CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 618/91

INTERESSADA: Secretária de Estado da Educação

ASSUNTO: 1º Plano de Aplicação de Recursos do Excesso de Arrecadação da Quota Estadual do Salário - Educação - QESE/91

RELATOR: CONSELHEIRO Nacim Walter Chieco

PARECER CEE Nº 714/91 -**Conselho Pleno**- APROVADO EM 26/06/91

1- Histórico

O Exmo. Sr. Secretário da Educação do Estado de São Paulo encaminhou, através do Ofício G.S. nº 1493/91, de 14 de junho de 1991, para apreciação deste Colegiado, o 1º Plano de Aplicação de Recursos do Excesso de Arrecadação da Quota Estadual do Salário-Educação - QESE - do exercício de 1991, no valor de Cr\$37.156.107.347,00 (trinta e sete bilhões, cento e cinquenta e seis milhões, cento e sete mil e trezentos e quarenta e sete cruzeiros).

Anexo ao Ofício encontra-se o documento 1º Plano de Excesso de Arrecadação, Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, Exercício 1991, contendo as seguintes partes:

- introdução com "consideranda", justificativa geral e indicação dos programas, projetos/atividades e metas do PTA/91 e respectivos recursos ora suplementados;

- quadros:

1. síntese da programação dos recursos da QESE/91 com especificações das metas

2. síntese da programação dos recursos da QESE/91, por projeto/atividade e categoria econômica de despesa

- especificação de cada programa, projeto/atividade, recursos - fonte, órgãos executores, órgãos de acompanhamento e controle, justificativa, objetivo geral, objetivos específicos e metas; as metas são especificadas por código, enunciado, órgãos envolvidos, fonte de recursos e total por fonte e por meta.

O Quadro 2, reproduzido a seguir, mostra-nos uma síntese da programação, com a dotação inicial, os recursos alocados para o 1º PLEX/91 e o total QESE e percentuais correspondentes a cada projeto/atividade.

Quadro 2 - Síntese da programação dos recursos da QESE/91, por projeto/atividade e categoria econômica de despesa

Programação/91	Dotação Inicial (Deliberação CEE: 01/91)				1º FLEX/91					
	Corrente	Capital	Total	%	Corrente	Capital	Total	%	Total QESE	%
Programa 1										
Ensino de 1º Grau										
Projeto 1.1.1										
Cooperação Intergovernamental	0	871.191.517	871.191.517	2,28	0	0	0	0,00	871.191.517	1,16
Atividade 1.2.1										
Atendimento às escolas de 1º grau	6.657.227.759	830.000.000	7.487.227.759	19,64	10.086.213.974	1.006.400.000	11.092.613.974	29,85	18.579.841.733	24,68
Atividade 1.2.2										
Assistência nutricional a escolares	8.135.673.221	500.000.000	8.635.673.221	22,65	5.948.530.213	0	5.948.530.213	16,01	14.584.203.434	19,37
Subtotal	14.792.900.980	2.201.191.517	16.994.092.497	44,57	16.034.744.187	1.006.400.000	17.041.144.187	45,86	34.035.236.684	45,21
Programa 4										
Administração										
Projeto 4.1.1										
Moderнизação da S.E.	590.453.572	0	590.453.572	1,52	1.143.551.213	18.340.000	1.161.891.213	3,13	1.752.344.785	2,33
Projeto 4.1.2										
Recursos físicos p/ a rede escolar - 1º e 2º graus	4.224.618.786	16.172.394.873	20.397.013.659	53,49	15.965.573.947	2.535.323.000	18.500.896.947	49,79	38.897.910.606	51,67
Atividade 4.2.1										
Serviços e materiais de suporte às necessidades administrativas e pedagógicas	147.855.000	0	147.855.000	0,39	452.175.000	0	452.175.000	1,22	600.030.000	0,80
Subtotal	4.962.927.358	16.172.394.873	21.135.322.231	55,43	17.561.300.160	2.535.663.000	20.114.963.160	54,14	41.250.285.391	54,79
Total	19.755.828.338	18.373.586.390	38.129.414.728	100,00	33.596.044.347	3.560.063.000	37.156.107.347	100,00	75.285.522.075	100,00

2- Apreciação

O presente Plano de Aplicação de Recursos do Excesso de Arrecadação da Quota Estadual do Salário-Educação (QESE) é o primeiro encaminhado pela Secretaria de Estado da Educação no corrente exercício. O procedimento adotado é o mesmo de anos anteriores.

