ciclo Básico num total, em 1988, de NCZ\$ 14.562,00 dividido por aproximadamente 37.700 alunos, resultou em NCZ\$ 0,39 por aluno no ano. Quanto ao material didático, seguindo o mesmo processo de divisão encontrou-se NCZ\$ 0,07 por aluno no ano. Em 1989 a quota-aluno para a compra de material escolar para o nível de ensino já citado, elevou-se a NCZ\$ 1,00 no semestre, enquanto o material didático mante-se no mesmo índice do ano anterior.

Quanto a compra de material de limpeza para a U.E. esta obedece parâmetros determinados pela S.E. cabendo à U.D., simplesmente repassá-los. Em 1988, o índice era de NCZ\$ 0,08 por classe-aluno,

valor esse corrigido, em janeiro de 1989 para NCZ\$ 0,20, passando em abril a NCZ\$ 0,87. Da multiplicação desse índice pelo número de classe-aluno existentes, resulta o montante que a U.E. deve dispende na manutenção de todo o prédio escolar, isto é, salas de aula, diretoria, secretaria, sala de professores, biblioteca, corredores, pátio, cozinha, sanitários e outros ambientes pedagógicos, administrativos e sociais que a escola porventura possua. Num levantamento efetuado junto a Unidades Escolares constatou-se que a verba cobre no máximo 30% das despesas efetuadas, sendo que esse percentual refere-se as escolas de porte médio, com poucas dependências além das salas de aula, não possuindo outros ambientes pedagógicos como: sala de ciências, de artes, de projeção, laboratório, etc, nem corredores e escadas amplas, anfiteatros, etc. Nas escolas que ocupam construções maiores essa verba representa menos de 20% das despesas efetuadas. É importante registrar que a verba do FUNDESP, destinada a compra de material de limpeza para o 1º Grau, encaminhada à Unidade de Despesa da Delegacia de Ensino de Mogi Mirim, no 1º semestre de 1989, foi suficiente apenas para pagamento de dois meses do parâmetro de NCZ\$ 0,87 por classe-aluno.

Frente a esses dados não há sequer necessidade de se proceder a novos cálculos para se chegar à conclusão de que o montante repassado pelo Governo do Estado às Unidades de Despesa das Delegacias de Ensino, não cobre o mínimo necessário em termos de gasto-aluno para aquisição de material escolar, assim como não faz frente às despesas para pequenos reparos e compra de material de limpeza, não justificando também, o dispêndio humano e material necessário ao preenchimento burocrático de papelório.

Quanto a liberação de verbas do Tesouro e do FUNDESP constata-se que elas não seguem o mesmo processo. A primeira, como já foi registrado, obedece a Tabela Distributiva Anual com liberação trimestral, havendo portanto uma disponibilidade planejada, mesmo que esta não cubra todos os encargos efetuados como pagamento de luz e água, cujo atraso é uma constante. Quanto a segunda, não há previsão de chegada da verba à Unidade de Despesa, além de que sua alocação não segue um planejamento lógico. Como exemplo temos que em abril, do corrente ano, foi encaminhada verba de material de consumo para as classes do ciclo básico implantadas em 1989, e em junho do mesmo ano verba para as classes do ciclo básico implantadas em 1988, como se a escola pudesse desenvolver seu trabalho pedagógico nas diversas classes do ciclo básico, fazendo compras de material de consumo, tipo: cadernos, lápis, etc. em meses diferenciados segundo a entrada dos alunos no curso. Nos parece que falta um planejamento racional no qual se determine o montante necessário ao financiamento de cada aluno e que essa verba seja encaminhada em tempo hábil.

Para o uso da verba referente a pequenos reparos, a U.D. da D.E. de Mogi Mirim toma por base o seu Quadro de Reformas que retrata as necessidades de todas as U.Es. a ela pertencentes. A formação do quadro de prioridades da Delegacia de Ensino quanto aos prédios escolares é um processo que se origina, numa primeira etapa, na unidade escolar, através do levantamento das necessidades em termos de construção de prédios, adequação e reforma. Esse trabalho é de responsabilidade do Diretor de Escola auxiliado pelo Conselho de Escola, que é um órgão deliberativo composto pelo Diretor de Escola, como presidente, por representantes de pais de alunos, (40%), de

professores, (40%), de funcionários da escola, (10%) e por alunos, (10%).

As necessidades da escola são então encaminhadas, numa segunda etapa, através de ofício ao Grupo de Responsáveis pela Educação no Município (GREIM) formado por todos os diretores do Município, por representante(s) da Prefeitura e também da comunidade - que as prioriza, formalizando-as em quadros de informações, segundo as necessidades: Q.C. - Quadro de Construções; Q.A. - Quadro de Adequação; e Q.R. - Quadro de Reforma. Cada G.R.E.M., elege um diretor como Representante da Educação no Município (R.E.M.) que se responsabiliza pelo aspecto formal do preenchimento dos quadros e o encaminhamento dos mesmos, ao Setor de Planejamento da Delegacia de Ensino.

- O preenchimento do Quadro de Construção (Q.C.) retrata as prioridades de atendimento tendo por base os seguintes indicadores:

- a - Inexistência de escola e impossibilidade de atendimento nas próximas;
- b - Congestionamento - impossibilidade de implantação do Ciclo Básico/Jornada Única;
- c - Congestionamento - Ciclo Básico/Jornada Única em condições inadequadas;
- d - Congestionamento - implantou o Ciclo Básico/Jornada Única mas permanece em mais de dois turnos diurnos;
- e - Substituição de prédio precário;
- f - Substituição de prédio cedido.

- O Quadro de Adequação (Q.A.) preenchido pelo R.E.M., registra o ambiente onde os serviços são requisitados: Direção e Administração; Apoio Técnico; Apoio Pedagógico; Vivência; Serviços Gerais e

Outros..

- O Quadro de Reformas (Q.R.) também preenchido pelo R.E.M., retrata cada U.E. com os problemas apresentados.

