

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ISADÓRA FERREIRA ANDRADE DA SILVA

**A GESTÃO ADMINISTRATIVA-FINANCEIRA DO ESTADO NA
EDUCAÇÃO DE NÍVEL FUNDAMENTAL**

VOLTA REDONDA

2017

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

A GESTÃO ADMINISTRATIVA-FINANCEIRA DO ESTADO NA
EDUCAÇÃO DE NÍVEL FUNDAMENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito do UniFOA como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito.

Aluna:

Isadóra Ferreira Andrade da Silva

Orientador:

Eduardo Alvarenga Tavares

VOLTA REDONDA

2017



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

A Gestão Administrativa-Financeira do Estado na Educação de Nível Fundamental

Elaborado por

Isadora Ferreira Andrade

apresentado

publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovada em

14 de Outubro de 2017

Banca Avaliadora:

Professor Orientador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Dedico este trabalho primeiramente Deus,
e segundo a minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus professores que desde o início do curso contribuíram direta ou indiretamente de alguma forma para a conclusão deste trabalho; à minha família que me apoiou nesses anos para que fosse possível eu chegar até essa fase acadêmica; e à minha turma que esteve presente e ajudando uns aos outros nessa caminhada. Agradeço também, de forma especial ao meu orientador, que se empenhou durante todo o ano para me auxiliar na elaboração e conclusão desta monografia, e se dedicou nas correções e alterações que se fizeram necessárias para a qualidade de conteúdo deste.

RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a importância da educação como política pública básica garantida pela Constituição federal como direito social e do cidadão, principalmente no nível fundamental, e a sua operacionalização de aplicação na prática escolar. Será discutida ainda sobre o financiamento por parte do governo desse serviço fundamental, a descentralização tanto da área administrativa quanto fiscal, e as dificuldades intrínsecas a essa gestão na sua aplicação prática. Será debatido também sobre a importância da participação da sociedade, tanto na fase de planejamento, quanto no momento de controle na sua fase de execução propriamente dita. Pretende-se realizar durante o curso do trabalho, uma comparação do que se encontra previsto no ordenamento jurídico sobre este tema, e como é a sua aplicação na prática do ensino.

Palavras-chave: educação para todos; descentralização administrativo-financeira; direito social e fundamental; participação social.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
2 A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL COMO UM DIREITO CONSTITUCIONAL.....	10
2.1 Recorte histórico sobre a temática educação para todos.....	11
2.2 A regra constitucional garantista Princípios e previsões constitucionais sobre o direito à educação.....	13
2.3 Adequação dos planos educacionais à diferentes localidades no país e seu atendimento à demanda.....	16
3 O FEDERALISMO E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	18
3.1 O orçamento público para a educação.....	20
3.2 Leis orçamentárias e distribuição de receitas públicas para o ensino.....	25
4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	28
4.1 Os conselhos estabelecidos por lei e sua atuação.....	30
4.2. Planejamento participativo na unidade escolar.....	32
4.3 Os instrumentos de controle na execução orçamentária.....	35
4.4 O engajamento dos movimentos sociais.....	38
5 REQUISITOS QUE POSSAM CONTRIBUIR PARA UM SISTEMA DESCENTRALIZADO DE ATENÇÃO À EDUCAÇÃO.....	41
5.1 No campo da educação.....	42
5.2 No campo tributário, administrativo e financeiro.....	45
5.3 No campo da participação social.....	47
6 CONCLUSÃO.....	51
7 REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento social e econômico do país está intimamente relacionado à educação, sendo esta um direito social e fundamental previsto na Constituição Federal vigente, devendo, portanto, ser oferecida pela Administração Pública. A fase escolar em que os cidadãos adquirem a maior parte dos conhecimentos necessários para a convivência social, como leitura e ensinamentos matemáticos, é a do ensino fundamental, sendo esta, portanto, o foco deste trabalho, esclarecendo como funciona sua gestão administrativa e financeira pela máquina pública.

No primeiro capítulo será abordado sobre a educação como um direito constitucional, realizando uma breve evolução histórica acerca das Constituições Federais desde 1934, para seja possível entender em qual momento da história do Brasil a educação fundamental passou a estar prevista no texto legal como um direito social e fundamental garantido pelo texto constitucional. Será abordado também sobre o papel da educação na vida do cidadão e da sociedade como um todo. Para uma explicação mais clara sobre tal assunto, é de suma importância a abordagem do que seriam políticas públicas, falando especialmente da “Educação para Todos”, firmada em uma conferência entre vários países com a busca da melhoria da qualidade de ensino, o motivo de ser uma regra garantista constitucional, e os princípios que se encontram intrínsecos a esta garantia. Apesar de existirem planos para a retirada desse direito do campo teórico passando para o prático, é preciso uma adequação do ensino de acordo com a realidade de cada localidade, de modo a garantir uma educação mais eficiente, assunto a ser discutido também nesta fase do trabalho.

No segundo capítulo será discutido sobre a descentralização tanto administrativa quanto financeira vinda pós Constituição de 1988 que influenciaram fortemente na gestão educacional no país. Com esta mudança de administração da máquina pública foi preciso também uma adaptação do orçamento público brasileiro, merecendo um detalhamento destas divisões financeiras entre os entes federativos, quais leis foram criadas em detrimento desta descentralização, como é realizado a distribuição de receitas públicas, e o que se encontra previsto acerca do assunto no ordenamento jurídico.

No terceiro capítulo será abordado sobre o envolvimento direto da sociedade na gestão do ensino. Ao se abordar sobre o sistema da administração brasileira, é preciso também falar sobre as pessoas que usufruem desse serviço prestado pelo governo, sendo a participação social um princípio inerente à gestão democrática, também prevista na carta magna, devendo ser estudado, por ser um instrumento capaz de interferir na realidade escolar. Serão esclarecidos alguns dos instrumentos mais comuns previstos em leis que são considerados como formas de participação popular, qual a importância destes, e como estes são usados na prática diária da sociedade, além de ressaltar a importância dos movimentos sociais na história da educação até a atualidade. Também será narrado também acerca da importância do planejamento escolar de cada escola com suas individualidades, com o envolvimento da sociedade e sobre os instrumentos de controle no momento da execução orçamentária.

O quarto e último capítulo funcionará como um encerramento, envolvendo algumas questões anteriormente já abordadas, como a importância de uma boa gestão educacional, e as formas de descentralização que se relacionam com o campo escolar. Primeiramente será abordado sobre a descentralização no campo escolar como um todo, passando de uma evolução de planos nacionais voltados para o ensino, para estaduais e municipais, estando estes mais adaptados às localidades em específico. Passará posteriormente para tratar sobre essa descentralização na área financeira, fechando com a do campo da participação social, passando a educação não-formal um papel muito importante no mundo escolar.

2 A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL COMO UM DIREITO CONSTITUCIONAL

A consciência de que a educação deve ser um direito de todos, sem distinção de qualquer tipo surgiu bem anteriormente da nossa atual Constituição. Com a Constituição de 1934 já ficou estabelecido que a União passa a ter competência legislativa para traçar diretrizes da educação nacional, e a educação passa a ser definida como direito de todos, e dever da família e dos poderes públicos (RAPOSO, 2005), passando a se assemelhar um pouco com o direito atual. Em 1986, foi realizada uma Assembleia Constituinte, considerada uma fundamentação legal nascida da vontade da sociedade, aprovada então a atual Carta Magna. A Constituição Federal de 1988 passou a reconhecer a educação como direito social fundamental e de responsabilidade do Estado, sendo um serviço público, na busca do ideal de igualdade material. A partir de então, criou-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/96 que no artigo 1º veio para disciplinar a educação escolar, e se desenvolve por meio do ensino em instituições próprias.

A educação é uma esfera social de extrema importância em qualquer sociedade na atualidade, pois além de ser um grande responsável pelo desenvolvimento do pensamento crítico do cidadão e ajudar a desenvolver inclusive suas relações fora do mundo acadêmico, é um dos principais garantidores da igualdade material, sendo o caminho para diminuir futuramente a desigualdade social e estimular o desenvolvimento do país através das pessoas formadas institucionalmente nele, e se relaciona diretamente com outro direito fundamental que é a dignidade da pessoa humana na obtenção do mínimo existencial para a obtenção de direitos sociais básicos.

Muito mais do que ensinamentos relacionados a disciplinas escolares, a educação é responsável pela libertação do homem, criando essas suas próprias opiniões sobre assuntos que estes aprenderam de outros homens. Paulo Freire (1977, *apud* SILVA) defendia que seria necessária uma educação para decisão, para uma responsabilidade social e política, ou seja, é através dela que o cidadão durante toda a vida forma parte de sua personalidade, desenvolvendo assim sua própria visão de mundo, podendo refletir sobre tudo aquilo que lhe foi ensinado, e passar isso para outros, que respectivamente encontrará outro a quem ensinar.

A escola é um processo político, não apenas porque contém uma mensagem política ou trata de tópicos políticos de ocasião, mas porque é produzida e situada em um complexo de relações políticas e sociais das quais não pode ser abstraída (FREIRE, 1977), portanto, além da formação acadêmica de costume, ela forma a sociedade para sua vida extra acadêmica. Segundo Freire (1977, *apud* SILVA) “a prática da liberdade só pode se concretizar numa pedagogia em que o oprimido tenha condições de descobrir-se e conquistar-se como sujeito de sua própria destinação histórica”, dessa forma, sua construção social fornecida nas instituições de ensino, são a base para o alcance da liberdade.

2.1 Recorte histórico sobre a temática educação para todos

As políticas públicas são ações e políticas desenvolvidas pelo Estado relacionadas ao planejamento de situações sociais, as quais buscam a resolução desses problemas ou pelo menos a melhoria, nas mais diversas áreas, como educação e saúde, por exemplo. Há mais de sessenta anos a educação foi declarada um direito humano básico para cada indivíduo e consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Desde então, esse direito foi reafirmado na Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979) e na Convenção sobre os direitos da Criança (1989), entre muitos outros instrumentos internacionais de direitos humanos (GUIMARÃES, 2015).

Um período de grande contribuição para o desenvolvimento do ensino público brasileiro foi com a criação da política pública voltada para o ensino chamada Educação para Todos. Tal Conferência realizada em 1990, organizada pela UNESCO, ocorreu em Jomtien, na Tailândia (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2013).

De acordo com o Instituto Ayrton Senna (2013) a Educação para Todos (EPT) é um compromisso global firmado por 164 governos reunidos na Cúpula Mundial de Educação, para oferecer a todas as crianças, jovens e adultos uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. Durante a conferência, foi estipulada a Declaração Mundial de Educação para Todos, com o intuito de impulsionar os esforços para oferecer a educação adequada para toda a população em seus diferentes níveis de ensino. Ao todo, mais de 150 governos adotaram esse compromisso.

Nesse projeto, tinham como metas o aperfeiçoamento do ensino e inclusão de crianças e adolescentes nas escolas, para que todos passassem a ter a oportunidade de receber uma educação de qualidade, tanto acadêmica quanto social, que deveriam ser cumpridas até o ano de 2015, mas que a maior parte dos países, ainda hoje não cumpriram totalmente os objetivos.

Dentre as metas desse projeto, estão:

1. Expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
2. Assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015;
3. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação para a cidadania;
4. Alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos;
5. Eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade;
6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2013)¹.

Apesar da fixação dessas metas, os países individualmente estabeleceram objetivos separadamente, de acordo com a necessidade de cada um, para serem cumpridos com o objetivo de melhorar a educação do país. Os objetivos fixados pelo Brasil foram:

- Acesso ao ensino fundamental está quase universalizado, com 94,4% da população de 7 a 14 anos incluídos nesse nível de ensino;
- A proporção de jovens na idade própria que se encontra no ensino médio é mais que o dobro da existente em 1995, mostrando expressivo avanço no acesso à educação secundária;
- Redução das taxas de analfabetismo entre jovens e adultos;

¹ Site criado pela ONG brasileira, fundada pela família Senna em 1994, voltado para a busca do direito à educação, principalmente em nível fundamental e médio das crianças e jovens com um ensino de qualidade, exibindo informações sobre congressos voltados para essa área, e informações contidas em lei, atuando com gestores públicos, educadores, e pesquisadores para construir políticas e práticas educacionais.

- Aumento no acesso ao ensino superior (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2013).