O Decreto Lei nº 1422, de 23 de outubro de 1975, dispõe em seu artigo 2º:

O montante da arrecadação do salário-educação, em cada Estado e Território e no Distrito Federal, depois de feita a dedução prevista no § 3º, deste artigo, será creditada pelo Banco do Brasil S/A, em duas contas distintas:

a) 2/3 (dois terços) em favor dos programas de ensino de 1º grau, regular e supletivo, no respectivo estado, (Território ou Distrito Federal;

b) 1/3 (um terço) em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

§ 1º Os recursos de que trata a alínea "a" deste artigo serão empregados nos Estados e no Distrito Federal, de acordo com planos de aplicação aprovados pelos respectivos Conselhos de Educação, e nos Territórios de conformidade com o Plano Setorial de Educação e Cultura.

Cumprе destacar os "consideranda" e necessidades apontados no Plano ora encaminhado:

Considerando;

- *O Decreto nº 33.235 de 6/5/1991 que instituiu o Núcleo de Gestão Estratégica na Secretaria da Educação e a necessidade da programação de reformulações da política e na gestão do Setor Educacional do Estado;*

- *Que, por força do Decreto nº 33.234 de 6/5/1991, o Governo do Estado assumiu o compromisso de que as despesas com a manutenção dos prédios escolares seriam assumidas 50% pelo Tesouro do Estado e os outros 50% com verba da Quota Estadual do Salário-Educação;*

- *que os recursos alocados no PTA/91 atenderão somente as ações programadas no 1º Semestre/91, em virtude da defasagem dos parâmetros utilizados no processo orçamentário face à inflação real;*

- *que algumas propostas da Secretária da Educação voltadas para área pedagógica não foram contempladas no Plano de Trabalho Anual (PTA/91), em virtude do montante de recursos alocado por Unidade ter sido insuficiente mesmo para atender às necessidades básicas da rede.*
- *a necessidade de dar continuidade às obras de manutenção em desenvolvimento, visto que cerca de 4.000 dos 6.000 prédios escolares necessitam de reformas gerais, necessário se faz que a Secretaria da educação, num processo de avaliação do Plano Inicial para 1991, desencadeie medidas visando o equacionamento das questões consideradas, razão pela qual se elaborou o 1º Plano de Excesso de Arrecadação/91.*

Este garantirá a continuidade das ações do PTA/91 já desencadeadas, suplementando algumas dotações iniciais, corrigindo os valores programados, aproximando-os dos índices da inflação e fixando parâmetros mais reais.

O presente Plano visa suplementar o Plano inicial, encaminhado em fevereiro do corrente ano, no valor de Cr\$ 38.129.414.728,00 (trinta e oito bilhões, cento e vinte e nove milhões, quatrocentos e quatorze mil, setecentos e vinte e oito cruzeiros). O total dos recursos da QESE para 1991 passa a ser, até o momento, Cr\$75.285.522.075,00 (setenta e cinco bilhões, duzentos e oitenta e cinco milhões, quinhentos e vinte e dois mil e setenta e cinco cruzeiros).

Observa-se, portanto, que, mesmo sem a atualização monetária da dotação inicial, o montante dos recursos da QESE para a educação no Estado de São Paulo é bastante significativo. Não dispomos de informação de quanto esse montante representa no cômputo geral dos recursos previstos no Plano de Trabalho Anual/91 da Secretaria de Educação. De resto, é bom lembrar que estamos tratando de um plano de aplicação de recursos disponíveis; não se trata de previsão orçamentária ou expectativa de arrecadação; é dinheiro em caixa mesmo. É recurso financeiro efetivo com que o Governo do Estado de São Paulo conta para desenvolver ações de operação/manutenção, expansão e melhoria do ensino.

Os "consideranda" transcritos oferecem a fundamentação administrativa do Plano. O primeiro "considerando", todavia, aponta a necessidade de "reformulação da política e na gestão do setor educacional do Estado", em decorrência de recentes medidas governamentais. Seria necessário, para uma adequada apreciação do presente Plano, que essa reformulação fosse explicitada e debatida neste Colegiado.

O 1º PLEX/91 compreende dois programas, três projetos e três atividades desmembrados em nove metas. Não foram contempladas, portanto, nesta suplementação, cinco metas previstas no plano inicial.