Na Delegacia de Ensino, numa terceira etapa do processo, acontece a junção de todos os quadros dos municípios a ela subordinados, e, o preenchimento de novos Q.C., Q.A. e Q.R., com a colocação de prioridades de atendimento, agora a nível de D.E., tendo por base as observações registradas nos quadros remetidos pelos R.E.M.. Esse trabalho é de responsabilidade do Delegado de Ensino, assessorado pelo Setor de Planejamento. A aplicação dos recursos da U.D. no atendimento a pequenos reparos, tem no Quadro de Reforma (Q.R.) sua fonte de pesquisa e posterior atendimento. No decorrer do ano, caso exista na Unidade Escolar, necessidades não detectadas anteriormente, elas são informadas por ofício à Delegacia de Ensino, a ser anexado ao Q.R., possibilitando seu atendimento.

Para fins de complementação de informações quanto ao encaminhamento dos Q.C., Q.A. e Q.R., preenchidos pela D.E. com base nos quadros enviados pelos R.E.Ms., vamos registrar o destino dos mesmos.

Numa quarta etapa, eles seguem para a Divisão Regional e sofrem novo afunilamento de prioridades, juntamente com todas as outras Delegacias de Ensino subordinadas à D.R.E..

A quinta etapa, registra-se na Coordenadoria de Ensino, para onde é remetido, passando novamente por priorização, agora comparativamente as outras Divisões Regionais vinculadas à CEI ou COGSP.

A Coordenadoria de Ensino, numa sexta etapa, encaminha esse documento final à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)

que após orçar os serviços necessários, numa sétima etapa, os encaminha ao Gabinete do Secretário da Educação.

Finalmente após aprovação pelo Governador do Estado, numa oitava etapa, ele é devolvido à C.E.I. que encaminha ao F.D.E., Seção de Reformas e Ampliações que executa os serviços diretamente ou através de contratos e convênios.

Resumindo todo esse processo, podemos dizer que as ampliações e reformas são de responsabilidade do F.D.E., enquanto que os pequenos reparos foram delegados às Unidades de Despesa, a fim de que resolvidos a tempo hábil, permitam o desenvolvimento do trabalho escolar sem maiores complicações, e, também evitem o desperdício do dinheiro público que fatalmente ocorreria com o agravamento da situação.

Quanto às Construções, elas estão sob a responsabilidade do Departamento de Obras Públicas (D.O.P.).

O quadro abaixo, registra o número de solicitações da Delegacia de Ensino de Mogi Mirim, nos últimos 05 (cinco) anos e o respectivo atendimento.

ANO	QUADRO REFORMAS			QUADRO ADEQUAÇÃO			QUADRO CONSTRUÇÃO		
	Solic.	Atend.	%	Solic.	Atend.	%	Solic.	Atend.	%
1984	20	04	20%	22	03	13%	25	05	20%
1985	25	05	20%	25	04	16%	20	02	10%
1986	13	03	23%	23	---	0%	18	02	11%
1987	18	02	11%	18	---	0%	16	01	06%
1988	18	---	0%	29	---	0%	21	01	05%
TOTAL	94	14	14,9%	117	07	06%	100	11	11%

Se em termos práticos as escolas não tiveram suas reivindicações atendidas, por outro lado as Delegacias de Ensino registraram

um grande aumento de responsabilidades e atribuições, sem a necessária e prometida autonomia para resolver os problemas das Unidades Escolares. O serviço burocrático muito aumentou, havendo uma sobrecarga de trabalho com papelório para pouquíssima ação do nível executório.

Para minorar o problema da sobrecarga de trabalho burocrático, houve a admissão de novos funcionários, através de um convênio firmado entre a Secretaria da Educação e o Banco do Estado - Convênio Baneser. Visava resolver a falta de funcionários nas Unidades de Despesa, mas trouxe o grave problema da existência de funcionários com atribuições iguais, trabalhando no mesmo local, e percebendo salários diferentes em virtude do vínculo empregatício. Os funcionários antigos admitidos pelo Estado, são Escriturários estatutários, regidos pela Lei 500/74. Os funcionários admitidos através do convênio Baneser, como Auxiliar Administrativo são regidos pela C.L.T. - Consolidação das Leis Trabalhistas -, percebendo praticamente o dobro dos salários dos seus colegas do Estado, além de fazerem jus às regalias do celetista: auxílio-transporte, creche, vale-refeição, etc.

Esta situação ambígua está em total descumprimento ao princípio de isonomia registrado na Constituição Brasileira de 1988, Artº 39, parágrafo 1º que reza " A lei assegurará aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho". Funcionários exercendo as mesmas atribuições no mesmo local de trabalho e percebendo salários diferentes em decorrência do vínculo empregatício, acarretam uma situação de descontentamento dentro da

Unidade de Despesa, que muito dificulta o desenvolvimento do trabalho administrativo. Junta-se a isso o fato de que pela Lei 10.261/68 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado - o cargo de chefia só pode ser substituído por funcionário público. Desse modo, um funcionário BANESER subordinado imediato de um chefe de setor, não poderá substituí-lo em seu impedimento legal ou temporário. Nestes casos, a Unidade de Despesa precisa requisitar um escriturário do Estado, muitas vezes trabalhando em outro setor para assumir o cargo, enquanto que o funcionário devidamente qualificado, é mantido em sua função inicial por ser funcionário BANESER.

Apesar das dificuldades encontradas por ocasião da implantação das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino, e, levando-se em conta as expectativas positivas apresentadas pela rede escolar, quanto a possíveis melhorias nas condições dos prédios escolares, aquisição de material de consumo, material de limpeza, etc., fica o registro de que, quando a medida for realmente implantada, provavelmente trará vantagens substanciais para as unidades escolares. Enquanto isso não ocorrer, a transformação continua inócua e sem nenhum efeito gerador de melhorias para o ensino.