Dessa forma, independente das individualidades presentes na realidade educacional de cada país envolvido, ambos, através da participação dessa conferência, procuram por uma melhora principalmente no acesso à educação sem distinguir qualquer diversidade, de modo que se alcance uma maior paridade material ao fornecer esse serviço público essencial a todos.

Além de objetivos e metas fixadas com o objetivo do desenvolvimento da qualidade do ensino em geral, nacional e internacionalmente, a constituição Federal vigente atualmente no país estabelece garantias constitucionais, que são normas que protegem o exercício dos direitos, tanto individuais quanto coletivos expressos na carta magna, assegurados por princípios, que são pilares garantidores do direito, a base de um sistema jurídico e político, presentes nas normas, e que devem ser seguidos sob sujeição de inconstitucionalidade. Esses pontos vão muito além de conceitos, já que estão presentes diariamente da vida do cidadão, e por isso vão abordados para seu melhor esclarecimento no próximo tópico.

2.2 A regra constitucional garantista, Princípios e previsões constitucionais sobre o direito à educação

A promoção da educação como um direito social, foi reconhecida apenas com a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 6º estabeleceu que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Portanto, a garantia da educação por parte do governo, é uma forma de dar o direito ao ensino àqueles que não possuem condições financeiras para arcar com esse gasto, sendo uma forma de diminuir a desigualdade social (SILVA; TEXEIRA, 2012).

A Constituição Federal de 1988 garante os direitos e deveres de todo cidadão em seu artigo 205 quando diz que “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade,

visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Direito de todos, pois é um direito social fundamental de qualquer pessoa, e dever do Estado, pois é ele quem tem a obrigação, já que está previsto na lei, de criar escolas públicas para atender sua população.

A própria constituição garante educação a todos, mas há ainda um reforço de outras leis que regulamentam esse dever do Estado. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dispõe sobre a proteção às crianças e aos adolescentes de todo o território nacional, e em seu artigo 2º descreve qual a sua faixa etária de abrangência, deixando expresso que “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aquela entre doze e dezoito anos de idade”. O artigo 3º dessa lei reforça o que foi colocado na constituição, ao dizer que “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”, dessa forma, como já foi exposto que o direito à educação é um direito social, que é ramo dos direitos fundamentais, este deve ser garantido principalmente às crianças e aos adolescentes, que na maioria dos casos, tem a alfabetização, e o estudo obrigatório dentro dessa faixa etária.

A educação é um serviço não exclusivo do Governo, ou seja, é permitido também ao setor privado, criar escolas, promovendo também a educação, complementando a função do Estado, apesar de cobrar por isto. Isso ocorre, pois o governo não consegue oferecer ensino a todos com completa eficácia, abrindo espaço assim para o setor privado intervir oferecendo àqueles que preferem pagar por uma educação, na maioria das vezes de maior qualidade (CASSINI; ARAUJO, 2013).

Portanto, seja no setor público ou privado, todos tem o direito ao acesso à educação, tendo o Estado o dever de criar escolas de acordo com a demanda de alunos, nos níveis fundamental e médio, tendo que acolher estes que por escolha dos pais ou falta de condições financeiras escolheram matricular seus filhos em uma escola pública (BRASIL, ECA, 1996, art.4).

Esse direito fundamental é amparado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos mais importantes do Estado Democrático de Direito, até porque é dele que derivam todos os outros e não se resume a apenas um pilar do

direito, mas sim a um atributo inerente a todo ser humano. De acordo com Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2005, p. 95 *apud* PIMENTEL, 2012, p.1)

[...] para que a pessoa humana possa ter dignidade necessita que lhe sejam assegurados os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados) como " piso mínimo normativo", ou seja, como direitos básicos.

Esses direitos sociais, direitos fundamentais de segunda geração, são essenciais para o mínimo existencial de qualquer cidadão, para que esse possa viver dignamente, com garantias que devem ser fornecidas pelo Estado em que vive. Um dos principais objetivos da educação é formar a pessoa para a liberdade que vem pelo conhecimento, pela possibilidade de opções ou alternativas; formar para a cidadania, a plenitude dos direitos e, por último, formar para a dignidade da pessoa (PIMENTEL, 2012). Portanto, o ensino passado nas instituições acadêmicas, não é responsável por passar meras informações didáticas, mas também por construir um cidadão social, que adquira atributos próprios através dos ensinamentos que lhe foram passados.

Segundo Dutra (2006) toda luta no Brasil por uma educação para todos representa a afirmação de nosso país como uma república, ou seja, a partir do momento que buscam que todos devem ter acesso à educação, independentemente das diferentes condições de localidades e distintos costumes, esse direito social vem para atender o interesse geral dos cidadãos, esperando garantir efetivamente a igualdade de condições.

A Constituição da República, quando adota como princípio a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, compreendido como efetivação do objetivo republicano de promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, prevê uma sociedade com escolas abertas a todos, em qualquer etapa ou modalidade, bem como o acesso a níveis mais elevados de ensino (DUTRA, 2006).

As desigualdades existentes vêm sendo reforçadas por uma cultura já predominante, e que mesmo com todo comprometimento do Estado como um todo, as dificuldades para se conseguir essa igualdade ainda são inúmeras, e que ainda muito há para se fazer em prol desta sociedade mais justa e com condições senão iguais, mais que pelo menos tenham as mesmas oportunidades.

Através dessas garantias estabelecidas na constituição, princípios e normas, surgiu a necessidade de tirá-los do plano teórico e colocá-los em prática. Para isso foram criados diversos planejamentos voltados para áreas específicas essenciais para a população, como saúde e educação. Como este trabalho está voltado para a área educacional, no próximo ponto de abordagem será dissertado sobre planos voltados para o ensino.

Mesmo com a elaboração dessas estratégias para que essa aplicação de torne mais eficiente, é de conhecimento que nem sempre o que foi aplicado no plano prático em uma localidade, será eficaz se implantado em outras, mesmo que dentro do mesmo território nacional. Isso ocorre, pois o Brasil é um país de grande diversidade, e as realidades regionais, tanto econômicas, de recursos, quanto culturais são muito distintas umas das outras, surgindo a necessidade de projetos levando em conta as individualidades de cada lugar, que será o abordado a seguir.

2.3 Adequação dos planos educacionais às diferentes localidades no país e seu atendimento à demanda

Por conta da necessidade da realização de ações que contribuíssem para o aperfeiçoamento da educação brasileira, um documento com força de lei a ser cumprido por todos os Estados e Municípios do país para que possibilite a melhoria da qualidade da educação em nosso país foi redigido.

Em 2014, o Congresso Federal sancionou o Plano Nacional de Educação (PNE) com a finalidade de direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no país. Esse plano foi elaborado com força de lei, o PNE estabelece 20 metas a serem atingidas nos próximos 10 anos (PANTELIADES, 2015, p.01).

Apesar da fixação desses objetivos serem metas gerais a serem buscadas, um grande problema encontrado na sua aplicação prática, é a imensa diversidade regional presente no campo empírico, tanto relacionado a questões financeiras, quanto cultural, e geológico.

Outro plano educacional realizado visando o aperfeiçoamento da educação do país é o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Nele estão contidos o conjunto das ações da escola, incluindo o projeto político pedagógico e o cálculo dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do plano (MENEZES, 2001),

sendo, portanto, um programa educacional mais fechado, não abrangendo de maneira tão genérica quanto o Plano Nacional de desenvolvimento.

O PDE, de forma geral, é a trajetória que a escola, com seus mecanismos de participação e envolvimento, traça para si mesma, tendo por base a avaliação do aprendizado de sua identidade. O plano tem por base as finalidades da escola, a avaliação do aprendizado dos alunos, suas finalidades e as expectativas e consenso da comunidade escolar, e é elaborado por um período de cinco anos e aprovado pelo colegiado escolar (MENEZES, 2001).

Dessa forma, este programa estudantil, é mais direcionado a cada região escolar, atendendo as necessidades das demandas mais especificamente.

O PDE foi adotado pela primeira vez em 1994, em escolas de Minas Gerais e de Alagoas; em seguida, em 1996, pelas escolas de Roraima e, em 1997, nas escolas estaduais do Tocantins, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, e sua consolidação dos diversos PDEs por delegacias regionais de ensino e regiões socioeconômicas dos estados constitui a principal base do planejamento estratégico plurianual e do orçamento do programa anual das secretarias de educação.

Com esse plano o MEC ajuda a comunidade escolar a identificar e a enfrentar os seus problemas, auxiliando as escolas públicas a melhorarem a sua gestão, vendo os problemas escolares dentro da realidade de seu público e localidade. A importância desse plano vem da realidade que nem sempre o que foi suficiente para atender a problemática e alunos de uma região, será o suficiente para atender a de outra, já que as condições de vida, geográficas, e estruturais são bem diferentes. Por conta disso, as necessidades de focos regionais e locais de administração foram se tornando necessárias ao longo do tempo, já que uma Gestão geral e abrangente, não estava mais sendo suficiente para cingir as necessidades de toda a população brasileira, deixando para último plano as vezes, áreas de extrema importância por não estarem visíveis aos olhos do administrador público. A partir dessa necessidade, adotou-se o sistema descentralizado de gestão, que será o assunto abordado no próximo capítulo.

3 O FEDERALISMO E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O Brasil é um país que tem em sua organização interna a forma federativa, existindo a divisão do poder entre os entes do Estado. A partir disso, pode-se inferir que a União deve ser tida segundo Lima (2008) como o núcleo do Estado Federal, o que atribuiu ao marcante conceito de Federalismo a premissa da descentralização do exercício de poder político levado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida.

Em outros termos, a descentralização se conceitua como uma repartição de poderes, ou seja, de um lado encontra-se a esfera federal (governo central) e de outro as unidades autônomas (estados-membros) que possuem relativa independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira. Essa repartição de competências é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada (LIMA, 2008, p.1).

Dessa forma, a gestão administrativa e financeira de toda a nação é dividida entre os entes da federação, sendo eles, União, Estados, e Municípios, cujos possuem suas atribuições já pré-estabelecidas, e não havendo a centralização dessas a apenas uma unidade federativa, sendo uma federação tridimensional, de forma que exerçam essas funções de maneira mais atenciosa visando a qualidade oferecida.

No âmbito da educação, também foram fixadas as competências de cada um desses entes, de modo que cada um invista na área que lhe foi conferida. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) no seu artigo 11, inciso V, o “Município é incumbido de oferecer a educação infantil e com prioridade o ensino fundamental” e segundo o site Todos Pela Educação (2012) a distribuição dos recursos públicos precisa dar “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade”, ou seja, antes de atender a essas regras, o município não pode investir em outras áreas da Educação, por exemplo, construindo uma universidade municipal. Dessa forma, sua parte da verba destinada ao ensino, deve ser investida na educação infantil.

No artigo 10, inciso VI, consta que “os Estados devem ser responsáveis por assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio”, sendo ainda incumbidos de definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, garantindo a distribuição proporcional das responsabilidades como expressa no inciso II do mesmo artigo.

Em relação à União, no artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases em seus incisos II, III e IV constam que “além de sua rede de ensino superior e sua presença em outros níveis e modalidades de ensino”, “deve exercer função técnica de apoio e financiamento”, e “tem incumbência de articular toda a organização da educação nacional” (BRASIL, 1996). Dessa forma, é a União que deve investir na educação de nível superior, tanto nas instituições quanto nos financiamentos estudantis.

Antes da Constituição Federal de 1988, a pirâmide de União, Estados, e Distrito Federal se encontrava com a União no topo e o município na base, ou seja, a união tinha o dever de prestar quase todos os serviços essenciais, como educação e saúde, recebendo, portanto, a maior parte da renda havendo uma maior centralização dos serviços essenciais. Segundo Oliveira *et al* (2010) “a Constituição Federal Brasileira de 1988, reconheceu o Município como instância administrativa”, significando que com a Carta Magna de 1988, muitos papéis foram transferidos para o município, como principalmente a educação e a saúde pública, porém, a distribuição de renda continuou a mesma.

No campo da educação, em seu artigo 211, oportunizou a possibilidade de organização de seus sistemas de ensino em colaboração com a União, os Estados, O Distrito Federal. Os Municípios devem manter cooperação técnica e financeira com a União e com os Estados, através dos programas de educação infantil e de ensino fundamental, como expressa em seu artigo 30 (OLIVEIRA *et al*, 2010).