Analisando-se o Quadro 2, observa-se um redirecionamento substancial da aplicação dos recursos. A atividade 1.2.1 - Atendimento as escolas de 1º grau, que no início contava com 19% dos recursos, neste 1º PLEX/91 passa a absorver 29%. A justificativa é de que os recursos inicialmente alceados foram insuficientes para as "ações de manutenção e de apoio às propostas regionais"; busca-se beneficiar também "ações voltadas para a área pedagógica", como, por exemplo, o Programa de Implantação e Implementação de Centros de Leitura/Bibliotecas Escolares em Escolas-Padrão.

A alteração mais acentuada, porém, refletindo provavelmente uma "reformulação da política e na gestão", ocorre no projeto 4.1.2 - Recursos físicos para a rede escolar - 1º e 2º graus. Embora mantida a posição relativa de aplicação do recursos do 1º PLEX, 49%, em relação a dotação inicial, 53%, adotou-se uma distribuição inversa no que se refere as despesas correntes e de capital. Assim, do total alocado inicialmente para este projeto, 21% destinavam-se a despesas correntes e 79% a capital; neste 1º PLEX/91, os investimentos ficam com apenas 14% dos recursos e o custeio eleva-se 86%. Pretende-se, obviamente, melhorar as condições da infra-estrutura existente mediante serviços de manutenção corretiva e preventiva. Um ponto crítico nesse tipo de projeto é, sem dúvida alguma, sua gestão. O que seria mais eficaz: centralizar ou descentralizar? Os procedimentos de licitação centralizada poderiam proporcionar ganhos de escala; nem sempre isto ocorre por razões que extrapolam os limites da livre concorrência do mercado. Por outro lado, descentralizar significa envolver de forma mais direta a comunidade local de cada escola, conferindo-lhe maior autonomia e responsabilidade, mas aumenta, sensivelmente, a preocupação com o controle de qualidade, visando assegurar um padrão mínimo dos produtos fornecidos e dos serviços prestados. Vê-se, desde logo, que há vantagens

e desvantagens nas duas estratégias que devem ser adequadamente ponderadas à luz de uma avaliação de dados da realidade.

A mudança de rumo apontada reflete-se na aplicação total dos recursos da QESE. Observa-se que na dotação inicial havia um certo equilíbrio entre despesas correntes, com 52% dos recursos, e dispêndios de capital, com 48%. Com o acréscimo referente ao 1º PLEX/91 a balança pende para as despesas correntes que recebem 71% dos recursos, ficando para capital 29%.

Estaria mais correta essa nova orientação? Pode ser que sim, observando-se, principalmente, o estado deplorável em que se encontram muitas das nossas escolas públicas. Causam estranheza, porém, dois fatos: 1º, esse redirecionamento substancial ocorre apenas três meses após a elaboração do Plano inicial; 2º, o incremento dos recursos para manutenção da rede física não está fundamentado em um diagnóstico da situação dessa rede (ao menos, não recebemos estudo dessa natureza). Dados referentes às condições gerais da rede física são fundamentais; estado de conservação, tempo de vida real/tempo de vida útil das diferentes partes dos prédios escolares, condições climáticas, segurança, localização, grau de utilização etc. são, entre outros, dados que precisam ser levados em consideração num projeto de recuperação global da rede física.

A preocupação com o adequado balanceamento de aplicação dos recursos entre custeio e capital no setor educacional apresentou-se de forma explícita na Lei nº 4440, de 27 de outubro de 1964, que instituiu o salário-e-ducação. O § 2º do artigo 4º dessa lei dispunha:

Durante os três primeiros anos de vigência desta lei, 40%, 50% e 60%, respectivamente, dos recursos do salário-educação serão obrigatoriamente aplicados em despesas de custeio e o restante em construções e equipamentos de salas de aula. Nos anos seguintes, a percentagem atribuída a construções e equipamentos será fixada pelo Conselho Federal de Educação.

O Decreto-Lei nº 1422/75, que modifica a Lei nº 4440/64, não inclui o dispositivo citado. É de se supor que o legislador considerou melhor e mais flexível que esse tipo de decisão ficasse a cargo das autoridades responsáveis pela efetiva aplicação dos recursos e que, talvez, a determinação contida no primeiro diploma legal sobre esse assunto permaneceria como sugestão na formulação das políticas educacionais de cada unidade da federação.