Com relação a Divisão Regional de Ensino (D.R.E.), não há nem vantagens, nem limitações a registrar. O Decreto nº 26.978 de 05 de Maio de 1987, no artigo 2º das Disposições Transitórias registra que: "Dentro de 120 (cento e vinte) dias, atos complementares serão baixados com o objetivo de redefinir a estrutura e as atribuições das Divisões Regionais de Ensino, bem como as competências do Diretor Regional de Ensino, no sentido de adequá-los às disposições deste decreto". Porém, passado mais de dois anos, nenhuma medida complementar

foi baixada, e a D.R.E. acomodou-se com as atribuições e estrutura que lhe são próprias, provavelmente, menos sobrecarregada de serviço do que antes. Houve a expectativa de que por força de lei, ela se transformasse em centro eminentemente pedagógico, desenvolvendo, coordenando e mantendo projetos, porém, essa medida também não ocorreu. Atualmente, exerce as atribuições pedagógicas de antes e orienta as Delegacias de Ensino no aspecto financeiro-orçamentário, quando isso lhe é solicitado pela Coordenadoria de Ensino ou pelas próprias Delegacias de Ensino.

Quanto às Unidades Escolares elas não perceberam praticamente a transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesas, pois nada mudou significativamente em suas vidas. Os pequenos reparos continuam a ser solicitados à D.E., que não possuindo verba suficiente remete-os à D.R.E., e, daí segue o protocolar já registrado, até chegar ao Gabinete do Secretário. Além da terrível morosidade no atendimento a pequenos reparos, existe também uma grita geral quanto a reformas e ampliações, não executados pela F.D.E., que coloca em risco o funcionamento da U.E. e consequentemente o bem estar de alunos e professores. O mesmo problema está sendo sentido em relação a construção de novos estabelecimentos cuja responsabilidade é do Departamento de Obras Públicas. Mais parece que a pretensa descentralização, acabou de emperrar toda a máquina administrativa, no tocante ao atendimento físico às unidades escolares.

O discurso da Secretaria da Educação com referência aos benefícios trazidos pela transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, constituiu-se numa frustração, tanto a nível de Delegacia de Ensino, como de Unidade Escolar.

Os Delegados de Ensino que mantiveram um canal aberto para repasse de informações dos órgãos superiores às escolas, puderam registrar mais uma vez, o descrédito da rede escolar frente às normas governamentais provocado pelo aceno de perspectivas realizadoras e o, não cumprimento das mesmas, por falta de uma política de comprometimento com as idéias declaradas.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O presente trabalho parte do pressuposto de que o Decreto Estadual nº 26.978 de 05/05/87, que transforma as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, dá a esta última competência para decidir sobre os recursos públicos, mais especificamente os destinados a pequenos reparos e compra de material de consumo, em especial, o escolar.

O curto amadurecimento do referido decreto, que conta com pouco mais de dois anos de implantação, não se constitui em desmerecimento para o desenvolvimento desta pesquisa, tendo-se em vista a importância da observação do fato histórico, no local e momento de seu acontecimento. Essa circunstância possibilita o conhecimento virtual das diretrizes emanadas dos órgãos normativos e a assimilação, modificação ou rejeição das mesmas na prática educacional.

Analisando-se os decretos de descentralização financeira-orçamentária da Divisão Regional de Ensino (Decreto nº 7.510/76) e da Delegacia de Ensino (Decreto nº 26.978/87), registra-se que ambos refletem a linha política-ideológica do Decreto-Lei nº 233/70 que objetiva a racionalidade administrativa e a centralização das decisões relativas ao sistema financeiro. Comprova esta afirmação o fato de que, as competências atribuídas às Seções de Finanças da Divisão Regional (1976) e da Delegacia de Ensino (1987) retratam fielmente as atribuições conferidas pelo Decreto-Lei nº 233/70 aos órgãos subsetoriais do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária do Estado de São

Paulo.

Com relação aos fundamentos que deram origem ao Decreto nº 26.978/87, constatou-se que é de total desconhecimento da rede escolar envolvida por ele. O fator surpresa foi encontrado tanto à nível de Delegacia de Ensino, como de Divisão Regional e de Coordenadoria de Ensino. Segundo declaração do Secretário da Educação, Chopin Tavares de Lima, o estudo foi realizado a nível de Secretaria de Educação, que tinha conhecimento da grande dificuldade vivida pelas unidades escolares no tocante a execução de pequenos reparos e compra de material de consumo. Se existiu esse canal ascendente de informações, da Unidade Escolar à Secretaria de Educação é impossível de ser constatado visto não haver registro de estudos ou levantamento de dados que justificassem tal implantação.

Esse não envolvimento da rede escolar em medidas que a afetam diretamente acarretam sérios obstáculos para a implantação do decreto da descentralização financeiro-orçamentário da Secretaria da Educação.

O primeiro ponto negativo foi o fator surpresa que geralmente traz consigo a negação do fato em si, em decorrência primeiramente, do desconhecimento dos seus objetivos e fins a atingir e posteriormente, pela acomodação que o domínio da situação anterior gera, e que, a implantação de um fato novo desestabiliza. Como se não bastasse, as Delegacias de Ensino encontravam-se desestruturadas físicas e administrativamente para assumir as novas funções, situação que ainda hoje persiste. Falta-lhes desde espaço físico para acomodar a Seção de Finanças com seus Setores de Despesas e de Orçamento e Custos, até mão de obra qualificada, que passou a ser treinada no próprio processo de

implantação. Todos esses fatores provocam instabilidade e tensão, desencadeando todo um processo dificultador para a implantação de medidas renovadoras.