Portanto, é possível observar uma municipalização do sistema de divisão de funções estabelecido na atual Constituição Federal, transferindo papéis de grande importância para os municípios, havendo uma descentralização na gestão dos serviços fundamentais. A efetiva descentralização vem-se constituindo em um grande desafio, visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes

estruturas organizacionais (OLIVEIRA *et al*, 2010). Isso ocorre, pois há uma distribuição espacial do uso e controle de determinada área de gestão, de forma a garantir a eficácia, que no caso, é da educação.

A descentralização implica a distribuição espacial do uso e controle do poder e pode, de forma abrangente, ser definida como “um processo (dinâmica político-social) que visa importantes mudanças em relação à forma de governo (descentralização política), à gestão (descentralização administrativa) do sistema educacional, mediante redistribuição e/ou delegação do poder, relacionados às estruturas (organizacionais), aos atores (institucionais, grupais e individuais) e aos processos estratégicos, seja em nível espacial (subnacionais e subsetoriais), seja em certas áreas e funções ou em relação a algumas instituições (descentralização funcional)” (MENEZES; SANTOS, 2001).

Dessa forma, é possível perceber que a descentralização administrativa nos entes federativos, é uma forma de melhor suprir o atendimento às demandas, com investimentos mais focalizados nas áreas de interesse, tendo por consequência a melhoria da qualidade do fornecimento desses direitos fundamentais.

Ao se falar em descentralização administrativa, é inevitável abordar acerca da redistribuição financeira, já que ao se passar uma função para outro órgão federativo, é preciso também que se pense em com qual recurso este irá exercer determinada função acrescida. Por se tratar de função pública, qualquer orçamento para tal finalidade deve estar previsto em lei, como ocorre com o destinado à educação, estabelecendo da onde virá cada recurso, e em qual percentual será gasto em determinado fim. Para isso, foram criadas leis orçamentárias, que permitem uma melhor organização dessa parte da administração pública, que será o assunto abordado no presente capítulo.

3.1 O orçamento público para a educação

Com as novas atribuições impostas aos entes da federação com a reorganização da Constituição Federal vigente atualmente no Brasil foi necessário também pensar na forma que estas iriam sustentar financeiramente esses novos investimentos sociais.

A organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os estados e municípios, o que se aplica também ao

financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino (OLIVEIRA *et al*, 2010).

Por conta dessas necessidades, a própria carta Magna instituiu algumas regras financeiras, de mínimos a serem investidos, como uma forma de garantia que esse novo modelo não ficaria desamparado. Segundo o site Todos pela Educação (2012) a constituição exige que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. A lei é a mesma para os estados e, no caso da União o percentual mínimo é de 18%. Apesar dessa regra legalmente expressa no ordenamento jurídico brasileiro, não ter sido realizado de fato, além disso, para que essa mudança fosse eficiente, necessitaria de uma nova fonte de arrecadação para suprir essas novas necessidades, já que não basta acrescentar funções, sem haver recursos financeiros suficientes para tal dever.

Antes, cabia à União prestar serviços essenciais como a educação, recebendo este ente, grande parte das verbas para financiamento dessas atribuições. Percebe-se que, mesmo com a mudança drástica ocorrida na organização na prestação desses, só o que foi modificado e pré-fixado, foi o percentual a ser investido, e não uma nova fonte de investimento. Apesar dos Municípios terem assumido papéis de extrema importância, vendo-se uma verdadeira municipalização administrativa, a renda continua praticamente a mesma.

Dessa forma, mesmo esse novo modelo tendo como objetivo principal descentralizar os serviços públicos da união, distribuindo para Estados e Municípios, gerando mais foco e eficiência, essa má distribuição da renda entre os entes públicos acarreta como uma consequência da falta de investimento, um efeito rebote.

O secretário da Educação e Cultura do Estado do Tocantins, Danilo de Melo Souza, afirmou que a prioridade deve ser aumentar os investimentos públicos na educação infantil, também conhecida como pré-escolar. Estudos já mostraram, frisou que os investimentos na pré-escola proporcionam retorno muito maior que os investimentos no ensino superior (CASTRO, 2013).

Por ser nessa fase, no ensino fundamental, o período em que se tem a maior absorção de aprendizado, e por ser desde então que se deve estimular o interesse

no ensino, faz-se necessário, um maior investimento, principalmente financeiro nessa área, sendo possível através disto, o treinamento adequado e implantação de programas que despertem o interesse dos alunos na educação, refletindo para toda a vida à frente.

O economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Waldery Rodrigues Júnior, informou que o Brasil tem 50,5 milhões de alunos na educação básica. Para ele, são necessários investimentos pesados nesse setor, para que a qualidade da educação e dos estudantes brasileiros aumente com o passar dos anos. Ele criticou os baixos investimentos e a má distribuição dos recursos públicos para a educação. 40% dos estudantes que terminam o ensino fundamental não sabem que uma hora tem 60 minutos e não 100 minutos. Waldery disse que a qualidade da educação está direta e brutalmente ligada à capacidade de crescimento econômico e desenvolvimento dos países (CASTRO, 2013).

Segundo Castro (2013) Na educação, gastamos mais do que países como Canadá, Alemanha e Reino Unido, proporcionalmente ao PIB. Isso não significa, porém, que o gasto no ensino público é suficiente. Isso significa que os recursos financeiros destinados para tal finalidade não são insuficientes como se pensa, mas sim mal distribuídos e investidos pelos gestores públicos. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico² (2015 *apud* G1, 2015, p1) “o Brasil teve o maior crescimento proporcional em investimento na educação pública entre mais de 30 países, mas perdeu em outros indicadores e no gasto médio por aluno”. Portanto, mesmo os gastos com a educação brasileira sendo a média até da que países desenvolvidos utilizam, o problema ainda se encontra no gasto por aluno.

O Brasil gastou cerca de 3.000 dólares anuais por aluno da educação básica, enquanto, em média, os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem cerca de 8.200 dólares por aluno dos anos iniciais, 9.600 por aluno dos anos finais e 9.800 por aluno do ensino médio. O Brasil não integra a OCDE, mas compõe o relatório para fins de comparação (G1, 2015, p1).

² A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) é uma organização internacional composta por 34 países que promovem os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. A organização atua como uma plataforma que pretende comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A maioria dos membros da OCDE é composta por economias com um elevado PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano e são considerados países desenvolvidos (MARIA, 2015, p.1).

Após se verificar esses dados, a indagação que deve ser analisada mais a fundo é que, se o gasto na educação supre as necessidades econômicas do ensino brasileiro, já que quando comparado a outros países se encontram até superiores, para onde estão indo esses investimentos, já que não estão sendo destinados diretamente aos alunos?

Em 2012, o investimento em educação básica no Brasil foi da ordem de 4,7% do PIB, enquanto a média OCDE é de 3,7%. Em relação a 2005, o investimento por aluno da educação básica no Brasil cresceu 210%, enquanto na média da OCDE esse crescimento foi de 121% (G1, 2015, p.1).

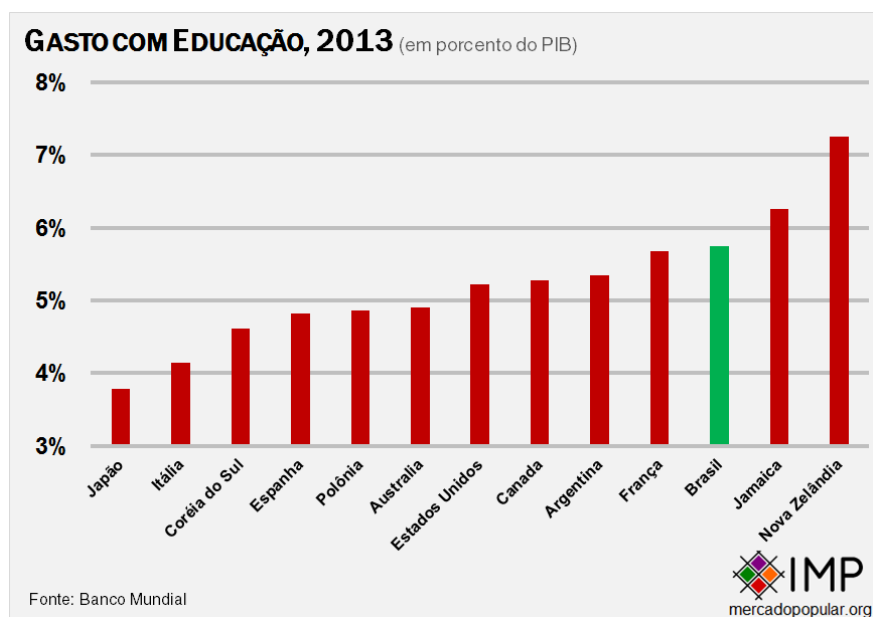
Percebe-se, através desses dados, que mesmo o investimento nesse direito fundamental sendo alto, não está correspondendo aos seus resultados finais, deduzindo-se, portanto, que as receitas não estão sendo aplicadas de forma eficaz.

Enquanto o gasto médio entre os países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) por estudante na educação básica é de US\$ 6,4 mil, aqui no Brasil o investimento é apenas da ordem de US\$ 1,5 mil. Portanto, quatro vezes menor. Na educação secundária, equivalente ao nosso Ensino Médio, o gasto médio por estudante nos países da OCDE é de US\$ 8 mil, cinco vezes o valor aqui investido. Já no ensino superior, a nossa despesa por aluno está bem próxima à dos países-membros da organização: US\$ 10.067 contra US\$ 12.226 (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2015 *apud* G1, 2015, p.1).

Como já foi descrito anteriormente nesse trabalho quando abordado sobre os planos educacionais brasileiros, “após pressão da União Nacional dos Estudantes (UNE), o Governo Federal aprovou em 2014 o Plano Nacional da Educação (PNE), que garante para a educação pública nada menos do que 10% do PIB até 2024” (OLIVEIRA, 2016, p.1). Mas fazendo uma relação do percentual que já é investido, com o fixado pelo plano será que a solução proposta pelo PNE é a correta para os problemas educacionais brasileiros e que 10% do PIB para a educação garantirá o desenvolvimento do ensino do país?

Com a junção de todas as informações contidas nesse capítulo, é possível avaliar que a falta de recursos destinados à educação, não é a questão-chave a ser observada, já que segundo Oliveira (2016) o Brasil é um dos países que mais gasta em termos proporcionais do mundo nessa área, como mostra o gráfico a seguir.

Figura 1: Gastos com educação, 2013.



Fonte: Banco Mundial *apud* Oliveira (2016)

Fazendo um comparativo com a lista de países contidos na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico colocado por Maria (2015), dentre eles estão Japão e Itália, dos quais como mostra no gráfico acima, possuem uma porcentagem de investimento do PIB no ensino, bem menor do que o aplicado no Brasil, sendo mais uma comprovação de que não é o valor investido, o problema educacional do país.

De acordo com Oliveira (2016) “não apenas já gastamos mais que a média internacional, como nosso gasto por aluno necessariamente irá aumentar por inércia, mesmo se não aumentarmos a proporção do orçamento direcionada à educação”. Essa avaliação se deu ao analisar as taxas de natalidade que está caindo com o passar dos anos, dessa forma levando a uma proporção cada vez menor de crianças e adolescentes na população brasileira, o que diminui o número de matrículas e, portanto, aumenta o gasto por aluno. Dessa forma, mesmo se não houver um aumento nesse percentual de investimento, o gasto por aluno irá aumentar. Mas será que com o passar do tempo então, a situação do ensino brasileiro consequentemente vai se desenvolver? Ou o problema ainda será a maneira que se tem aplicado essas receitas?

Para entender esse ponto do assunto, é importante conhecer como é realizada a distribuição das receitas destinadas ao ensino em seus níveis de federação como será abordado no próximo tópico.

3.2 Leis orçamentárias e distribuição de receitas públicas para o ensino

Como já foi abordado anteriormente, com a Constituição de 1988 veio uma reorganização de funções dos entes federativos, ficando carentes, porém, de uma reorganização financeira legal. Será que ao se transferir funções anteriormente pertencentes à União, para os Estados e municípios, resolve-se o problema de prestação de serviços públicos com desfoque e de baixa qualidade? Esses entes teriam estrutura tanto administrativa quanto financeira para suportar tais papéis que lhe foram acrescidos?