De fato, a questão maior que se coloca a respeito da atual educação pública no Estado de São Paulo é a sua baixa qualidade. Melhorar as condições da rede física é, sem dúvida alguma, um pressuposto para se alcançar a melhoria da qualidade do ensino. Mas, é indubitável também que o principal fator do processo educativo é o recurso humano; este, portanto, precisa ser o alvo principal das atenções de uma nova política educacional. Por outro lado, qualquer política educacional consistente precisa contemplar a necessidade de expansão contínua da rede física, seja para atender o crescimento populacional, seja para preencher lacunas existentes, seja, simplesmente, para renovar a rede que, com o correr do tempo, vai se tornando obsoleta e inadequada.

Um capítulo especial, em qualquer discussão sobre a melhoria do ensino, é a questão da inovação pedagógica em termos de currículos, programas, métodos e estratégias didáticas em geral. E, no mundo atual, torna-se cada vez mais importante a presença das inovações tecnológicas nos conteúdos e processos educacionais.

De qualquer forma, planejar significa escolher e decidir. Dada a limitação dos recursos, não é possível dar pleno atendimento a todas as variáveis do processo educacional. Há que se fazer, portanto, escolhas conscientes a partir das necessidades e aspirações do nosso povo. E, em matéria de educação, já é lugar-comum o conceito de que decisões presentes devem surtir efeitos, positivos ou negativos, a médio e longo prazos.

As considerações formuladas neste Parecer visam, tão-somente, provocar uma reflexão mais aprofundada e um debate sobre as decisões e implicações de um plano de aplicação de recursos na área educacional do nosso Estado. São partes diretamente comprometidas com essa reflexão e esse debate, necessariamente, os membros deste Colendo Colegiado e as autoridades da Secretaria da Educação.

Propomos, portanto, que, com a urgência que o assunto requer, seja programada sessão plenária para o referido debate.

Será oportuno, também, que a discussão seja ampliada para questões específicas sobre o salário-educação: fundamentos, objetivos, legislação e normas, arrecadação, critérios e procedimentos de repasse, aplicação, controle, prestação de contas, excesso de arrecadação, avaliação, entre outros temas pertinentes.

A conclusão e conseqüente deliberação sobre o 1º PLEX/91 decorrerão, naturalmente, do debate proposto.

A consideração da Presidência deste Conselho.

3- Conclusão

1. A vista dos esclarecimentos prestados pelo dirigente da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE) da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, nesta sessão plenária, e dos debates havidos, aprova-se, nos termos deste Parecer, o 1º Plano de Aplicação de Recursos do Excesso de Arrecadação da Quota Estadual do Salário - Educação - QESE/91, para o exercício de 1991, no valor de Cr\$37.156.107.347,00 (trinta, e sete bilhões, cento e cinquenta e seis milhões, cento e sete mil e trezentos e quarenta e sete cruzeiros.

2. Apresenta-se ao Plenário o anexo Projeto de Deliberação.

São Paulo, aos 26 de junho de 1991.

a) CONSELHEIRO Nacim Walter Chieco
Relator

Deliberação do Plenário

O Conselho Estadual de Educação aprova, por unanimidade, a decisão da Comissão de Planejamento, nos termos do voto do Relator.

Sala "Carlos Pasquale", em 26 de junho de 1991.

a) CONSELHEIRO João Gualberto de Carvalho Meneses
Presidente

CONSELHO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO

Deliberação CEE nº 02/91

Aprova o 1º Plano de Aplicação de Recursos do Excesso de Arrecadação da Quota Estadual do Salário - Educação - QESE/91.

O Conselho Estadual de Educação, no uso das atribuições que lhe confere o inciso III do artigo 2º do Decreto-Lei nº 10.403/71, atendendo ao disposto no § 1º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 1.422/75 e com fundamento no Parecer CEE nº 714/91, aprovado em Sessão Plenária de 26/6/91.

Delibera

Artigo 1º - Fica aprovado o 1º Plano de Aplicação de Recursos do Excesso de Arrecadação da Quota Estadual do Salário - Educação - QESE/91, no valor de Cr\$37.156.107.347,00 (trinta e sete bilhões, cento e cinquenta e seis milhões, cento e sete mil e trezentos e quarenta e sete cruzeiros).

Artigo 2º - O Parecer CCE nº 714/91, bem como os documentos constantes do Processo CEE nº 618/91, faz parte integrante desta Deliberação.

Artigo 3º - Esta Deliberação entrará em vigor na data da sua homologação.

Deliberação do Plenário

O Conselho Estadual de Educação aprova, por unanimidade, a presente Deliberação.

Sala "Carlos Pasquale", em 06 de junho de 1991.

a) CONSELHEIRO João Gualberto de Carvalho Meneses
Presidente