Ponto importante para o qual os governantes parecem não querer se aperceber, é o elemento "ser humano" base de todo processo social e, principalmente, da relação escolar. Esse elemento é altamente responsável pelo fracasso ou êxito de qualquer projeto, especialmente na área educacional que tem na interação humana seu fundamento básico. Todo ser humano independente da hierarquia administrativa ou social ocupada, tem sua escala de valores formada por idéias, vivências, conhecimento, etc. Certo é, que toda nova situação passa por esse crivo valorativo pessoal, onde ocorre sua assimilação, modificação ou rejeição. É o que se chama discricção pessoal ou livre arbítrio, que todo indivíduo possui, seja em maior ou menor grau. De sua formação profissional e consciência crítica depende a ocupação e ampliação de seu espaço existencial, em qualquer regime político, quer seja democrático ou autocrático. Assim sendo, o envolvimento ou comprometimento do indivíduo com a nova situação é sumamente importante pois disso depende, em larga escala, o sucesso ou fracasso das normas a serem introduzidas. Esse envolvimento possibilita carrear adéptos comprometidos com o projeto, o que representaria de antemão em perspectivas realizadoras. Porém, a implantação do Decreto 26.978/87, deu-se sem qualquer envolvimento da rede escolar, quer seja em termos de levantamento das necessidades existentes, ou mesmo, conhecimento das vantagens que possivelmente traria. Lembrando Santa Rosa, (1980):

A fórmula utilizada até hoje pelos que administram a educação é a busca da forma racional de adequar a

realidade do país aos modelos propostos. Essa tentativa de adequação parte do falso pressuposto de que o que está errado não são os modelos, mas a realidade mesma. Então o que se segue é uma inversão de valores: tenta-se impor mudanças à realidade para que ela se adapte aos esquemas pré-estabelecidos. (p.25)

O Decreto em questão reflete a centralização do poder e a racionalização da máquina administrativa. Possivelmente mantém a mesma linha ideológica do Decreto-Lei nº 200/67, que estabelece as diretrizes para a Reforma Administrativa Federal e que norteou na área Estadual o Decreto nº 51.169/68, que cria as Unidades de Despesa na Unidade Regional de Educação de Campinas. Outros decretos que houveram durante o recente período de crise das instituições democráticas, ou seja, de 1964 a 1984, provavelmente foram também por ele influenciados. Registra-se neste caso, o Decreto-Lei nº 233/70 que estabelece normas para a estruturação do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária da Administração Pública Estadual, o Decreto nº 7.510/76, que reorganiza a Secretária da Educação, e o Decreto nº 26.978/87, que instala as Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino. De acordo com o Decreto-Lei nº 200/68, as tarefas de execução serão descentralizadas, enquanto que as funções de coordenação e planejamento deverão ficar a cargo do Governo Federal. Esse mesmo espírito está presente no Decreto nº 26.978/87, que trata da descentralização da execução financeiro-orçamentária da Secretária da Educação, e que mantém as funções de coordenação e planejamento centralizadas à nível estadual. Essa centralização está presente na organização da Tabela Distributiva Anual da U.D. da D.E. cujos parâmetros para elaboração e posterior aprovação, estão sob a responsabilidade das Coordenadorias de Ensino, que têm suas próprias Tabelas aprovadas pelo órgão central da

Secretária da Educação. A Tabela funciona como plano-mor para a liberação de verbas do Tesouro Estadual. O mesmo sucede com o Plano de Trabalho Anual e o Plano de Trabalho Regional, que sofrem afunilamentos à nível regional e central e de cuja aprovação depende a liberação de verbas do Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo (FUN-DESP). Portanto, a coordenação e o planejamento financeiro-orçamentário da Secretária da Educação mantêm-se centralizados, enquanto que as tarefas de execução descentralizam-se através da mera delegação de competência. Essa pseudo-autonomia muitas vezes dá a ilusão de real participação no processo decisório, reafirmando todo o processo centralizador.

O Decreto 26.978/87, de abrangência muito restrita, foi apresentado à rede escolar como solução para problemas rotineiros nos prédios escolares, e, também como medida facilitadora do trabalho pedagógico, através da aquisição direta de material escolar e de consumo. Faltou-lhe, porém, coragem política na colocação de medidas realmente eficazes, que possibilitassem a atuação efetiva dos órgãos hierarquicamente subordinados e a consequente solução dos problemas existentes, haja visto a situação crítica em que se encontra a rede escolar, no tocante ao atendimento físico da clientela. Levantamento estatístico feito junto a Delegacia de Ensino de Mogi Mirim demonstra o descaso dos órgãos governamentais frente à educação. No período de cinco anos, 1984 a 1988, registra-se em termos de prédios escolares, um atendimento de 14,9% nas Reformas; 6% nas Adequações; e 11% nas Construções de prédios novos. Mais inquietante ainda, é a constatação de que, nos últimos três anos, o atendimento ficou em torno de 10% para as Reformas, 0% (zero) para as Adequações e 7% para as Construções.

Esse quadro caótico vem demonstrar a falta de preocupação política do Governo para com a educação pública, e através dele, detecta-se a pobreza que representa as medidas paliativas do Decreto 26.978/87, no tangente às verbas destinadas a pequenos reparos, que se tornam inútuas e escamoteadoras frente aos graves problemas dos prédios escolares.

A falta de recursos para custeio das escolas públicas é fato já de domínio público, visto que a Imprensa por diversas vezes denunciou essa disfunção governamental. Recentemente, o Jornal O Impacto, edição de 21/02/89, publicou matéria com o título: "Escolas recebem verbas irrisórias para a limpeza" (p.3), onde diretores denunciavam o grave problema. Porém não são apenas as verbas destinadas ao material de limpeza que atrasam, também as necessárias ao desenvolvimento de projetos pedagógicos sofrem do mesmo mal.

Se a transformação da Delegacia de Ensino em Unidade de Despesa, visava eliminar a filtragem exercida pelos diversos órgãos intermediários, e também impedir que os recursos fossem canalizados para ações desvinculadas das finalidades determinadas, temos a registrar que essa meta não está sendo atingida, pois a situação de "filtragem" não aparenta ter sido interrompida ou mesmo que algo esteja sendo feito para que isto ocorra. A redução dos recursos necessários ao adequado funcionamento das escolas continua sendo uma constante nos meios educacionais, como demonstra a falta de atendimento aos Quadros de Reforma, Adequação e Construção de prédios escolares. Também espelha essa realidade, as verbas irrisórias encaminhadas pela S.E. à U.D. da D.E., destinadas à compra de material de consumo, material de limpeza, pequenos reparos e atendimento ao 2º Grau.