Já é possível entender, que a gestão eficaz do Estado não depende somente que questões administrativas de alocação de funções, nem tão somente de investimento financeiro, ou capacitação dos recursos humanos envolvidos. É evidente, que para o bom funcionamento da máquina estatal, a junção desses pontos para que funcionem juntos é essencial, já que a administração pública não é um assunto que se pode simplificar a apenas simples ordens a serem obedecidas.

Para uma a base de uma boa Gestão, precisa-se inicialmente pelo menos de um projeto a ser seguido de modo que através desse sejam estabelecidos objetivos a serem alcançados ao longo do percurso; recursos financeiros para colocar esse projeto inicial em prática; e investimento financeiro para que o projeto possa sair do plano teórico para o prático, e ocorra a efetiva capacitação dos recursos humanos, visando a qualidade do serviço.

Observando um desses requisitos essenciais de uma boa administração, têm-se os planos estabelecidos por lei, de forma que sejam planejamentos para o presente e futuro próximo dos investimentos a serem realizados em cada área pública. Para que se tenha um controle de quanto se vai poder gastar em cada área de investimento essencial como saúde, educação e saneamento existem três documentos bases que consistem num planejamento de investimento público, desde a fase de elaboração até sua aplicação.

O Plano Plurianual (PPA) traz as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, e tem vigência de quatro anos, portanto deve ser elaborado criteriosamente, imaginando-se aonde se quer chegar nos próximos quatro anos, expressando a visão estratégica da gestão pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual, ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) É o orçamento anual propriamente dito, prevendo todos os gastos do governo para o próximo ano. Você encontrará na LOA a estimativa da receita e a fixação das despesas do governo. É dividida por temas, como saúde, educação, e transporte, e prevê também quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados (BLUME, 2016).

Dessa forma, a Lei Orçamentária Anual (LOA) faz a estimativa das receitas e autoriza as despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação; a LOA concretiza os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Segundo o site da Câmara dos Deputados (2010) com base no PPA aprovado, o governo federal envia anualmente ao Congresso o projeto de uma outra lei: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse projeto, que também precisa ser aprovado pelos parlamentares, define as prioridades que irão nortear a Lei Orçamentária da União (LOA), conhecida como Orçamento da União. A LDO é apresentada e votada no início do ano, e a LOA, no segundo semestre. Isso ocorre porque o planejamento deve ser feito com antecedência.

Além de seguir essas leis orçamentárias, segundo Costa (2006) a educação no Brasil ganhou contornos bastante complexos depois da Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional nº. 14 de 1996, a Lei nº 9394 Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, e a Lei nº. Segundo o site Fael (2010) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) é a legislação fundamental que rege o Sistema Educacional Brasileiro, que promove a descentralização e a autonomia para as escolas e universidades, além de instituir um processo regular de avaliação do ensino. Essa lei é mais uma forma criada para a busca de uma educação que não só atenda toda a demanda social, mas também proporcione um ensino de qualidade, de modo que se possam formar jovens para o futuro do país.

Nos seus artigos 70 e 71 da LBD 9394/96, estão estabelecidos o que compõe e o que não constitui despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. O Fundef disponibiliza a aplicação de, no mínimo, 60% para o pagamento de profissionais do magistério. Os repasses

para estados e municípios são feitos em conta específica do Fundef no Banco do Brasil (HAMZE, 2015).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implantado, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, servindo como um fundo de receitas específicas para a realização de determinados objetivos dentro da educação do país.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (HAMZE, 2015).

Dessa forma, essas leis, planos e projetos, se interligam indo de acordo com princípios constitucionais, como uma forma da Gestão pública buscar o aperfeiçoamento do sistema educacional, principalmente de nível básico e fundamental do país, garantindo repasse de recursos específicos para determinados fins, apesar de não haver uma adequada distribuição financeira.

Mas para que uma boa administração do sistema público educacional ocorra, vai além da questão financeira, ou de redistribuição de funções. A participação da população nesse processo de aperfeiçoamento educacional é de extrema importância, já que são estes que usufruirão desse serviço essencial e que vão sentir o reflexo da qualidade oferecida em seu dia a dia. Portanto, mais presente que os órgãos públicos, devem estar o cidadão, que é o principal interessado nesse processo. Portanto, a participação social no sistema educacional brasileiro também é uma forma de exercício da cidadania, e apesar de não ser de conhecimento de grande parte da sociedade, deve ser mais divulgado e abordado, cujo tópico será o discutido a seguir.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O Brasil ha tempos vive o momento da gestão democrática, cuja ideia central é o envolvimento do cidadão comum na organização político-social de seu país, incluindo até mesmo seu engajamento nos direitos básicos e fundamentais garantidos na Constituição Federal, como a saúde e educação. Segundo Rocha (2011) a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco da transição democrática brasileira, pois deu ao Estado brasileiro uma feição democrática, bem diferente do que ocorria anteriormente com o regime autoritário. Com isso a participação social em diferentes áreas, passou a ser uma realidade prevista constitucionalmente, fortalecendo a imagem de um Estado democrático de direito.

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos (DALLARI, 1996. P. 13-51, *apud* ROCHA, 2011, p. 01)

O princípio da administração pública da publicidade, é um pilar de sumo importância para a concretização dessa democracia participativa, já que ela garante a transparência dos atos prestados pela gestão pública, possibilitar ao cidadão o acesso às informações relativas a ações do Estado, incluindo gastos e políticas públicas realizadas. Com o acesso a essas informações pela população, dá a estes a possibilidade de se envolver e fiscalizar as ações públicas que são prestadas para eles mesmos.

A falta de participação, na verdade, serve à velha cultura dominante pautada no centralismo das decisões e na obediência incondicional das massas às normas e determinações que, além de raramente corresponderem a seus interesses, necessidade e preocupações, ainda voltam-se a impedir sua participação consciente (AMARO, 1997, p. 47 *apud* SANTOS *et al* 2013, p. 01).

Mesmo a participação social estando prevista legalmente, o que garante que ela funcione ou não, é a sociedade que a desfruta. Quando a população luta por uma educação de mais qualidade, por vagas em escolas para seus filhos, e acompanham seu desenvolvimento escolar, está exercendo o direito a educação através da participação social. Mas esse envolvimento e fiscalização popular ainda é uma realidade distante da presenciada na atualidade, apesar de garantida em lei.

Segundo Santos *et al* (2013) a sociedade tende a se tornar cada vez mais alienada, ou seja, alheia a qualquer tipo de concepção sobre direitos sociais. Isso ocorre pela comodidade ou realidade que estes vivem.

A população que frequenta a escola (principalmente a pública) é a mesma atendida em outras instituições sociais. Famílias desagregadas, desemprego, fome, violência, sofrimento e injustiça social também frequentam as escolas, através de crianças e adolescentes, agitados, frágeis e cheios de esperança. (AMARO, 1997, p. 13 *apud* SANTOS *et al*, 2013, p. 01)

Portanto, é possível perceber que o investimento e incentivo à educação envolvem questões sociais muito maiores do que aparentam, cuja população tem papel primordial de fiscalizar e buscar sempre sua evolução. A educação deve ser entendida em uma perspectiva social, visando a plena expansão dos sujeitos sociais, autonomia e emancipação humana, pois dentro do âmbito escolar eclodem as mais diversas expressões da “questão social” (SANTOS *et al*, 2013), ou seja, não deve ser olhada apenas pelo ângulo do ensino, já que dentro dela tem outras questões envolvidas que influenciam diretamente para a qualidade desta.

Uma das formas do exercício da cidadania através desse princípio que está intimamente atrelado à democracia é através da criação de conselhos, criados sempre para uma determinada finalidade em uma área de direito fundamental específica, nos quais um colegiado representa os interesses coletivos. Além disso, a população pode estar presente diretamente participando e garantindo seus direitos constitucionais, através da fiscalização orçamentária, já que um dos instrumentos de controle orçamentário é o realizado pela sociedade, que através do princípio da publicidade, permite que a população tenha acesso aos gastos públicos, devendo estes o dever da sua divulgação por vias acessíveis. Outra forma da efetiva participação social, é a realizada através de movimentos sociais, que são os responsáveis a muitos anos pela luta de grande parte dos direitos constitucionais que possuímos atualmente, cujos assuntos serão mais profundamente abordados nesse capítulo.

4.1 Os conselhos estabelecidos por lei e sua atuação

Pode-se dizer, que a criação de conselhos, está intimamente relacionada a democracia e à prática da cidadania, e conseqüentemente a participação social no aprimoramento dos direitos fundamentais. De acordo com o Ministério da Educação (2004) a complexidade da sociedade atual, o processo de democratização, e o desejo de participação nas políticas públicas, fomentaram o surgimento de Conselhos, criando as políticas setoriais, sendo estes hoje uma estratégia de democratização das ações do Estado. Portanto, os conselhos são uma forma de gestão pública, divididos em setores ou categorias defendendo interesses comuns, de maneira que a sociedade possa exercer sua cidadania.

Os conselhos em geral têm como objetivo oportunizar a participação da população em questões importantes da vida de todos e todas, pensa e busca soluções de forma coletiva para problemas graves da população, e faz com que a população possa cobrar e fiscalizar o que o poder público deveria fazer para o bem comum (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2006).

Quanto aos Conselhos voltados para questões educacionais Cury (2006) descreve como um órgão público voltado para garantir o direito constitucional da cidadania, cujo fundamento é o direito à educação, organizado por um órgão colegiado, formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizado. Dessa forma, o Conselho Nacional de Educação é uma maneira pelo qual a população pode buscar o aperfeiçoamento de um direito fundamental que é a educação, através de representantes que se situam no mesmo plano para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão e defende o interesse comum.

O Conselho Nacional de Educação (CNE). Ele foi criado pela Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 9.131/95.4 Ele faz parte da administração direta do Ministério da Educação como órgão público, administrativo e colegiado com funções normativas, consultivas e de assessoramento e sua atividade é de caráter permanente. É o que se pode ler tanto na função normativa disposta no art. 8, § 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) quanto no § 1º do art. 9 da mesma lei (CURY, 2006).

Dentre as funções do Conselho de educação, além de buscar políticas públicas que atendam as necessidades da sociedade, dentro desta, está a normativa. Segundo Cury (2006, p.2) “essa função, aproxima organização da

educação para dentro da lei, interpretando-a, e aplicando em prol das finalidades maiores da educação escolar”. Por isso, o conselheiro, que seria o ator que representa cada conselho em prol da sociedade, busca aplicar a legislação da educação escolar para garantir um direito da cidadania.

A atual Lei n. 9.394/96 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), decorrente do art. 22, XXIV da Constituição, recepciona, em seus art. 8 e 9 o já criado Conselho Nacional de Educação pela Lei n. 9.131/95 e incumbe Estados, Distrito Federal e Municípios na criação de seus órgãos normativos dentro de seus sistemas de ensino. Por força de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, por continuidade do que era exigido pelo art. 10 da Lei n. 4.024/61, no caso dos Estados, tais órgãos se denominam Conselhos (Estaduais/Municipais/Distritais) de Educação (CURY, 2006).

Portanto, os conselhos são divididos em diversas matérias, como da educação, da saúde, de assistência social, como também por esferas, municipais, estaduais, nacionais ou regionais, tratando estes das matérias de sua especialidade.

Uma forma de demonstrar o poder que esses órgãos possuem na vida prática da sociedade, é através de práticas realizadas por eles como ocorreu com o Conselho Estadual de Educação. Na nova regra de aprovação do ensino médio e fundamental, de acordo com Wenzel (2016) ao invés de repetirem o ano, os estudantes iriam se beneficiar da chamada progressão parcial, ou seja, se reprovarem em três disciplinas, passará para a série seguinte fazendo reforços e novas avaliações nas cadeiras que deixou pendências.

Um dos objetivos da medida é evitar a evasão. De acordo com a Secretaria Estadual de Educação, dos 485 mil estudantes matriculados, mais de 40 mil serão reprovados neste ano. O que é um grande incentivo para o abandono da sala de aula. No ensino médio, a projeção é que 17 mil não voltem mais.