Outro ponto de estrangulamento no processo de implantação das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino, encontra-se no

serviço de assessoramento que as Coordenadorias de Ensino, devem prestar às Unidades de Despesa. Antes do decreto de descentralização financeira da Secretaria da Educação, a Coordenadoria de Ensino do Interior assessorava 13 (treze) Unidades de Despesa, número esse elevado para 111 (cento e onze) após o decreto; e a Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo que antes assistia 9 (nove) Unidades de Despesa, tem agora sob sua responsabilidade 52 (cinquenta e duas). Importante é registrar que as Coordenadorias de Ensino, tanto do Interior como da Grande São Paulo, não sofreram aumento no seu quadro de pessoal técnico-administrativo para fazer frente ao explosivo aumento de unidades que chega a ser oito vezes maior que antes. É possível que a qualidade dos serviços prestados caia na mesma proporção do aumento do número de Unidades de Despesa.

Para contornar essa situação, que pode ser considerada crítica, as Divisões Regionais de Ensino estão se tornando "elos de ligação" entre as Coordenadorias e as Delegacias de Ensino, prestando serviço de assessoramento, possibilitando assim o caminhar do fluxo de informações necessárias ao funcionamento adequado das Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino. Esse "acordo de cavalheiros" não possui qualquer amparo legal, visto que a Divisão Regional e a Delegacia de Ensino, após o Decreto nº 26.978/87, estão no mesmo nível hierárquico quanto a função financeiro-orçamentária. Essa acomodação mostra a inoperância dos decretos que "caem do alto" sem qualquer preocupação quanto a infra estrutura existente, tanto física como humana. A inexecutabilidade força a criação de "jeitinhos", levando na prática a inobservância de normas legais, que neste caso específico, têm por objetivo a eliminação da instância da Divisão Regional sobre a Delegacia de

Ensino, o que na prática não está ocorrendo.

Outra dificuldade sentida pelas Delegacias de Ensino é quanto a distância que necessitam percorrer para receber os serviços de assessoramento, liberação de verbas e prestação de contas, que se dá, respectivamente nas Coordenadorias de Ensino, Secretaria da Fazenda e Tribunal de Contas, instâncias essas localizadas na cidade de São Paulo. Algumas Delegacias de Ensino têm de percorrer mais de 500 km para receber os serviços necessários, o que lhes acarreta grande dispêndio de tempo e de recursos.

Se de um lado, as Delegacias de Ensino e Unidades Escolares não tiverem a autonomia prometida e os recursos que possibilitariam a melhoria no funcionamento da rede escolar; por outro lado, as Delegacias de Ensino tiveram um acréscimo de serviço burocrático, com sensível aumento de papelório a preencher. A solução encontrada pela Secretaria da Educação para resolver este problema, foi a admissão de Auxiliar Administrativo através de um convênio com o Banco do Estado - Convênio Baneser. Esses funcionários foram admitidos para exercer as mesmas atribuições do escriturário do Estado, porém percebendo praticamente, o dobro de seus colegas. Essa situação irregular, causada pela diferença do vínculo empregatício, gera descontentamento e insatisfação prejudicando, sobremaneira, o relacionamento entre funcionários que trabalham no mesmo setor administrativo, e consequentemente, o desenvolvimento harmônico do trabalho na Unidade de Despesa.

Temos ainda a considerar que a Divisão Regional de Ensino não sofreu grandes alterações com a implantação do Decreto 26.978/87, pois a determinação de 120 (cento e vinte) dias para a definição da estrutura e atribuições da Divisão Regional de Ensino e do Diretor da

Divisão, através de atos complementares, não ocorreu. Desse modo ela acomodou-se nas funções que lhe eram próprias e presta serviço de assessoramento às Delegacias de Ensino, quando requisitada pela Coordenadoria de Ensino ou pelas próprias Delegacias de Ensino.

Quanto a autonomia dos Delegados de Ensino na administração dos gastos públicos, podemos considerá-la como irrisória, visto não haver montante financeiro que lhes possibilite usar dessa autonomia. Nos aspectos: racionalidade, adequação às necessidades, transparência de critérios, dinâmica de repasse de verbas, pelo mesmo motivo anterior, isto é verbas que podem ser consideradas gasosas, de tão poucas para tantas necessidades, torna-se de difícil análise, pois em cima do que não há, pouco ou quase nada se pode fazer, de certo ou de errado, e também de exercício de democracia atuante e participativa.

Registra-se também, que as U.Es. não perceberam significativamente a transformação da Delegacia de Ensino em Unidade de Despesa, pois a medida em nada contribuiu para o encaminhamento e solução dos problemas educacionais.

Finalizando este trabalho que praticamente só registrou disfunções do Decreto nº 26.978/87, é necessário também frisar, que a descentralização financeiro-orçamentária possui pontos positivos.

O Decreto propõe aumentar as competências e atribuições dos Delegados de Ensino e aproximar a execução financeiro-orçamentária e decisões administrativas das unidades escolares. A autonomia financeira delegada à Unidade de Despesa da Delegacia de Ensino visa proporcionar o atendimento mais rápido e preciso às necessidades escolares.

Teoricamente o Decreto traz vários benefícios às Delegacias de Ensino e Unidades Escolares. Algumas melhorias, mesmo que poucas,

Já se pode registrar. Uma delas é a possibilidade de alocação dos parcos recursos recebidos, na solução dos problemas mais emergenciais. Antes do Decreto, a Delegacia de Ensino de Mogi Mirim constituía-se em uma entre outras catorze Delegacias de Ensino pertencentes à Divisão Regional de Ensino de Campinas, onde a verba seria priorizada. Agora, o recurso que chega é dela própria e também é de sua competência, a aplicação racional do mesmo.

Também positivo é que, dado o conhecimento da existência de verbas específicas para a educação, tornou-se possível às Unidades Escolares e Delegacias de Ensino a reivindicação das mesmas. É uma luta política que pode ser dificultada pelo fato do cargo de Delegado de Ensino não ser preenchido por concurso, e sim, ser de indicação do Governador de Estado, o mesmo ocorrendo com o do Diretor da Divisão Regional, dos Coordenadores de Ensino e do Secretário de Educação.

Da maior ou menor atuação da Rede Escolar e da Delegacia de Ensino, isto é, do fator "discrição pessoal", do livre arbítrio quanto a ocupação racional do espaço político e do real comprometimento com as bases da rede pública, vai depender, em muito, o encaminhamento de todo o processo de descentralização financeiro-orçamentário da Secretaria da Educação.

é pertinente o registro de Carlomagno (1983):

O serviço público quando não é pressionado pela coletividade passa a satisfazer os interesses de seus próprios agentes, sem se preocupar com o bem estar dessa coletividade. Daí, a importância da educação em determinar o aumento do nível de conscientização do povo, tornando-o cada vez mais participante dos assuntos de interesse social. (p.16)

Sintetizando o presente trabalho podemos colocar que a descentralização financeira da Secretaria da Educação implantada pelo Decreto nº 26.978/87 não se configurou em autêntica descentralização

pois não houve transferência de autoridade e poder de ação e decisão da Secretaria da Educação à Delegacia de Ensino. O que de fato ocorreu foi a imposição de normas legais de descentralização financeira, sem que na prática houvesse um avanço democrático significativo, que permitisse o despertar de iniciativas e vivências participativas na gestão do dinheiro público.

Sugestões

A implantação do Decreto em questão permitiu que se percebesse a viabilidade de uma autêntica descentralização financeira através da transformação da Divisão Regional em Unidade Orçamentária com poder de gerenciamento dos recursos públicos objetivando seu repasse às Unidades Escolares. Essa tarefa não se apresenta de difícil execução tendo-se em vista que as DREs já possuem estrutura física, técnica, administrativa e financeira para assumir as atribuições de Unidade Orçamentária, e, quanto às Unidades Escolares bastaria que fossem melhor equipados seus setores administrativo e financeiro e fariam frente aos compromissos educacionais.

Complementando essa idéia, seria muito oportuno e funcional a fixação de um padrão custo-aluno, indexado às flutuações econômicas do país, que teria a função de cobrir toda a despesa do aluno em termos de financiamento do sistema escolar. Esse padrão seria diferenciado para alunos de 1º Grau e alunos de 2º Grau, de acordo com o percentual de despesa necessário a cada um deles. Determinado esse valor custo-aluno, receberia a DRE o total resultante da multiplicação desse parâmetro pelo número de alunos pertencentes a sua área de jurisdição

e após, faria o repasse da verba às Unidades Escolares seguindo os mesmos parâmetros..

Ponto que também merece destaque neste estudo é o fenômeno do "inchaço" dos órgãos públicos, e no caso em especial, a Secretaria da Educação, cujo organograma apresenta uma profusão de órgãos como equipes técnicas, comissões, fundação, fundo, unidades orçamentárias, divisões regionais, para finalmente chegar-se às unidades escolares. Essa rede de malhas finas que foi se multiplicando e que tem na escola seu fundamento básico, transformou-se em elemento dificultador para o trabalho escolar dado ao distanciamento de seu núcleo gerador e a burocracia existente. Esses muitos órgãos da Secretaria da Educação que para se justificarem criam projetos e fazem toda espécie de solicitação, muitas vezes completamente distanciadas da realidade escolar, desviam a escola de sua função específica que é o ensino-aprendizagem. É comum acontecerem projetos apregoados como solução para problemas existentes na rede escolar, e que após pouco tempo são substituídos por outros, sem qualquer justificativa. Mais parece que são movidos por interesses políticos particulares ou mesmo de grupos, que viabilizam esse proceder e que com o surgimento de novas forças ou novos interesses eles são substituídos por outros, que no momento se apresentam como mais valiosos. E a Unidade Escolar assiste a tudo, sofre as distorções que lhe são impostas, sem ter muito poder de interferência, escolha ou negação. O que tem ocorrido é uma inversão de valores: a escola pública não é o centro gerador do sistema público educacional, e sim, a última instância a obedecer as determinações do sistema.

Uma proposta de solução, que absurda de início, nos parece viável, encontra embasamento teórico-científico na teoria da "curvatura da vara" mencionada por Saviani (1983):

quando a vara está torta, ela fica curva de um lado e se você quiser endireitá-la, não basta colocá-la na posição correta. É preciso curvá-la para o lado oposto.
(p.41)

Segundo o autor acima referido, essa teoria foi enunciada por Lênin ao ser criticado por assumir posições extremistas e radicais, e, no caso do ensino público cremos nós, já se chegou ao ponto máximo de um dos extremos e para se conseguir o ponto de equilíbrio, temos que curvá-lo para o lado oposto, a fim de que, o voltar dessa curvatura possibilite o ponto de equilíbrio desejado. Assim sendo, nossa proposta é a inversão do organograma da Secretaria da Educação, pois desse modo, a escola passaria a ocupar o ápice do sistema, sua posição de direito, privilégio que lhe é próprio por ser o espaço onde se viabiliza o início e o fim de todo processo educativo do ser humano. Em função das necessidades apresentadas por ela, seriam mantidos ou reaproveitados apenas os órgãos que realmente pudessem auxiliar o trabalho educacional, com função de assessoramento, ocupando uma posição secundária. Nessa linha de pensamento, cada escola seria responsável pelo seu planejamento, tanto pedagógico, como administrativo e financeiro, cabendo à DRE repassar-lhe a verba de direito, em função do número de alunos matriculados, o que lhe possibilitaria fazer frente as suas despesas. Todo o processo educacional da Unidade Escolar seria gerenciado por um Conselho Comunitário composto pelo Diretor de Escola, Professores, Funcionários, Alunos e Membros da Comunidade. Teria

esse Conselho caráter deliberativo e função de manter as condições básicas para o desenvolvimento do trabalho escolar, desde sua infra-estrutura até o favorecimento de novas experiências numa visão democrática. Os elementos do Conselho pertencentes à comunidade teriam sua função remunerada, a exemplo do que ocorre com vereadores, prefeitos, governadores, etc., que como representantes do povo fazem jus a vencimentos determinados. Isso se faz necessário para evitar que a escola conte apenas com as horas de folga e a boa vontade de alguns poucos elementos, e que possa, desse modo, viabilizar um trabalho de conotação séria e responsável.