Mas essa nova regra não foi bem aceita por todos os Estados do Brasil. Depois dessa decisão, o Conselho Estadual de Educação (CEE) afirmou que escolas têm autonomia para definir se querem ou não adotar a progressão parcial (WENDEL, 2016). Portanto, essa regra passa a ser relativizada, já que LDB permite a progressão parcial, mas não a impõe como sendo obrigatória em seu texto.

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a

sequência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Após várias discussões sobre o assunto, o presidente do CEE, Osvaldir Ramos (*apud* WENDEL, 2016, p.1) destacou que a resolução abordada, “veio para alertar e orientar os gestores que eles podem adotar a progressão parcial, porque a LBD (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira) permite isso”, ou seja, o entendimento do Conselho Estadual de Educação é que as escolas deveriam adotar, mas elas não têm obrigatoriedade de implantar. Dessa forma, é possível observar o poder de decisão que cada Conselho possui dentro de sua área de atuação, intervindo para a qualidade do serviço oferecido em cada setor.

Apesar dos conselhos atuarem especificamente em cada área de direitos fundamentais dando espaço para o envolvimento dos cidadãos atuarem por meio de representantes, dentro desses, mais especificamente por atuar em cada instituição especificamente levando em consideração a realidade individual de cada uma, está o planejamento participativo, que também são aplicados em áreas de direitos fundamentais da sociedade, mas diretamente a determinada escola, com o envolvimento dos atores presentes dentro desta, como professores, alunos, pais e diretores, como será melhor analisado no próximo tópico de abordagem.

4.2 Planejamento participativo na unidade escolar

É indispensável em qualquer procedimento organizado principalmente pela máquina estatal haver um planejamento para tal, já que em maior ou menor quantidade, sempre envolve investimento público advindos das receitas arrecadadas. Até questões ligadas à participação social que é o tema discutido no presente capítulo, apesar de parecer uma forma de administração mais simplificada por envolver mais a população e menos os atores públicos, tem a necessidade de um planejamento, já que toda colocação em prática de um projeto, anteriormente precisa ser pensada e estudada.

Por isso, mais uma forma de participação social no exercício do direito à educação é o planejamento participativo, que é mais uma extensão do texto constitucional ao garantir para o cidadão o direito à defesa de seus interesses. O processo de planejamento deve ser organizado de maneira que as partes

interessadas, que no caso em questão é a sociedade, participem ativamente no processo de planejamento, nos momentos pertinentes (FONSECA, 2009). Esse momento oportuno seria na parte de estabelecer quais são os problemas que influenciam negativamente na educação de determinada instituição de ensino, cujos aptos a opinarem sobre tal aspecto seriam aqueles que estão envolvidos diretamente nesse ambiente.

Todas as pessoas envolvidas têm ideias diferentes sobre a situação desejada e como atingi-la. Para chegar-se a um acordo, todos devem ter a oportunidade de expressar suas ideias. Também é necessário informar às pessoas sobre os antecedentes do tema com o qual se lida e sobre os mecanismos que fazem que os problemas continuem. Dessa maneira, é possível procurar distintas alternativas para resolver os problemas e apresentar opções novas (FONSECA, 2009, p.1).

Portanto, o planejamento participativo é uma organização do trabalho em conjunto das escolas, de forma que todos possam ajudar na construção de uma educação de qualidade. Segundo Ganzeli (2017) partindo do princípio que cada escola possui uma realidade específica, o processo de planejamento permite que incorpore as diversas visões presentes no dia-a-dia da unidade escolar através da participação de pais, alunos, professores, funcionários e especialistas nas decisões.

O Planejamento participativo é a busca de uma visão múltipla, integrada e sustentável de desenvolvimento, e permite coordenar ideias, ações, perspectivas e compartilhar preocupações e utopias, em vez de priorizar a conformação de instâncias formais e estáticas (FONSECA, 2009, p.1).

Para a realização de tal projeto, não existe um modelo a ser seguido, já que vai depender muito de cada escola e sua realidade estudantil. De acordo com Ganzeli (2017) para a elaboração de um planejamento participativo, primeiramente é preciso descobrir quais são os problemas a serem tratados pelo plano, que é a parte em que essencialmente deve ter a participação da comunidade escolar, devendo cada segmento da escola, representada por pais, professores, funcionários, alunos e especialistas, selecionar um problema que, segundo sua opinião, está afetando a escola.

Após esse levantamento, é preciso hierarquizá-los, classificando como quais seriam os mais importantes a serem tratados, suas causas, os recursos e técnicas necessárias para sua resolução, indicadores, o prazo para a execução dessa solução, os resultados esperados, e a revisão geral dessa operação. Os problemas devem tratar de temas dentro dos limites da escola. Deve-se pensar numa maneira

de divulgação desse planejamento, como por exemplo, a produção de um painel que descreva de forma clara todo o processo de planejamento em detalhes, e por se tratar de um plano que envolve a sociedade, sendo uma gestão participativa, é de fundamental importância que seja compreensível para toda a comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários e especialistas do ensino), devendo ser feita em uma linguagem simples, clara e objetiva, sem jargões técnicos, ou linguajar rebuscado (GANZELI, 2017).

Podemos identificar três fases desse processo: a preparação do Plano Escolar, entendido como o registro sistematizado e justificado das decisões tomadas pelos agentes educacionais que vivenciam o dia-a-dia da escola; o acompanhamento da execução das operações pensadas no Plano Escolar, de forma a fazer, caso seja necessário, as alterações nas operações de forma que essas alcancem os objetivos propostos; e a revisão de todo o caminho, avaliando as operações que favoreceram o alcance dos objetivos e aquelas operações que poucas influências tiveram sobre o mesmo, iniciando-se assim um novo planejamento (GANZELI, 2017).

Essas fases, Fonseca (2009) descreve como “ciclo de projetos” composto pelas etapas de planejar, acompanhar, avaliar e replanejar. A fase do planejamento, é feita a identificação dos problemas, é estudada quais seriam as soluções para tais conflitos e os meios para se alcançarem estas soluções; no acompanhamento são feitos os indicadores para identificar a que distancia a solução está da realidade atual, e na avaliação, feito o controle, contemplando os resultados esperados e é feita uma revisão de toda a operação.

Portando, essa forma de descentralização da gestão pública através da participação social, é uma forma mais específica e direta de envolvimento do cidadão no processo estudantil. Mais específico, pois trata de problemas existentes em instituições de ensino específicas, já que cada escola possui uma realidade e conseqüentemente um problema diferente; e direta, pois envolve os atores sempre presentes no ambiente escolar. É um tema de grande abrangência, já que tudo da gestão pública envolve planejamento, não pretendendo, portanto, esgotar a matéria nesse ponto, pela sua extensão, mas não poderia deixar de ser abordado por sua relevância como instrumento de controle e sua contribuição para o entendimento da participação social. É importante também, entender as formas de controle na execução orçamentária, já que vai muito além do exercido diretamente pela sociedade, que foi o visto até o momento, assunto que será abordado no próximo tópico.

4.3 Os instrumentos de controle na execução orçamentária

Qualquer serviço prestado pelo Estado, sendo este de pequena ou grande abrangência, gera um custo para a máquina estatal. Por isso, é imprescindível que ocorra um planejamento de todas as entradas e saídas de valores dos cofres públicos para um controle e administração eficiente. De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015) “o processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais” é chamado de execução orçamentária, e para cada etapa desta, existe uma regulamentação legal.

Todo o processo orçamentário tem sua previsão na Constituição Federal, art.165, que estabelece o planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e Lei Orçamentária Anual (SIAFI, 2013) já abordados anteriormente. Planejamento, pois todas as receitas no momento da sua arrecadação, já possuem um destino de gastos, portanto, todas as despesas tem anteriormente a receita que irá lhe custear, não podendo ser destinada a qualquer fim.

Uma vez publicada a LOA, observadas às normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecidas para o exercício e lançadas as informações orçamentárias, fornecidas pela Secretaria de Orçamento Federal, no SIAFI, por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação – ND, cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita (SIAFI, 2013).

Portanto, a fase de execução orçamentária, pode ser entendida como a etapa da Realização das despesas públicas anteriormente previstas no orçamento. Quanto as suas formas de controle, elas podem ser divididas em controle interno, e controle externo, e controle privado.

Segundo Cavalheiro e Flores (2001) Controle interno é o "conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o erro, a fraude e a ineficiência", ou seja, se refere aos órgãos dos três poderes, além dos princípios constitucionais da administração pública, como a moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência, que são os pilares para qualquer ato praticado pela máquina estatal. No interno, o controle se

assenta no princípio da hierarquia, pois na maioria das vezes as irregularidades tem origem nos altos escalões governamentais (HARADA, 2016). No poder executivo, o órgão que exerce o controle da execução orçamentária são órgãos específicos, como a controladoria, já no judiciário como a corregedoria.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:(...)§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1992).

Já o controle externo, previsto na Constituição Federal em seu artigo 70, é de titularidade do poder legislativo do Tribunal de Contas. Este órgão só é chamado a intervir, se depois de apurado o orçamento público, for constatado alguma irregularidade, já que no artigo 71 da Carta Magna estabelece que compete ao Tribunal de Contas, apreciar as contas anuais do Presidente da República, realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, dentre outras (BRASIL, 1988), sendo assim, um instrumento de controle posterior. Segundo Harada (2016, p. 01) “esse controle abarca a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, ou seja, o Congresso Nacional averigua se existe alguma improbidade legal, chamando então para o TCU averiguar.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1998).

Na prática, encontram-se alguns pontos desse controle externo que podem causar uma ineficiência no controle do orçamento público. Destaca Harada (2016), que os membros do Tribunal de Contas, que é o órgão chamado a intervir em casos de irregularidades contatadas, continuam sendo recrutados, “sem o concurso público específico ou genérico, através de um critério que não elimina de todo o subjetivismo de quem os nomeia”, podendo vir a ferir o princípio da isonomia e o da impessoalidade. Além disso, como é um instrumento de controle posterior, a

constatação de um desvio tardio de acordo com Harada (2016) tem o condão de minimizar a anterior, ou de fazê-la cair no esquecimento, propiciando a formação de um clima para implantação de um círculo vicioso, pois existem contas de governantes da década de setenta que ainda não foram apreciadas. Outra ineficiência do TCU é a que diz respeito ao parecer meramente opinativo (HARADA, 2016), ou seja, ele limita-se a julgar as contas e não as pessoas.

Segundo Tomasi (2011) o acompanhamento e o monitoramento do orçamento é a maneira mais tradicional de realizar o controle social sobre os atos do Poder Executivo, ou seja, referem-se do acompanhamento tanto da população, quanto de órgãos públicos especializados para esse fim. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já prescrevia que: "A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração" (CAVALHEIRO; FLORES, 2001, p. 01) chamado este de controle privado, portanto, o envolvimento do social para a fiscalização da arrecadação de receitas e realização de despesas, através de informações oficiais publicadas nas vias de comunicações pelos administradores públicos, é um meio democrático e eficiente de controle na execução orçamentária.

Esse controle pode ser utilizado tanto pela Sociedade, quanto pelos órgãos de Controle Interno e Externo; O controle interno é realizado pelos órgãos do próprio Poder Público, como órgãos de auditoria interna ou contabilidade, que cuidam para que todo o processamento da receita e despesa respeite as leis existentes; O controle externo, que tem o objetivo de verificar a legalidade das contas públicas é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (TOMASI, 2011, p. 01).

Como meios teóricos de apoio a esses instrumentos, está principalmente a lei de responsabilidade fiscal, que é considerada a base do controle, já que estabelece normas de responsabilidade dos gestores para as finanças públicas. Como meio de um controle indireto, tem-se ainda a lei de execução fiscal, que atinge as receitas, e obrigatoriedade de arrecadação, cujas estão totalmente relacionadas.

Portanto, além dos controles internos e externos, tem-se o realizado pela sociedade, que é de grande importância, e que surgiu há muitos anos com os movimentos sociais, existentes fortemente até a atualidade, que será o tema abordado a seguir.

4.4 O engajamento dos movimentos sociais

É certo que os direitos fundamentais e sociais presentes ao longo da história, foram surgindo através de movimentos realizados pela sociedade de acordo com a necessidade de cada época, sendo um elo entre o Estado e a sociedade civil pela luta de garantias, levando como questões chaves a participação e cidadania. Segundo Pereira (2015) no Brasil, a aparição de movimentos sociais é historicamente situada na década de 70, sob a vigência da ditadura militar, desempenhando um papel importante na luta pela redemocratização. Após essa luta social, entrou em vigor a Constituição Federal de 1988 que foi marco regulatório da democracia, garantindo à sociedade, direitos como à educação.