Resumindo essas idéias registramos abaixo os seus pontos básicos:

1 - Transformação das Divisões Regionais em Unidades Orçamentárias, em substituição a CEI e a COGSP;

2 - Fixação do valor custo-aluno que seria diferenciado para alunos de 1º e 2º Graus;

3 - Encaminhamento à DRE do montante econômico referente ao custo-aluno dos estudantes sob sua jurisdição, e o repasse às Unidades Escolares seguindo os mesmos parâmetros;

4 - Uso de medidas legais para que o dinheiro público, responsável pelo financiamento da educação, chegue rapidamente às escolas;

5 - Acerto financeiro da Unidade de Despesa das Unidades Escolares diretamente com a Unidade Orçamentária da DRE;

6 - Virar o organograma da Secretaria da Educação de cabeça para baixo, situando as Escolas em seu lugar de direito;

7 - Equipar as Escolas com o necessário e funcional pessoal técnico, pedagógico, administrativo e financeiro, tornando-a um organismo vivo capaz de promover seus ideais educacionais e resolver seus próprios problemas;

8 - Gerenciamento das Unidades Escolares pelo Conselho Comunitário composto pelo Diretor de Escola, Professores, Funcionários, Alunos e Elementos da Comunidade, fazendo, estes últimos, juz a remuneração;

9 - Eliminação de todos os órgãos da Secretaria da Educação desnecessários ao trabalho educacional. Que a Secretaria da Educação promova o afunilamento das informações provenientes da rede escolar, com vistas a dar suporte racional e funcional às ações e decisões governamentais, a fim de que o processo educacional, em especial a educação de 1º grau, atinja níveis de aproveitamento num contínuo crescente de experiências democráticas.

Este trabalho é fruto de uma educadora que acredita que os maiores problemas do sistema educacional não estão na Unidade Escolar, mas no sistema rígido, arraigado nas macro-decisões dos governantes e administradores de cúpula. Como agravante e reflexo dessa centralização, dá-se o crescimento desenfreado da máquina burocrática educacional com reflexos extremamente negativos na Unidade Escolar. Medidas saneadoras requer vontade política de democratização e identificação com os valores da escola pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amato, Pedro Muñoz; Introdução à Administração Pública, 2ª ed., Edit. F.G.V., 1971.
- Arelaro, Lisete R.G.; Descentralização: Uma Forma de Justiça Social ? in: Revista Ande, nº 2, Jan/Jun, 1981.
- Arizmendi, Octávio e outros; La Administración de La Educación en América Latina, in: O.E.A. e Ministério de Educación de Venezuela. (org.). Seminário sobre Administración de La Educación en América Latina. Informe Final. Venezuela, 1973.
- Arroyo, Miguel C.; A Administração da Educação é um Problema Político. Revista Brasileira da Administração da Educação. Porto Alegre, V.1, nº 1, Jan/Jun, 1983.
- Bastos, A.C.Tavarres; A Província. Ed. Brasiliense, Vol.105, 1975.
- Belchior, Procópio G.D.; Orçamento Programa. 2ª.ed., Ed. Pallas, RJ., 1976.
- Bordenave, Juan E. Diaz; O que é Participação. Ed. Brasiliense, 2ª ed., 1985.
- BR/LF; Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.

BR/SM; Programa Nacional de Desburocratização. Idéias Fundamentais SEMOR/SEPLAN/P.R. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. Brasília, 1982.

Burkhead, Jesse; Orçamento Público. Edit. F.G.V., 1971.

Cabral, Pedro Manso; Discriminação de Rendas, in: Melchior, José Carlos de Araújo; Administração Financeira e Contábil da Educação. Revista Faculdade de Educação, S.P., Vol. 12, 1986.

Carlomagno, Therezinha; Avaliação do Grau de Descentralização Administrativa dos Distritos de Educação e Cultura do Município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. UFRJ, 1983.

Castro, Luiz Felipe Meira de; Políticas Públicas de Financiamento da Educação no Brasil, in: Revista da Faculdade de Educação. Niterói, R.J., jan/jun - nº 1, 1985.

Chiavenato, Idalberto; Introdução à Teoria Geral da Administração. S.P., Ed. McGraw, 3a. ed., 1983.

Cohn, Gabriel; Problemas da Industrialização no Século XX, in: Brasil em Perspectiva. S.P. Difusão Européia do Livro, 1968.

Conger, Diana; La Descentralización Educacional in América Latina. Política Nacional e Lucha de Facciones. La Educación, 30,(99), 1986.

Ecco, Umberto; *Como se faz uma Tese*. S.P., Ed. Perspectiva, 1977.

Elazar, D.L.; *Federalismo*, in: Santos Filho, José Camilo; *Federalismo, Poder Local e Descentralização: Suas Concepções e Interrelações*, 1989. (mimeo)

Fernandez, Arturo F.R. Valente; *Percepção e Expectativa de Professores da Universidade de Tarapacá - Arica, Chile - sobre os Modelos de Governo Universitário*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 1986.

Ferraz, Esther de F.; *Centralização - Descentralização - Municipalização*, in: Carlomagno, Therezinha; *Avaliação do Grau de Descentralização Administrativa dos Distritos de Educação e Cultura do Município do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, UFRJ, 1983.

Fesler, James W.; *Centralización y Descentralización*, in: Sanchez, Luiz Nelson Cornejo; *O Processo de Implantação do Sistema de Municipalização de Ensino de Arica (Chile)*. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1987.

Frigotto, Gaudêncio; *Política e Financiamento da Educação: Sociedade Desigual, Distribuição Desigual de Recursos*. Caderno CEDES, Ed. Cortez, nº 5.