A relação movimento social e educação ocorre de várias formas- a partir das ações práticas de movimentos e grupos sociais em contato com instituições educacionais, no próprio movimento social, dado caráter educativo de suas ações na sociedade, e no interior dos movimentos, pelas aprendizagens adquiridas pelos participantes e pelos projetos socioeducativos formulados e desenvolvidos pelos próprios movimentos (GOHN, 2016).

Assim como em outras áreas de abrangência, os movimentos pela educação têm caráter histórico, e segundo GOHN (2016) “ocorrem, dentro e fora de escolas e em outros espaços institucionais”. Isso ocorre, pois a luta pelo desenvolvimento da educação vai muito além do ensino de conteúdos escolares, e ultrapassam as questões meramente acadêmicas, visando também a busca do acesso à educação para todos, sem distinção de qualquer característica. “Movimentos sociais pela educação abrangem questões tanto de conteúdo escolar quanto de gênero, etnia, nacionalidade, religiões, portadores de necessidades especiais, meio ambiente, qualidade de vida, paz, direitos humanos, culturais” (GOHN, 2016), não se limitando, portanto, a serem discutidos apenas nas escolas, já que abrange questões muito maiores.

As lutas pela educação envolvem a luta por direitos e são parte da construção da cidadania (GOHN, 2016). Direito à educação, à participação social, direito à isonomia, e principalmente à cidadania, que diz respeito ao exercício de seus direitos garantidos por lei, e a participar da construção e desenvolvimento da sociedade em que vive, sendo o movimento social uma forma de participação ativa e direta da cidadania.

Durante a história a luta pela educação, não se encontrava tão exposta, pois segundo Gohn (2016) ela nem sempre tem tido grande visibilidade, pois foram realizadas via associações de classe e sindicatos, na forma de greves, manifestações, e extensas pautas e jornadas de negociações. Atualmente é possível visualizar novas formas de manifestações voltadas para educação, principalmente através dos jovens, diferentemente da maneira clássica vista anteriormente. Além disso, o objeto se expandiu. Além da busca pelo maior acesso ao ensino, passou a ser visado, principalmente, a qualidade e adequação à época vivida.

Das ações dos estudantes de Direito na fase do Brasil Império, passando pelas lutas estudantis dos anos 60, pelas “Diretas Já” de 1984, pelos “Caras Pintada” de 1992, até a UNE atual, e as novas formas de ação, com ocupações em órgãos administrativos da universidade, ou as ocupações de escolas por estudantes do ensino médio, os estudantes são atores políticos relevantes no Brasil (GOHN, 2016).

Portanto, uma marca de participação social no Brasil foi o “Movimento dos Estudantes (ME)” que teve o envolvimento principalmente dos alunos universitários e de ensino médio, durante muitos anos. “Em 1966 o ME se recompôs, até chegar ao apogeu em 1968 criando um imaginário de luta dos estudantes que associou-se à luta contra a ditadura” (GOHN, 2016), e alcançaram então, os direitos fundamentais previstos hoje.

Breno Bringel (2012 *apud* GOHN, 2016), ao analisar o movimento dos estudantes no Brasil, destaca como sendo quatro seus principais ciclos de protestos e mobilizações a partir dos anos 60. O primeiro, ao longo de 1960, das revoltas e passeatas. O segundo, a partir de 1975, (quando) a tensão contínua entre os militares e as forças democratizantes gerou uma dinâmica de concessões do regime e conquistas da sociedade, dentro de uma conjuntura de resistência e luta democrática. O terceiro localiza-se na década de 1980 na conjuntura do “Movimento pela Anistia” e as “Diretas Já”. Neste período as campanhas pela participação popular na Assembléia Constituinte tiveram grande impacto na mídia e obtiveram-se algumas conquistas. O quarto ciclo das lutas estudantis ocorre com os “caras pintadas” durante o processo de impeachment de Collor. Os cara-pintadas foram a única manifestação juvenil que rompeu com a apatia e o individualismo da geração “shopping center”, ao longo da década de 1990.

Dentre as manifestações mais recentes, caracterizadas pela maior visibilidade do que as clássicas que envolviam apenas profissionais da educação e os envolvidos no mundo acadêmico, como os sindicatos, estão segundo Gohn (2016) “as ocupações às reitorias durante os anos 2007 e 2008, que aparecem como o quinto ciclo de mobilização e a “nova cara visível” dos movimentos estudantis

brasileiros”. Portanto, esse quinto ciclo, já estava mais presente e aparente a participação da população na busca de interesses públicos, e não mais a democracia por representação vista anteriormente. Segundo Gohn (2016) essa luta se deu por questões “éticas e democratização das universidades como gastos pessoais ou exagerados com o dinheiro público que deveriam ser destinados à educação”, sendo possível nesse momento histórico visualizar um objeto além do ensino, se referindo agora à gestão da educação pública.

Portanto, após tantas lutas durante tantos anos rodeando a área estudantil, na atualidade, os movimentos sociais que tem como finalidade esse objeto visam agora condições de infraestrutura; cotas; Prouni; FIES; passes de transportes dentre outros fatos atuais, além dos antigos já discutidos que até hoje se mantêm. De certa forma, esse foi um dos instrumentos mais antigos e eficazes de gestão participativa, e que foi um grande incentivador para a descentralização da administração pública. Atualmente, está presente a educação pública de forma descentralizada, estabelecendo nosso ordenamento jurídico uma separação para cada ente federativo administrar de forma prioritária uma das fases do ensino, cujos requisitos para tal divisão será visto a seguir.

5 REQUISITOS QUE POSSAM CONTRIBUIR PARA UM SISTEMA DESCENTRALIZADO DE ATENÇÃO À EDUCAÇÃO

Ao abordar sobre o assunto da educação por um sistema descentralizado, está se referindo além da organização dos poderes federativos estabelecidos na Constituição Federal, no qual como prevê a Lei de Diretrizes e Bases, que cabe ao Município oferecer a educação infantil e com prioridade o ensino fundamental; aos Estados assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio; e à União, o ensino superior e a presença em outros níveis e modalidades de ensino (Brasil, 1996). O conceito de Educação descentralizada é mais amplo, envolvendo questões administrativas, financeiras e democráticas.

De acordo com Bardhan e Mookherjee (2006, p. 4-5 *apud* KANG, 2011, p. 01):

Há três conceitos básicos de descentralização: (i) administrativa, ou seja, autoridade sobre legislação e implementação de regulamentos locais, composição de gastos governamentais e fornecimento de serviços públicos; (ii) financeira, ou seja, autonomia na criação e coleta de impostos, na alocação de despesas relacionadas a serviços locais e também para pedir empréstimos a níveis superiores de governo ou ao mercado. Na descentralização financeira, há diferença entre situações em que há descentralização do gasto público e casos em que há descentralização tanto em decisões de gasto como também na obtenção de receita; e (iii) democrática, isto é, os governantes locais são eleitos pelos residentes locais ao invés de indicados por instâncias superiores de governo.

Dessa forma, para que um sistema educacional seja considerado descentralizado, precisa do apoio da legislação, de forma que existam regulamentos locais; autonomia para a arrecadação de receitas, e elaboração da aplicação das despesas nas áreas educacionais, e um gestor eleito pela população local, tirando assim, o poder de liderança sobre o ensino de poderes federativos mais acima, distribuindo aos governos locais.

Dentre um dos pontos positivos de se manter um Ensino nacional descentralizado, é que segundo Kang (2011) está relacionado aos aspectos informacionais, uma vez que estão mais próximos dos locais onde são oferecidos os serviços públicos. Portanto, como o órgão administrador responsável por fornecer as informações necessárias para o cumprimento e aplicação desse direito fundamental

é um governo local, sua possível flexibilização ao aplicar no campo empírico de forma eficaz se torna mais fácil.

Além disso, ao se adotar um sistema descentralizado, o consumo dos bens e serviços oferecidos estariam confinados à jurisdição do governo local (KANG, 2011). Dessa forma, o ensino de cada região, se sujeita a regras locais. Tommasi e Weischelbaum (1999 *apud* KANG, 2011), chamaram atenção para questões relacionadas à informação e *accountability*. Esse termo se relaciona à boa gestão, e à responsabilização, e ao acerto de tomada de decisões. Segundo Kang (2011) “quanto maior a jurisdição dos governos, a conexão entre pagamento pelos serviços públicos e desempenho desses serviços se tornaria mais fraca devido à falta de *accountability*”. Portanto, mesmo a democracia podendo ajudar a criar instituições que respondam melhor às necessidades da população, ela não é suficiente para garantir a eficácia dos serviços públicos, sendo necessário também uma jurisdição pertinente, autonomia financeira e de gestão pública.

5.1 No campo da educação

É evidente, que mesmo estando presente na legislação que todos tem direito à educação, se referindo a uma regra aplicada a todo o país sem distinção, não basta um ordenamento geral para uma administração estudantil eficaz, já que como foi possível perceber, a realidade escolar de um região, é bem diferente das outras. Por conta disso, é necessária a criação de regulamentos jurídicos locais, que discutam sobre a educação dessa sociedade em específico. Portanto, quando se vê a necessidade de para uma determinada localidade se criar legislações específicas para determinada matéria, tendo uma gestão mais voltada para a demanda local, tem-se a descentralização administrativa.

Conhecer o modo de vida da população que seria a descentralização envolvendo a participação social que será visto mais a frente, e a forma de ensino mais produtiva para determinada área, é de suma importância para que dessa forma possa identificar através do estudo da pedagogia social as necessidades daquela região, e possam se criar normas e regulamentos locais acerca do ensino, que deverão ser cumpridas nessa localidade em específico.

Como já foi abordado anteriormente, o Plano Nacional de Educação de acordo com Panteliades (2015) é um planejamento elaborado com força de lei que estabelece 20 metas a serem atingidas nos próximos 10 anos, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no país. Mas intrínsecos a ele estão ainda o Plano Municipal de Educação, e o Plano Estadual de Educação. Portanto, como o PNE se volta para todo o território nacional, os outros dois são mais específicos, sendo o primeiro direcionado ao município no qual e para o qual foi elaborado, e o segundo se voltando para todo o Estado.

O Plano Municipal de Educação é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014, p.7).

O PME e o PEE devem seguir as regras anteriormente estabelecidas pelo Plano Nacional, já que estes últimos estabelecem regras gerais, assim como o Municipal tem uma limitação ao que foi estabelecido pelo Estadual. Dessa forma, segundo o Ministério da Educação (2014) os Planos Municipais de Educação poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, dependendo do que este último estabelece.

O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014, p.7).

É recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da mesma forma na do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014, p.1), já que estes são elaborados visando atender as necessidades e adequar o ensino a realidade dessas sociedades. A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto a participação dessa população nas decisões. Por isso, é fundamental que o plano de educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais. Quanto mais representativa for a participação na elaboração do plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de

implantação, execução, acompanhamento e avaliação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013).

Apesar da validade desse plano ser de 10 anos como já abordado, de acordo com o Ministério da Educação (2014) a adequação do PME deve ser mais ágil e organizado, pois o novo Plano Nacional está previsto que todos os municípios deverão adequar ou elaborar seus planos até um ano depois de sua publicação, e como envolve levantamento de dados e informações, estudos, análises, consultas públicas, decisões e acordos políticos, a realização de um planejamento para a elaboração desse plano é essencial para que tudo ocorra dentro do prazo.

A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 mudou substancialmente a condição e o papel dos planos de educação. O Plano Nacional de Educação (PNE) e, conseqüentemente, os planos estaduais, distrital e municipais passaram a ser decenais e articuladores dos sistemas de educação. Isso significa que, do ponto de vista constitucional, os planos de educação ultrapassam os planos plurianuais de governo. Exigem articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação, seu acompanhamento e avaliação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013, p.4).

Dessa forma, esses planos discutidos em questão, não se relacionam a mandatos, devendo os representantes de o povo continua-los obrigatoriamente, objetivando uma melhora na qualidade do ensino, que vai muito além de interesses políticos, ou disputas entre partidos, devendo se pensar na sociedade, e por se tratar do direito à educação, no futuro do país, deixando de priorizar os interesses particulares.

Quanto ao seu processo de formação, de acordo com o Ministério da Educação (2014) os recursos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década, ou seja, terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Relacionado aos planejamentos criados por lei e remanejados para se tornarem adequados a cada demanda, está os recursos financeiros necessários para tais, o que será abordado no próximo tópico.

5.2 No campo tributário, administrativo e financeiro

Ao se discutir sobre a área administrativa financeira relacionada a arrecadação de tributos do país, está inserido no bojo desse tema a abordagem sobre melhoria dos gastos públicos, ou seja, a eficácia de aplicação dos recursos financeiros arrecadados. Quando se aborda sobre um sistema estatal descentralizado, se fala acerca de um modelo inserido dentro do campo democrático, de forma que o poder estatal não fique centralizado em apenas um ente federativo, dando autonomia para os entes locais criarem sua própria forma de administração.

Como já foi abordado anteriormente uma das formas de descentralização administrativa da Administração pública é a financeira, que têm intrínseca em seu conteúdo também a administrativa e a democrática. De acordo com Bardhan e Mookherjee (2006, p. 4-5 *apud* KANG, 2011) a descentralização financeira diz respeito à autonomia na criação e coleta de impostos, na alocação de despesas relacionadas a serviços locais e também para pedir empréstimos a níveis superiores de governo ou ao mercado. Ou seja, os entes federativos possuem a liberdade garantida pelo ordenamento jurídico de arrecadar receitas e planejar onde tais valores serão aplicados dentro dos gastos locais.

Quando se fala em campo administrativo financeiro, se relaciona não apenas à arrecadação dessas receitas, mas também ao planejamento para qual despesa esses valores serão destinados. De acordo com Bardhan e Mookherjee (2006, p. 4-5 *apud* KANG, 2011) na descentralização financeira, há diferença entre situações em que há descentralização do gasto público e casos em que há descentralização tanto em decisões de gasto como também na obtenção de receita. Portanto, no modelo de democracia que o país vive atualmente, tanto na arrecadação de tributos quanto na administração de decisão de seus gastos são de competência dos diferentes entes, sendo estes, portanto, descentralizados.

A questão da descentralização fiscal e a eficiência dos gastos públicos passam não só por uma profunda reforma fiscal, como pela evolução democrática da sociedade, sem mencionarmos a estrutura anacrônica do nosso sistema de representação política. O fortalecimento das esferas locais de poder não significa a pregação de um estado mínimo, mas apenas uma forma diferente de regulação e controle das políticas sociais públicas (REZENDE, 1997, p. 25).

Quando a Constituição Federal de 1988 oficializou a transferência de funções da União para os Estados e municípios, algumas competências de arrecadação de tributos também foram com eles, para que estes pudessem suportar tal papel. Ainda existe o repasse financeiro que a União faz para os outros entes federativos, como é o caso na educação, cujos municípios que possuem em seu território escolas estaduais, para a sua manutenção e sustento, recebem repasse de receitas da União.

A maior parte da renda municipal vem do FPM e do ICMS dos estados. “Mas há também as transferências voluntárias do governo federal, que passam pelo MEC (Ministério da Educação) e pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)” (GREMAUD, 2010 *apud* TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 01).

Portanto, apesar das receitas aplicadas na educação nos diversos níveis advirem grande parte de arrecadações locais, uma parte vem da transferência de um ente hierarquicamente geral para os locais, que são Estados e Municípios.

A Constituição exige que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. A lei é a mesma para os estados e, no caso da União o percentual mínimo é de 18%. Na origem dessa receita, estão inclusos o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) e a cota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). Também entram a parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA), do Imposto Sobre Produtos Industrializados Para Exportação (IPI Exportação), do Imposto Sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF Ouro) e o Imposto de Renda sobre os servidores públicos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 01).

Não significa dizer, que sempre aquilo que está previsto no ordenamento jurídico, é cumprido por todos que estão sujeitos a essas regras. De acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2010 *apud* TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 01), “52 municípios não cumpriram a lei, ou seja, investiram menos do que um quarto de seus orçamentos”. Essas transferências é a forma de descentralização tributária no campo educacional presente atualmente, mas que especialistas ainda encontram disfunções em tais ações. De acordo com o site Todos pela Educação “o Fundeb reequilibra as desigualdades entre municípios e Estados. Aquilo que sobra do que deveria ser gasto é colocado no fundo. Para os municípios, o total é de 20% das transferências”.

Além disso, outras 60 cidades não informam ao FNDE os seus dados – o que as deixa em situação também considerada irregular.

O aumentar as verbas federais, no entanto, pode não ter efeitos. Uma grande parte do dinheiro repassado pelo governo federal aos sistemas municipais não contribui para a melhora do Ensino Fundamental. Foram estudados quatro programas de transferência de verbas: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Fundeb. Apenas o Pnae apresentou impacto positivo no desempenho escolar. Segundo Diniz, uma possível explicação é que o projeto já está consolidado há anos. "É um programa antigo e que beneficia diretamente todos os alunos", afirma. "É diferente do transporte, por exemplo: nem todos precisam" (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 01).

Portanto, apesar das transferências de recursos financeiros, sua destinação não se encontra tão eficiente, de forma que uma pequena proporção funciona da forma que deveria. De acordo com o site Todos pela educação (2012, p.01) "Quando o governo federal define uma cartilha de como se devem aplicar os recursos, ele tira a liberdade dos gestores, condicionando e engessando a forma de gastar o dinheiro". Dessa forma as verbas federais tiram a autonomia da esfera municipal.

Tão importante quanto a descentralização do ensino através da transferência de recursos financeiros pelos entes federativos, é a identificação das especificidades de cada localidade para então adequar a melhor forma de ensino. Assim como cada localidade precisa de um certo valor de investimento para a eficácia do sistema, também requer uma adequação à cultura, realidade, e necessidades de cada demanda, que é o que será abordado a seguir.

5.3 No campo da participação social

Ao se falar sobre educação, abrange mais do que apenas da área acadêmica, envolvendo também a não-formal. Esse ensino que não está presente unicamente nas escolas como o padrão que a sociedade está acostumada a lidar é uma forma de descentralização do ensino, indo muito além apenas da divisão entre as fases escolares administradas pelos entes federativos.

Primeiramente, é importante entender do que se trata essa prática social. De acordo com Gohn (2006) a educação não-formal é aquela que se aprende através do compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivos cotidianas, situando-se no campo da Pedagogia Social, ou seja, é aquela que trabalha com coletivos e se preocupa com os processos de construção de

aprendizagens e saberes coletivos, e de certa forma, tira o ensino do poder do Estado, passando para a sociedade, sendo uma forma de descentralização no mundo do ensino, distinta da informal, que é aquela que os indivíduos aprendem durante seu processo de socialização, na família, bairro, clube, amigos etc., carregada de valores e culturas próprias.

A educação não-formal designa um processo com várias dimensões tais como: a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos; a capacitação dos indivíduos para o trabalho, por meio da aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades; a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltadas para a solução de problemas coletivos cotidianos; a aprendizagem de conteúdos que possibilitem aos indivíduos fazerem uma leitura do mundo do ponto de vista de compreensão do que se passa ao seu redor; a educação desenvolvida na mídia e pela mídia, em especial a eletrônica etc. Em suma, consideramos a educação não-formal como um dos núcleos básicos de uma Pedagogia Social (GOHN, 2006, p.1).

Para que seja possível relacionar e entender o porquê da abordagem desse tema, é importante entender um pouco da metodologia desses dois tipos de ensino tão distintos. Na educação formal, que é a prevista no ordenamento jurídico como um direito fundamental de qualquer cidadão, sem distinção, as metodologias são realizadas através de planos previamente previstos em leis, diferente da não-formal, que de acordo com Gohn (2006) tem como metodologias as operadas no processo de aprendizagem, nascendo a partir de problematização da vida cotidiana. Portanto os conteúdos surgem a partir dos temas que se colocam como necessidades, carências, desafios, obstáculos ou ações empreendedoras a serem realizadas.

Sabe-se que a educação oferecida pelo estado em uma localidade, para atender eficientemente a demanda, deverá levar em conta também a cultura, e os problemas da vida cotidiana, que inclusive seria a educação não formal. Portanto, Não é por esse tipo de educação não estar diretamente ligada à oferecida pelas instituições de ensino, que com ela não vai possuir relação.

Um modo de educar surge como resultado do processo voltado para os interesses e as necessidades que dele participa. A construção de relações sociais baseadas em princípios de igualdade e justiça social, quando presentes num dado grupo social, fortalece o exercício da cidadania. A transmissão de informação e formação política e sócio cultural é uma meta na educação não formal. A educação não - formal é um campo valioso na construção daquelas agendas, e para dar sentido e significado as próprias lutas no campo da educação visando à transformação da realidade social (GOHN, 2006, p.1).

Através desse tipo de educação que é possível entender as necessidades da sociedade em questão, a realidade de cada área, os problemas que nela estão presentes, e por consequência, no campo da educação formal, implementar planos que comportem tal realidade, de forma a adequar o ensino oferecido pelas instituições locais aos alunos dessa localidade, adequando o serviço prestado à demanda. Portanto, o ensino não-formal, seria um pilar que serve como base para o modelo adequado a essa região, a ser aplicado ao formal, de forma que a sociedade participe ativamente, sendo, portanto, uma forma de participação popular, que de certa forma descentraliza o ensino da mão do Estado, e ao mesmo tempo, é um auxiliador deste, para que seus métodos acadêmicos funcionem melhor em tal localidade.

Portanto, esse tipo de educação, é realizada pela própria sociedade civil, sem precisar da intervenção do estado para que esta ocorra. De acordo com Gohn (2006) muitas inovações no campo democrático vêm das práticas geradas pela população que alteram a relação estado-sociedade ao longo do tempo e constroem novas formas políticas de agir, especialmente na esfera pública não estatal. É possível destacar como formatos institucionais da participação os conselhos, os fóruns, as assembleias populares e as parcerias, estando presentes em ambas a educação não-formal, como processo de aprendizagem de saberes entre seus participantes.

Apesar da educação acadêmica oferecida pelas instituições de ensino serem a considerada como formal, e previamente prevista em lei, é possível perceber ao analisar tal ambiente que existe uma participação da comunidade educativa nas escolas, que injetam processos de aprendizagem não-formal que a gestão participativa desenvolve, existindo, portanto, uma estrutura de participação no interior das escolas. De acordo com Gohn (2006) se tem como exemplos desse envolvimento social os colegiados e conselhos, que envolvem necessidades vindas da prática da educação formal/escolar, com a educação não-formal, principalmente na participação dos pais e outros membros da comunidade educativa nas suas reuniões.

Observa-se que o processo brasileiro de descentralização da educação não descentralizou, de fato, o poder no interior das escolas. Usualmente, esse poder continua nas mãos da diretora ou gestora, que o monopoliza, faz a pauta das reuniões dos conselhos e colegiados escolares, não a divulga com antecedência etc. A comunidade externa e os pais não dispõem de tempo e, muitas vezes, nem avaliam a relevância de participar ou de estarem presentes nas reuniões (GOHN, 2006, p.1).

Então, apesar dessa junção de ensinamentos da sociedade com a acadêmica, a educação ainda em grande parte continua centralizada nas autoridades estudantis. Segundo Gohn (2006) através dessa junção de métodos educacionais, objetiva transformar as escolas em centro de referências civilizatórias nos bairros onde se localizam articulando processos de participação da sociedade civil organizada com as escolas, ou seja, a articulação da educação formal com a não-formal para viabilizar mudanças significativas na educação e na sociedade como um todo.

6 CONCLUSÃO

Por tudo que foi dito e levando em consideração o conteúdo discutido, foi possível observar que a educação é um dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, e um dos principais garantidores da igualdade material da sociedade, sendo o caminho para diminuir futuramente a desigualdade social, e estimular o desenvolvimento do país através das pessoas formadas institucionalmente nele, devendo ser, portanto, uma das maiores preocupações do Governo, cabendo a ele disponibilizar e investir em educação de qualidade, a aos pais e familiares incentivar e fiscalizar seus representados.