González, Silvia N. de Senén; Reflexiones sobre las Possibilidades Y Perspectivas de la Regionalización Educativa en América Latina. Revista La Educación, 31, (101), 1987.

Gonzalo, Martner; Planificación e Presupuesto por Programas, in: Silva, José Afonso da; Orçamento Programa no Brasil. Editora Revista dos Tribunais, S.P. 1973.

Haag, Daniel; Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación ? Oficina Internacional de Educación. Unesco, Paris, 1981.

Harris, Richard; La Descentralización Educacional in América Latina. La Educación, 30,(99), 1986.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, Centro de Pesquisas Urbanas; Municipalização: Educação e Saúde. R.J., 1977.

IMESP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Jameson, Samuel Haig; Administração Municipal.Vol.X, Edit. F.G.V., 1965.

Jornal, Cidade de Santos 17 de novembro de 1987, p.2.

Jornal, O Impacto (Mogi Mirim) 28 de setembro de 1987, p.3.

Jornal, O Impacto (Mogi Mirim) 21 de fevereiro de 1989, p.4.

Leite, José Alfredo Américo; Metodologia de Elaboração de Teses. S.P.
Ed. McGraw, 1977.

Ludke, Menga e André, Marli E.D.A.; Pesquisa em Educação: Abordagens
Qualitativas. E.P.U., S.P., 1986.

Mathur, Kuldeep; La Educación, 30, (99), 1986.

McGinn, Noel e Street, Susan; La Descentralización Educacional em Améri-
ca Latina# Política Nacional o Lucha de Facciones? Revista La
Educación. 30, (99), 1986.

McGinn, Noel; un Proyecto de Investigación y Acción para la Descentra-
lización de Sistemas Educacionales en América Latina y el Caribe.
Revista La Educación, 31 (101), 1987.

Melchior, José Carlos de Araujo; A Política de Vinculação de Recursos
Públicos e o Financiamento da Educação no Brasil. Série Estudos e
Documentos. S.P. USP, 1981.

Melchior, José Carlos de Araujo; O Financiamento da Educação no Brasil
e a Revolução 1965 - 1982, U.S.P., 1981.

Melchior, José Carlos de Araujo; Administração Financeira e Contábil da Educação. Revista Faculdade de Educação, S.P., Vol. 12, 1986.

Melchior, José Carlos de Araujo; Financiamento da Educação no Brasil: Algumas questões atuais. Revista Brasileira de Administração da Educação, nº 22, jul/dez, 1983.

Melchior, José Carlos de Araujo; Financiamento da Educação no Brasil numa Perspectiva Democrática, in: Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, nº 34, agosto, 1980.

Nagle, Jorge; Educação e Sociedade na Primeira República. S.P., E.P.U., 1929.

Northland, Ruth Verdejo; La Regionalización Educativa en La América Latina. La Educación, 25, (87), 1981.

Paiva, V. e Paiva, Cesar; A Questão da Municipalização do Ensino. Educação e Sociedade, nº 24, agosto, 1986.

Pinto, Alda Tereza Torres T.; Descentralização na Administração Educacional. Problemas e Perspectivas. Revista da Faculdade de Educação, U.F.F., nº 2, 1980.

Pinto, José Marcelino de Rezende; A Implicação Financeira da Municipalização do Ensino de 1º Grau. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.

Pons, Gabriel; Consideraciones Alrededor de La Regionalización Educativa en un enfoque ecológico. Revista La Educación, 27, (92), 1983.

Roggi, Luiz Osvaldo; Planejamento Educativo 1959 - 1983. Questionamentos y aportes. Revista La Educación, 28, (94 - 95), 1984.

Rondinelli, Dennis A; Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, in: McGinn, Noel y Street, Susan; La Descentralización Educativa en América Latina: Política Nacional o Lucha de Facciones ? La Educación, 30, (99), 1986.

Samoff, Joel; The Bureaucracy and the Bourgeoisie: Decentralization and Class Structure in Tanzania, in: McGinn, Noel y Street, Susan; La Descentralización Educativa en América Latina: Política Nacional o Lucha de Facciones ? La Educación, 30, (99), 1986.

Sanchez, Luiz Nelson Cornejo; O Processo de Implantação do Sistema de Municipalização do Ensino de Arica. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1987.

Santa Rosa, Arthur C.A.; Administração Centralizada de Educação: Ideologia do Subdesenvolvimento Consentido. Revista da Faculdade de Educação, Niterói, R.J. jul/dez, nº 2, 1980.

Santos Filho, Jose Camilo; Federalismo, Poder Local e Descentralização: Suas Concepções e Interrelações. 1988. (mimeo)

Saviani, Dermeval; Escola e Democracia. Editora Cortez, 1983.

SE/SP; Relatório das Atividades do G.P.S. visando a Implantação de Novas Unidades de Despesa nas Delegacias de Ensino. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. 1987 (mimeo)

Silva, José Afonso da; Orçamento-Programa no Brasil. Editora Revista dos Tribunais, 1973.

Silva, Sebastião de Sant Anna; Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos, in: Silva, José Afonso da; Orçamento Programa no Brasil. Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

Souza, Alberto de Mello e; Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil. Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 42, R.J., 1979.

SP/LE; Decreto Estadual nº 26.978 de 05 de maio de 1987.

SP/LE; Decreto Estadual nº 29.618 de 02 de fevereiro de 1989.

SP/LE; Decreto-Lei nº 233 de 28 de abril de 1970.

SP/LE; Diretrizes e Ações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Junho, 1987 (mimeo)

Street, Susan; La Descentralización Educacional en América Latina: Política Nacional e Lucha de Facciones, La Educación, 30, (99), 1986.

Vieira, Paulo Reis; Em busca de uma Teoria de Descentralização: uma análise comparativa em 45 países. R.J., Edit. F.G.V., 1971.

White, Leonard D.; Decentralization, in: Vieira, Paulo Reis; Em busca de uma Teoria de Descentralização: uma análise comparativa em 45 países. R.J., Edit. F.G.V., 1971