Ainda foi possível concluir, que apesar de a Constituição Federal de 1988 ter se moldado para a melhora da educação através da descentralização administrativa do ensino, a distribuição de verbas, ou seja, descentralização financeira não acompanhou tal processo, e apesar de possuir previsão legal desta transferência de recursos e de formas de arrecadação, ainda não é o suficientes para que cada ente da federação cumpra com a eficácia inicialmente planejada, sendo escassos para manter escolas de qualidade. A regra estabelecida na Constituição que os municípios devem aplicar ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação, sendo na mesma porcentagem para os estados e, 18% para a União (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012), apesar de estar legalmente expressa, não é cumprida por todos sujeitos a esta norma.

De acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2010 *apud* TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 01), “52 municípios não cumpriram a lei, ou seja, investiram menos do que esses valores de seus orçamentos”, havendo, portanto, disfunções práticas na descentralização da gestão financeira educacional, interferindo no nível da qualidade de ensino. Não basta investimentos financeiros voltados para a área acadêmica se estes não forem aplicados nas áreas do ensino que realmente precisam, já que muitas vezes os percentuais legalmente previstos que obrigatoriamente devem ser investidos na educação, são destinados apenas por conta da obrigatoriedade, sem um planejamento específico para a parte educacional que realmente pode surtir a melhoria da qualidade estudantil

O ensino atual se encontra muito engessado, devendo ser observado as especificações e realidades de cada localidade individualmente, já que nem sempre aquilo que foi eficiente em uma localidade, será também nas outras, por conta de características culturais, financeiras e sociais. Apesar de ter havido uma melhor distribuição ao ser criado o Plano Estadual de Educação, e o Plano o Plano Municipal de Educação, não se privando apenas ao Nacional que estabeleciem regras gerais de gestão do ensino, para que estes funcionem de maneira a realmente trazer resultados positivos para a área acadêmica, é preciso o envolvimento de todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo, entrando na questão da participação social, que na teoria é uma ótima forma de Administração democrática, mas que no campo empírico encontram-se falhas de aplicação.

A participação social nas políticas públicas envolvendo também as de ensino, apesar de ser uma garantia constitucional, por não ser de conhecimento de grande parte da sociedade, ainda se limita muito ao campo teórico, já que as ações que a sociedade participa ainda são poucas em relação às que ela possui direito. Observa-se que o processo brasileiro de descentralização da educação não descentalizou, de fato, o poder no interior das escolas, já que esse poder continua nas mãos da diretora ou gestora, que o monopoliza, faz a pauta das reuniões dos conselhos e colegiados escolares. A comunidade externa e os pais não dispõem de tempo e, muitas vezes, nem avaliam a relevância de participar ou de estarem presentes nas reuniões (GOHN, 2006, p.1).

Os cidadãos podem se envolver em planos de ensino, cuja sua participação é de extrema importância, já que a sociedade que utiliza e usufrui diariamente dos serviços públicos prestados, observando de dentro suas falhas, possuindo assim grande conhecimento de quais os problemas presentes no seu cotidiano, e onde precisa de investimento, passando essas informações aos gestores de forma que estes possam ter uma direção ao redigir e aplicar um plano em uma área específica. A sociedade pode participar também através dos conselhos e movimentos sociais, que ainda possui a presença de um público muito limitado, apesar de qualquer pessoa poder se envolver em tais projetos.

Portanto, é possível perceber que não basta a criação de normas legais para uma gestão educacional de qualidade, precisando da participação da população, e que os entes federativos cumpram seus papéis, funcionando de forma integrada, e colocando em prática o que foi previamente estabelecido, tendo, dessa forma, a história da educação brasileira ainda muito a ser desenvolvido na prática para que a busca da educação de qualidade se torne uma realidade.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96**. Brasília : Senado Federal, 1996.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei que dispôs sobre a improbidade administrativa. Brasília : Senado Federal, 1992. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2017.

BLUME, Bruno André. **PPA, LDO E LOA: as 3 siglas que definem o orçamento do governo**. 2016. Disponível em:< <http://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>>. Acesso em 20 de junho de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Leis Orçamentárias**. 2010. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>>. Acesso em 20 de junho de 2017.

CASSINI, Simone Alves; ARAUJO, Gilda Cardoso de. “As concepções de educação como serviço, direito e bem público: contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação”. In: **Anais do 36º ANPED**. Espírito Santo: UFES, 2013. Disponível em:<http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_3394_texto.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2017.

CASTRO, Augusto. **Investimentos em educação são insuficientes, mal distribuídos e mal geridos, dizem especialistas**. 2013. Disponível em:< <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/23/investimentos-em-educacao-sao-insuficientes-mal-distribuidos-e-mal-geridos-dizem-especialistas> >. Acesso em 20 de junho de 2017.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **O controle interno e externo da execução orçamentária**. 2001. Disponível em:< <http://www.cenaemp.com.br/textos/texto-V.htm>>. Acesso em 14 de agosto de 2017.

COSTA, Jean Mário Araújo. “A competência dos entes federativos e o financiamento na educação brasileira”. In: **Web artigos**. 2006. Disponível em:< <http://www.webartigos.com/artigos/a-competencia-dos-entes-federativos-e-o-financiamento-na-educacao-brasileira/291/>>. Acesso em 19 de junho de 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. “Conselhos de Educação: fundamentos e funções”. In: **Revista brasileira de política e administração da educação**. 2006. Disponível

em:< <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18721/10944>>. Acesso em 21 de agosto de 2017.

DUTRA, Claudia Pereira. **Direito à educação**. 2º ed. Brasília: MEC, 2006.

FAEL. **Leis de Diretrizes e Bases na Educação**. 2010. Disponível em:< <http://fael.edu.br/leis/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-ldb/>>. Acesso em 20 de junho de 2017.

FONSECA, João. **O que é planejamento participativo?**. 2009. Disponível em:<<http://joaojosefonseca1.blogspot.com.br/2009/08/o-que-e-planejamento-participativo.html>>. Acesso em 02 de outubro de 2017.

G1. **Brasil investe mais em educação, diz OCDE, mas gasto por aluno é baixo**. 2015. Disponível em:<<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/11/brasil-investe-mais-em-educacao-diz-ocde-mas-abandono-ainda-e-alto.html>>. Acesso em: 04 de setembro de 2017.

GANZELI, Pedro. O processo de planejamento participativo da unidade escolar. In: **Laboratório de gestão educacional**. 2017. Disponível em:<https://www.lage.fe.unicamp.br/sites/www.lage.fe.unicamp.br/files/edi1_artigope_droganzeli.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2017.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal na pedagogia social. In: **SciELO**. 2006. Disponível em:<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092006000100034&script=sci_arttext>. Acesso em 03 de outubro de 2017.

_____. “Movimentos Sociais e Lutas pela Educação no Brasil: Experiências e Desafios na Atualidade”. In: **Anais do ANPEDSUL**. 2016. Disponível em:< <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Palestra-de-Encerramento-Maria-da-Gloria-Gohn.pdf>>. Acesso em 14 de agosto de 2017.

GUIMARÃES, Victor Chaves Ribeiro França. “Políticas públicas: sua importância no desenvolvimento econômico do país e das empresas e seu controle e acompanhamento pelos cidadãos, especialmente os administradores”. In: **Revista eletrônica da faculdade Machado Sobrinho**. Minas Gerais: UFJF, 2012. Disponível em:< http://www.machadosobrinho.com.br/revista_online/publicacao/artigos/Artigo03REMS3.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

HAMZE, Amelia. **Descentralização e municipalização da educação**. 2015. Disponível em:< <http://educador.brasilecola.uol.com.br/politica-educacional/descentralizacao.htm>>. Acesso em 19 de junho de 2017.

HARADA, Kiyoshi. “Controle externo da execução orçamentária”. In: **Ambito Jurídico**. 2016. Disponível em:<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1116&revista_caderno=4>. Acesso em 14 de agosto de 2017.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Educação para todos**. 2013. Disponível em: <<http://educacaosec21.org.br/objetivos-pos-2015/desafios-pos-2015/links-para-sites-e-documentos/>>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

KANG, Thomas H. “Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964”. In: **SciELO**. 2011. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612011000300004>. Acesso em 24 de agosto de 2017.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. “O federalismo brasileiro: uma forma de Estado peculiar”. In: **Estácio**. 2008. Disponível em:< <http://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf> >. Acesso em 19 de junho de 2017.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. “Verbete descentralização do ensino”. In: **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/descentralizacao-do-ensino/> >. Acesso em: 20 de junho de 2017.

_____. “Verbete PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola)”. In: **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/pde-plano-de-desenvolvimento-da-escola/>>. Acesso em: 19 de junho de 2017.

MARIA, Isabel. “Lista de Países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico)”. In: **Artigos e notícias**. 2015. Disponível em:<https://www.artigosnoticias.com/artigos/gerais/300/lista_de_paises_da_ocde_organizacao_para_a_cooperacao_e_desenvolvimento_economico.html>. Acesso em: 04 de setembro de 2017

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. 2004. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf >. Acesso em 21 de agosto de 2017.

_____. **O Plano Municipal de Educação**. 2014. Disponível em:<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf >. Acesso em 05 de outubro de 2017.

_____. **Planejando a próxima década**. 2013. Disponível em:<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **O que é execução orçamentária**. 2015. Disponível em:<<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-execucao-orcamentaria>>. Acesso em 08 agosto de 2017.

OLIVEIRA, Daniel; CAVALCANTE, Duque Pedro. **Raio X da educação brasileira: o folclore dos 10% do PIB.** 2016. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/09/raio-x-da-educacao-brasileira-porque-10-do-pib-para-a-educacao-e-folclore/>>. Acesso em: 04 de setembro de 2017.

OLIVEIRA, João Ferreira de *et al.* **O financiamento da educação básica: limites e possibilidades.** 2010. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/fin_edu_basica.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2017.

PANTELIADES, Daniela. **Plano nacional de educação.** 2015. Disponível em: <<http://aprova.com.br/pne-conheca-o-plano-nacional-de-educacao/>>. Acesso em 11 de junho de 2017.

PEREIRA, Ana Carolina Reis. “Os novos movimentos sociais e a educação em direitos humanos nas ações e políticas públicas no Brasil contemporâneo”. In: **Revista entreideias: educação, cultura e sociedade.** 2015. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/entreideias/article/view/8145/10249>>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

PIMENTEL, Esimone Felício. “Direito à educação e o princípio da dignidade da pessoa humana no Brasil”. In: **Conteúdo Jurídico.** 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41122&seo=1>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

RAPOSO, Gustavo de Resende. “A educação na Constituição Federal de 1988”. In: **JUS.** 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6574/a-educacao-na-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 03 de abril de 2017.

REZENDE, João Batista de. Descentralização fiscal e gasto público. In: **Revistas uel.** 1997. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9350/8064>>. Acesso em 09 de outubro de 2017.

ROCHA, José Cláudio. “A participação popular na gestão pública no Brasil”. In: **JUS.** 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

SANTOS, Luzianne dos *et al.* A importância da participação popular no conselho municipal de educação do município de Estância/SE. In: **VI jornada internacional de políticas públicas.** 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/aimportanciadaparticipacaopopularnoconselhomunicipal.pdf>>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

SIAFI. **Execução orçamentária.** 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>>. Acesso em 08 agosto de 2017.

SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos; TEXEIRA, Rafael Selicani. “O princípio da igualdade e as ações afirmativas”. In: **Anais do CONPEDI**. 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=75b9b6dc7fe44437>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

SILVA, Wendel. “Educação como prática de liberdade”. In: **Webartigos**. 2017. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-educacao-como-pratica-da-liberdade/17129/>>. Acesso em 24 de agosto de 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Municípios devem gastar no mínimo 25% dos seus orçamentos com Educação. 2012. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/24099/municipios-devem-gastar-no-minimo-25-dos-seus-orcamentos-com-educacao>>. Acesso em 20 de junho de 2017.

TOMASI, Marcos. **Orçamento público.** 2011. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/08_08_2011_9.31.25.c5f88b93f669fc420a46adb59bae936e.pdf>. Acesso em 08 agosto de 2017.

WENZEL, Karine. **Conselho de Educação de SC diz que escolas têm autonomia para adotar ou não nova regra de aprovação.** 2016. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/estilo-de-vida/noticia/2016/09/conselho-de-educacao-de-sc-diz-que-escolas-tem-autonomia-para-adotar-ou-nao-nova-regra-de-aprovacao-7523442.html>>. Acesso em 24 de agosto de 2017.